

Université des Antilles et de la Guyane
École doctorale
CRPLC

Doctorat de Science Politique

LA PROBLEMATISATION MIGRATOIRE DANS L'ULTRA PERIPHERIE
EUROPEENNE

ETUDE D'UNE FENETRE D'OPPORTUNITE A TRAVERS LES CAS DE LA
GUADELOUPE ET DES CANARIES



Lauwencia Courrent

Composition du jury

Directeur Justin DANIEL, Professeur de l'Université des Antilles et de la Guyane
Codirectrice Maria Asunción ASIN CABRERA, Professeur de l'Université de la Laguna (Canaries)
Rapporteur Dirk GODENAU, Professeur de l'Université de la Laguna (Canaries)
Rapporteur Romain PASQUIER, Directeur de recherche CNRS, IEP de Rennes (France)
Jean CRETE, Professeur de l'Université de Laval (Québec)
Jean-Louis BOUCARD, ex-Directeur des Affaires Européennes et de la Coopération (Région Guadeloupe)

Thèse soutenue le 26 janvier 2015

RESUME

La problématique migratoire dans l'ultrapériphérie de l'Union européenne constitue un angle d'approche peu commun dans les études européennes. Espace de réflexion et de concertation qui cherche constamment à s'affirmer, l'ultrapériphérie européenne s'est, pour la première fois de son existence, penchée sur la thématique des flux migratoires. L'intérêt de cette situation sans précédent s'est confirmé lorsque la Commission européenne a officiellement décidé à travers sa communication du 12 septembre 2007 [COM(2007)507] intitulée « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », de prêter attention à la situation des régions ultrapériphériques (RUP) face au phénomène d'immigration. Si la plupart des travaux en la matière concernent les espaces nationaux ou transnationaux, rares sont ceux qui traitent d'un espace transrégional aussi éclaté géographiquement et dans sa composition juridico-institutionnelle.

L'objet de la thèse porte ainsi sur la problématisation migratoire dans l'ultrapériphérie et l'étude de la fenêtre d'opportunité déclenchée par la communication de 2007. Ce qu'il s'agit d'observer, ce sont les conséquences de cette inscription à l'agenda européen pour l'espace ultrapériphérique sur cette thématique, à savoir la forme d'un processus d'élaboration d'un référentiel européen ultrapériphérique. Pour cela, il est nécessaire de comprendre les paramètres nationaux, régionaux, européens et ultrapériphériques qui englobent cet événement.

Cette étude de politiques publiques prend pour point de départ la notion d'eupéanisation définie de façon interactionnelle, et débouche sur un cadre théorique basé sur la Théorie du choix rationnel et l'Approche cognitive et normative. A l'aide de la méthode comparative, elle tente de confronter deux régions ultrapériphériques sélectionnées à cet effet : une région française, la Guadeloupe, et une région espagnole, les Iles Canaries. Deux archipels aux réalités juridiques, politiques et sociales différentes, ayant manifesté une inquiétude au sujet du phénomène d'immigration sur leur territoire dans la période précédant la prise en charge de 2007.

L'analyse a mis en avant l'enchevêtrement de niveaux d'action publique assez complexe auquel sont confrontées ces régions. La diversité au sein de l'ultrapériphérie complique l'élaboration de bases communes au sujet de la question migratoire. Un processus d'eupéanisation directe dans l'ultrapériphérie a bien été lancé en 2007, mais reste à développer.

L'objectif de la thèse est donc d'apporter des réponses aux difficultés observées, en menant une analyse assez précise de l'événement de 2007. La démarche s'effectue en deux temps. D'une part, une analyse des paramètres internes (nationaux et régionaux) pouvant conditionner le processus étudié. D'autre part, un décryptage des racines conceptuelles et des premières observations de terrain pour comprendre la teneur du processus.

MOTS CLEFS :

Union européenne, Régions ultrapériphériques, Immigration, Collectivités territoriales, Choix rationnel, Approche Cognitive, Politique comparée, Politiques publiques, Eupéanisation, Mise sur agenda.

« Qu'est-ce qu'un guerrier de la lumière ?

Tu le sais. C'est celui qui est capable de comprendre le miracle de la vie, de lutter jusqu'au bout pour ce en quoi il croit, et alors d'entendre les cloches que la mer fait retentir dans ses profondeurs.

Les guerriers de la lumière se reconnaissent au premier regard. Ils sont au monde, ils font partie du monde. Souvent ils trouvent que leur vie n'a pas de sens. Mais il n'ont pas renoncé à le trouver. Ils s'interrogent. Ils refusent la passivité et le fatalisme. C'est pour cela qu'ils sont des guerriers de la lumière...

Parce qu'ils se trompent...parce qu'ils continuent de chercher un sens. Et ils finiront par le trouver ».

Paulo Coelho, *Manuel du guerrier de la lumière.*

REMERCIEMENTS

Une guerrière...voilà ce que ces années de doctorat ont fait de moi. Un long et intense apprentissage où souffrance, joie, déception, faiblesse et force se sont entremêlés. Ce fût une épreuve difficile rythmée par les aléas de la vie. Un combat acharné pour éviter les obstacles et obtenir la victoire. A chaque étape, j'ai eu la chance de rencontrer d'autres guerriers qui m'ont épaulé et guidé, par leur affection et leur expérience. Il n'y aura pas assez de lignes pour leur exprimer toute ma reconnaissance, toute ma gratitude. Merci pour les mots, pour les gestes et pour l'écoute. Sans eux, jamais je n'aurais pu être la guerrière que je suis devenue, jamais cette thèse n'aurait pu aboutir.

Tout d'abord je remercie le grand architecte, Dieu, ses archanges et ses anges pour m'avoir insufflé l'énergie nécessaire durant ce long combat.

Je dois également beaucoup à Fred Reno, directeur du pôle Guadeloupe du CRPLC, qui a cru en moi et mes capacités dès les premiers mois de mon Master en Science Politique. Merci pour vos encouragements et vos conseils.

Mon professeur de relations internationales, Eric Nabajoth, qui a été formidable. Patience, rigueur, écoute...autant de qualités qui m'ont conduite vers la réussite. Merci du fond du cœur pour votre investissement.

Un remerciement particulier pour mon Directeur de thèse Justin Daniel, qui a aimablement accepté de reprendre la direction de mes travaux pour me permettre d'atteindre mon objectif dans de bonnes conditions.

Aux Iles Canaries, c'est une jolie équipe, chaleureuse que j'ai eu la chance de rencontrer à l'Observatoire de l'immigration de Tenerife (OBITen). Merci à Alexis pour son dévouement sans pareil, Maria pour sa gentillesse, Zeben pour sa sincérité, et Vicente pour son amabilité.

Une pensée particulière pour Dirk Godenau et son soutien indéfectible durant tout mon parcours. Sans vous, cette thèse n'aurait jamais pu prendre forme. Comment pourrais-je vous remercier !

Ma codirectrice Maria Asuncion Asin Cabrera a été un moteur incomparable : enthousiasme, générosité, persévérance...la parfaite codirection. Merci !

Enfin, merci à Julian Zafra Diaz, qui a joué un rôle déterminant dans la conduite de ces recherches et grâce à qui j'ai eu l'opportunité d'entrer dans l'immeuble de la Présidence canarienne (beau souvenir).

A Paris, l'aventure fut également enrichissante.

Comment rendre ma gratitude à François Bockel pour m'avoir permise d'intégrer son équipe au Ministère ! J'ai eu la chance d'avoir un maître de stage formidable qui m'a beaucoup appris. Sans oublier Dominique, Malika les secrétaires les plus dynamiques qui soient ; Muriel Masson, la documentaliste la plus rigoureuse et sympathique qu'il m'a été donné de rencontrer. Enfin, merci au chef du service des affaires juridiques et institutionnelles Rodolphe Juy-Birman pour ses gentilles remarques qui me donnaient le sourire.

Un peu plus éloignée, Virginie Artot, ancienne directrice de l'Office Français à l'intégration des immigrés (OFII) Antilles, qui m'a beaucoup apporté durant notre entretien passionnant (et notre discussion de quatre heures sur la Russie) : merci !

J'ai également pu m'enrichir de nouvelles amitiés et en renforcer d'autres. Merci à tous mes amis pour leur soutien matériel, émotionnel et...leur amour sincère. Vous êtes ma famille. Merci d'exister. Roselyne, Murielle, Charlotte, Willy,...mes inconditionnels. Mes belles rencontres, Leticia la meilleure colocataire du monde (merci pour ces beaux moments), Ylénia, Martina, Michele, et surtout Sara pour sa présence et sa sincérité (je te dois beaucoup mariposita). Merci à Amandine, Flore, May pour leur coup de main. Merci à tous les autres que je ne peux pas citer faute de place : je vous aime, merci d'avoir été là.

Je tiens aussi à remercier ma mère d'avoir cru en mes aptitudes et d'avoir fait tant de sacrifices pour me permettre d'être ce que je suis aujourd'hui. Merci à ma marraine pour son soutien matériel et émotionnel. Merci à ma petite sœur et à son père, d'avoir toujours eu des pensées d'encouragement à mon égard.

Même si tu nous a quitté il y a quelques années, merci à toi papa...Cette thèse je te la dédie. J'espère faire honneur au combat intellectuel et artistique que tu as mené pour les immigrés durant ton vivant.

SOMMAIRE

Résumé

Remerciements

Sommaire

Introduction générale

Partie I. Les paramètres internes pouvant conditionner le processus d'européanisation directe vers l'ultrapériphérie.

Chapitre 1. Les stratégies nationales dans le processus d'européanisation migratoire.

Chapitre 2. L'action stratégique des régions à l'échelle interne.

Partie II. Décryptage des racines conceptuelles et des premières observations de terrain du processus.

Chapitre 3. Les régions ultrapériphériques et l'européanisation migratoire directe : forme et contenu.

Chapitre 4. Des avancées confirmant la fenêtre d'opportunité de 2007.

Conclusion générale

Bibliographie

Liste des annexes

Annexes

Liste des tableaux, schémas, encadrés

Liste des sigles

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

”En cada época de la historia (las migraciones humanas) han sido diferentes : en las causas que las motivan, en las principales modalidades que revisten, en las consecuencias que entrañan, en la significación que se les atribuye, en las emociones que suscitan y en las narraciones colectivas a que dan lugar”¹.

I. L'ULTRAPERIPHERIE ET L'IMMIGRATION

Depuis quelques années, l'époque que nous connaissons est celle de la Mondialisation, principalement caractérisée par la connexion croissante des territoires, des cultures et des économies. Néanmoins, cette Mondialisation globale a engendré une Mondialisation migratoire² qui semble susciter de vives inquiétudes. A une époque où le « sans-frontiérisme » est de mise en matière de biens et de services, l'encadrement de la liberté de circulation fait l'objet de multiples débats : protectionnisme migratoire et méfiance envers le migrant international³ deviennent deux phénomènes récurrents. C'est un fait, la conjoncture individualiste accompagnant le capitalisme moderne, influence les espoirs de nombreux migrants originaires de pays pauvres ou instables et aspirant à un meilleur quotidien. Emissions télévisées et radiophoniques, productions cinématographiques, et de plus en plus internet, véhiculent des images attrayantes de la vie en Occident. Le paradis occidental prend tout son sens, et le « rêve américain » longtemps considéré comme le principal moteur des flux migratoires vers l'Occident, se voit concurrencé depuis peu, par un « Eldorado européen ».

Depuis la fin du XX^e siècle, on constate que l'Europe est devenue non seulement un continent d'immigration mais surtout l'une des premières destinations migratoires du monde.

¹ « *A chaque époque de l'histoire (les migrations humaines) ont été différentes: dans les causes qui les motivent, dans les principales modalités qu'elles revêtent, dans les conséquences qu'elles renferment, dans la signification qu'on leur attribue, dans les émotions qu'elles suscitent, et dans les narrations collectives auxquelles elles donnent lieu* ». Notre traduction, ARANGO Joaquín, « *Las migraciones internacionales en un mundo Globalizado* », in: *Inmigración en canarias: contexto, Tendencias y retos*, éd. Fundación Pedro García Cabrera, Tenerife, 2007, P.11.

² Cette Mondialisation des flux, nous pouvons la définir comme : « *l'extension à l'ensemble de la planète des processus migratoires qui amènent les hommes à changer d'espaces de vie habituels sans rompre nécessairement avec leur société d'origine. Ces flux de plus en plus diversifiés, aux itinéraires souvent complexes, produisent entre les lieux pratiqués, des liens, des solidarités et construisent des champs migratoires ou espaces sociaux, transfrontières et durables, parfois diasporiques, qui articulent entre eux des territoires, à forte affectivité et à vive sensibilité, où s'effectuent en permanence des recompositions identitaires et culturelles* ». SIMON Gildas, *La planète migratoire dans la mondialisation*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, P.6.

³ Par migrant international, nous entendons l'individu qui se déplace d'un pays à l'autre, qui traverse les frontières pour établir une nouvelle résidence permanente ailleurs.

L'émergence de cet « Eldorado européen » repose sur différents facteurs⁴, qu'ils aient un caractère global comme le phénomène de la mondialisation des flux, ou plus spécifiques à l'Europe elle-même. Cette dernière doit compter avec les facteurs amplifiants que sont les migrations ayant suivies la chute du Mur de Berlin, les liens entre les anciennes métropoles coloniales et leurs anciennes possessions, la proximité géographique avec des importantes lignes de fractures économiques, sociales, politiques, culturelles, l'afflux de réfugiés dans les années 1990, les migrations clandestines alimentant une économie souterraine, et l'accessibilité de l'Europe par des moyens de transport divers.

L'immigration a pendant longtemps été considérée comme une solution provisoire (pénurie de main-d'œuvre) et non comme une source de peuplement des pays européens. Ayant pris conscience de sa forte attractivité, l'Union européenne s'est penchée sur le sujet, quand bien même la question migratoire fasse l'objet d'une véritable chasse-gardée par les Etats-membres. Le protectionnisme national observé à ce niveau, ainsi que l'intérêt porté par l'Union européenne, se justifie par l'enjeu soulevé : l'évocation des termes « frontières » et « franchissement » au sein d'une même phrase, implique en effet, des retombées politiques importantes. Comme le souligne Michel Foucher⁵, la frontière est le lieu où se joue la légitimité du pouvoir de l'autorité régaliennne ; perdre son contrôle serait un désastre. L'Etat se doit d'assurer la sécurité de la communauté nationale délimitée matériellement et symboliquement par les frontières.

Depuis peu, l'Union européenne tend à délimiter son espace identitaire (qui d'ailleurs fait l'objet de moult discussions en Sciences Sociales), son espace propre d'application de politiques publiques, légitimant ainsi son existence. Se saisir de la question migratoire permet d'aborder la question des frontières, et de consolider l'existence de la Communauté européenne par une dissociation entre citoyens européens et ressortissants extracommunautaires. Peut être ajouté, le fait que l'Union européenne se doit d'assurer la sécurité du territoire des Etats-membres, par le renforcement des frontières extérieures de l'Union et la réglementation de l'entrée et du séjour des citoyens non européens ; une forme de contrepartie à la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union.

Mais où s'arrêtent véritablement les frontières de l'Union européenne ? Les derniers processus d'élargissement qui ont eu lieu témoignent de l'absence de rigidité en la matière, et renvoient la réponse « définitive » à une date ultérieure. Aujourd'hui une chose est sûre, les frontières extérieures de l'Union européennes ne s'arrêtent pas aux délimitations physiques du continent européen. Avec l'actuel article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union

⁴ BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, DULPHY Anne, KAHN Sylvain, MANIGAND Christie, (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, PP.228-229.

⁵ FOUCHER Michel, *L'obsession des frontières*, Paris, éd. Perrin, 2007, P.26.

européenne (TFUE)⁶, l'Union européenne reconnaît légalement les territoires insulaires des Etats-membres souffrant de handicaps structurels comme l'éloignement géographique, l'insularité, une faible superficie, un relief et un climat difficiles, une dépendance économique vis-à-vis de certains produits, qui combinés, nuiraient à leur développement socio-économique. Par la mise en place de cet article, la Commission européenne a pris en compte la nécessité d'une stratégie européenne spécifique à ces régions, basée sur le principe du partenariat avec ces régions et les trois Etats-membres concernés (France, Espagne, Portugal).

Véritables régions européennes, les Régions ultrapériphériques⁷ que sont Açores, Madères, les Îles Canaries, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion, et depuis peu Mayotte, constituent des « bouts de l'Europe » en dehors du continent européen. Pour reprendre les mots d'Antoine Karam elles « font que l'Europe communautaire est quasiment à toutes les frontières du monde »⁸. Mais dans un contexte économique mondial où les disparités ne cessent de s'amplifier, ces ponts européens en outre-mer suscitent – comme le continent européen lui-même – l'intérêt croissant des ressortissants de leur environnement géographique proche. C'est donc sans surprise que la thématique migratoire dans les RUP devient un enjeu supplémentaire pour l'Union européenne, qui s'attèle déjà à combler les difficultés économiques de ces régions. Le 12 septembre 2007, la Commission a adopté une Communication intitulée « Stratégie pour les RUP :

⁶ Ex- article 299§2 du Traité instituant la Communauté européenne.

⁷ Ce nombre est passé officiellement à 9 RUP en 2014:

(1) longtemps considérée comme une Collectivité territoriale à statut particulier, Mayotte a vu sa population répondre favorablement à la départementalisation de son territoire lors du référendum du 29 mars 2009. Elle est devenue ainsi le 31 mai 2011 le 101^o département français et le 5^o en outre-mer. Par conséquent, conformément à l'article 311bis §6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Mayotte est devenue la 9^o RUP (après notification des autorités françaises au Conseil européen et à la Commission que l'évolution du statut interne de l'île le permettait). Mayotte ancien pays et territoire d'outre-mer (PTOM) associé à l'Union européenne, a souhaité devenir une RUP : l'article 355 (6) du TFUE permet au Conseil européen, sur initiative de l'Etat membre concerné, d'adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un PTOM danois, français ou néerlandais. Sur la base de cet article fut déterminé la position de Mayotte comme futur RUP en 2014. Un processus qui pourrait s'appliquer aux Antilles néerlandaises et à l'île d'Aruba qui ont manifesté leur intérêt d'accéder au statut de RUP. Cf. Commission européenne, « les régions ultrapériphériques. Régions d'Europe, d'atouts et d'opportunités », *brochure RUP- Direction générale de la politique régionale*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012, P.5.

(2) Depuis la loi organique du 21 février 2007, les Iles de Saint-Martin et Saint Barthélémy se sont séparées administrativement du département de la Guadeloupe, et sont ainsi passées du statut de communes de Guadeloupe à celui de Collectivité d'outre-mer de la République française (COM).

En ce qui concerne leur statut vis-à-vis de l'Union européenne, Saint-Martin malgré son nouveau statut de COM a gardé celui de RUP, ce qui n'est pas le cas de Saint Barthélémy. Le 29 octobre 2010, la COM de Saint Barthélémy a obtenu le statut européen de Pays et territoire d'outre-mer (PTOM). A partir du 1^o janvier 2012, elle a donc cessé d'être une RUP : de manière générale, les règlements et directives communautaires ne régissent désormais Saint Barthélémy que si l'Etat ou la Collectivité décident de les y rendre applicables. L'utilisation de l'Euro comme monnaie est maintenue. Pour rappel, les PTOM énumérés à l'annexe II du TFUE, étant seulement associés à l'Union européenne, le droit communautaire ne leur est pas applicable, à l'exception du régime d'association basé sur la Partie IV du Traité. Pour en savoir plus, se reporter au site du Ministère de l'outre-mer : www.outre-mer.gouv.fr

⁸ Propos tenus lors de son intervention à la session d'ouverture de la conférence sur la stratégie européenne à l'égard des RUP (14 mai 2008).

bilan et perspectives »⁹, où elle lance un vaste débat sur la manière de faire évoluer cette stratégie afin de prendre en compte des questions essentielles au futur des R.U.P, comme la gestion des flux migratoires. Pour alimenter sa réflexion, la Commission a notamment lancé, par le biais de cette Communication, une vaste consultation en septembre 2007 auprès des institutions européennes des Etats membres, des régions ultrapériphériques, des groupes socioprofessionnels, des centres de recherche et des universités. Par la suite, en octobre 2008, une Communication de la Commission [COM (2008) 642] a indiqué¹⁰ « le lancement d'une étude d'impact pour mieux appréhender les conséquences- positives et moins positives- à la fois, de la migration et de l'évolution démographique sur le territoire, le marché du travail, les services publics, l'éducation et la santé dans les RUP ». Le but étant d'établir un « bilan migratoire » pour chaque RUP. La Commission a également évoqué la mise en place (après évaluation à mi-parcours) d'ajustement au programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires 2007-2013) pour éventuellement créer un « Fonds européen d'ajustement à la migration ». Après cette Communication de 2008, la question migratoire dans les RUP a été débattue lors de la Conférence sur l'avenir de la stratégie à l'égard des RUP , tenue les 14 et 15 mai 2008 à Bruxelles, dans l'atelier n°2 « enjeu de l'évolution démographique et des flux migratoires »¹¹. Cet atelier a soulevé le constat que certaines RUP sont confrontées à d'importants flux migratoires irréguliers entraînant des risques pour leur cohésion économique et sociale (difficultés d'intégration et arrivées massives excédant les capacités des systèmes sociaux – santé, éducation, logement – et économiques – chômage) et pour la sécurité des migrants eux-mêmes (est ici fait référence à la traversée entre l'Afrique de l'Ouest et les Iles Canaries, ainsi que la précarité subie une fois dans ces RUP).

L'inscription à l'agenda européen est officielle : l'Union veut gérer l'immigration de son ultra périphérie. En témoignage, la remarque suivante, faite dans la note de cadrage de l'Atelier n°2 sur l'enjeu de l'évolution démographique et des flux migratoires (pp.1-2) : « *Les régions ultrapériphériques sont confrontées à un certain nombre de défis liés à leur évolution démographique et aux*

⁹ Cette Communication [COM (2007) 507] de la Commission évoque également le bilan des mesures adoptées depuis 2004 (dans le cadre du partenariat avec les RUP) ; en effet, elle fait suite à une stratégie présentée par la Commission le 26 mai 2004 [COM (2004) 343] qui était axée sur trois axes : i) la réduction de leur déficit d'accessibilité, ii) l'amélioration de leur compétitivité, iii) le renforcement de leur insertion régionale dans leur zone géographique proche. Mais ce n'est qu'avec la Communication de 2007 que l'on peut véritablement évoquer une mise à l'agenda européen de la question migratoire dans les RUP.

¹⁰ Dans sa sous partie : a) Evolution démographique et flux migratoires, P.11 de la Communication [COM (2008) 642].

¹¹ La présidence était assurée par Peter BOSCH (Chef d'unité « Immigration et Asile », DG « Justice, Liberté et Sécurité », de la Commission européenne). Sur la thématique des flux migratoires, sont intervenus :

- au niveau régional : Chantal BERTHELOT (1^{ère} Vice présidente du Conseil régional, députée de la Guyane)

- au niveau des experts : Dirk GODENAU (Professeur, Université de « La Laguna », Iles Canaries) et Claude-Valentin MARIE (Chercheur à l'Institut National des Etudes démographiques, France)

- au niveau communautaire : Jean-Pierre BOU (DG « Justice, Liberté et Sécurité », Commission européenne).

phénomènes de migration. Même si ces défis s'expriment parfois différemment d'une RUP à l'autre, ils semblent appelés à rester au premier plan des préoccupations de ces régions, et la stratégie de l'Union européenne à l'égard de ces régions devra s'efforcer d'y répondre, dans le plein respect des compétences respectives de la Communauté et des Etats membres concernés ».

II. LA COMPOSITION DE L'ÉCHANTILLON D'ANALYSE : LE CHOIX CANARIES/GUADELOUPE

Face à l'hétérogénéité des RUP, pour comprendre cette prise en charge officielle de l'Union européenne et en saisir les enjeux, une méthode précise s'avère nécessaire : pour des raisons de clarté et d'efficacité, il ne sera pas possible de procéder à l'analyse de l'ensemble des RUP. C'est donc à l'aide d'un échantillon représentatif de cette ultra périphérie que nous mènerons la réflexion.

Notons tout de même, que l'unité institutionnelle offerte par l'ultra périphéricité à ces régions, n'implique pas une confrontation similaire à la question des flux ; le panel représentatif de l'analyse reposera donc sur un principe conducteur, celui de *l'existence d'un problème avéré de pression migratoire pouvant justifier cette prise en charge européenne directe*.

Les champs migratoires¹² reflétant des caractéristiques géographique, culturelle et politique spécifiques, permettront, une fois sélectionnés et confrontés, de définir l'objet ultra périphérique sur lequel reposera notre étude.

A. Le choix de la méthode comparative

Lorsque l'on est confronté à des cas différents au sein d'un même ensemble, la méthode comparative constitue le procédé d'analyse le plus pertinent pour rechercher des explications scientifiquement fiables.

A l'aide de cette méthode, on pourra déconstruire les objets d'analyse et les reconstruire au sein d'un « cadre comparatif » - c'est-à-dire, une réflexion organisée par des variables pertinentes, plus ou moins indépendantes de l'un ou l'autre des objets d'analyse.

En sciences sociales, cette démarche est souvent présentée comme une façon de compenser l'absence de manipulation en laboratoire. Elle permet, à l'égal de l'expérimentation en sciences exactes et naturelles, la recherche d'explications et non la simple description de points communs et/ou différences.

Dans le cas présent, nous recherchons les explications sur la prise en charge européenne directe de la question des flux migratoires dans l'ultra périphérie.

¹² Partant de l'idée que la Mondialisation des flux se réalise différemment selon les pays, a fortiori, des champs migratoires différents (c'est-à-dire, des espaces sociaux transfrontières marqués par un enjeu migratoire durable), peuvent exister dans une ultra périphérie hétérogène.

Pour cela, conformément à la méthode comparative, nous devons commencer par réfléchir à l'identification des cas, qui vont constituer notre échantillon ultrapériphérique¹³.

Par la construction de cet échantillon, on s'interrogera sur les conditions de faisabilité de la comparaison, la comparabilité des composants de notre panel représentatif.

Rappelons cependant, que la comparabilité ne s'arrête pas au seul choix des composants de l'échantillon, mais dépend aussi des concepts et théories que nous retiendrons par la suite. Pour l'heure, il s'agit de déterminer le nombre de RUP nécessaires pour pouvoir réaliser cette analyse comparative.

Les auteurs Mattéi Dogan et Dominique Pelassy, ont proposé cinq façons de monter une analyse comparative¹⁴, parmi lesquelles : *la comparaison binaire* et *l'homogénéisation conceptuelle d'un espace hétérogène*. La comparaison binaire (basée sur une réflexion implicite ou explicite portant sur deux cas), est l'exemple type de comparaison de moyenne ampleur, à mi chemin entre l'étude de cas et les études plus larges. Le fait de réduire la comparaison à deux cas permet une analyse de chacun d'eux en détails et de rendre compte de dimensions plus générales. Cette approche de la méthode comparative est intéressante dans notre cas, si l'on reprend l'idée de Nancy L. Green, selon laquelle les études migratoires sont implicitement basées sur deux types de schémas explicatifs, reposant sur la « monographie » (une approche plus culturelle mettant en avant des spécificités) et « l'analyse structurelle » (mettant en avant des structures plus générales et se situant à un niveau plus macro- analytique). L'utilisation de la méthode binaire nous permettra de positionner l'analyse à un niveau intermédiaire, tenant compte de ce qui relève du général et du spécifique. Qu'on se le dise, la méthode comparative à moyenne ampleur a besoin du descriptif, relevant les différences et ressemblances, ainsi que d'une homogénéité conceptuelle, pour être efficace.

Cette homogénéisation conceptuelle proposée par Dogan et Pelassy, est indispensable pour que les différents cas de l'échantillon comparatif deviennent comparables : le côté abstrait du concept permet de dépasser les spécificités et de privilégier les traits plus généraux, applicables à tous les cas.

Pour constituer notre échantillon ultrapériphérique, nous retiendrons donc deux RUP. Mais dans un souci de refléter la diversité propre à l'ultra périphérie européenne, notre comparaison binaire aura une autre exigence scientifique. Cette diversité, atout de comparabilité, s'exprime à travers les environnements culturels de chaque RUP : tout l'intérêt de notre choix

¹³ Echantillon que nous avons déjà délimité plus haut, autour de l'existence d'un problème avéré de pression migratoire pouvant justifier la prise en charge européenne, étudiée.

¹⁴ 1) le cas d'espèce dans une perspective comparée, 2) la comparaison binaire, 3) la comparaison entre pays analogues, 4) la comparaison entre pays contrastés, 5) l'homogénéisation conceptuelle d'un espace hétérogène. Pour en savoir plus, GAZIBO Mamoudou, JENSON Jane, *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, éd. Les Presses de l'Université de Montréal, 2004, PP.61-63. DOGAN Mattéi, PELASSY Dominique, *Sociologie politique comparative. Problèmes et perspectives*, Paris, éd. Economica, 1982.

résidera donc dans la possibilité de confronter une RUP française et une RUP de la Macaronésie¹⁵, dotée chacune d'un statut politico-administratif différent, lié à leur histoire au sein de leur Etat-membre respectif.

Au-delà de cette nécessité méthodologique, ce sera l'occasion de mettre l'accent sur le rôle important que peut jouer la linguistique dans une analyse comparative transnationale : un même terme (région, décentralisation) ou une même expression (problème d'immigration, gestion de l'immigration), feront l'objet de définitions particulières selon la culture observée.

Plus encore, « *en mettant en perspective les mots employés dans chaque langue pour désigner les institutions et les pratiques, en s'interrogeant sur l'étymologie, puis sur les glissements successifs de sens ayant affecté ce vocabulaire, (on) peut reconstruire la manière dont se trouvent construits, dans chaque société, les attentes politiques des individus* »¹⁶.

Cette linguistique pourra témoigner du code de significations qui donne une orientation spécifique à l'action publique. Ainsi, dans notre démonstration de comparabilité, nous devons garder à l'esprit que notre échantillon ultra périphérique doit être composé de deux RUP, chacune socio-politiquement différente.

B. La comparabilité statistique

Sur quoi se basent les spécialistes pour affirmer qu'un territoire se caractérise par une forte pression migratoire à ses frontières ? Si plusieurs éléments entrent en jeu, dans la majorité des cas les statistiques sont déterminantes¹⁷.

Les statistiques (tableaux croisés ou graphiques), sont bien plus que de simples expositions de résultats : il s'agit avant tout de démontrer des corrélations entre des phénomènes, et d'en extraire une interprétation qui viendra appuyer un argumentaire. « *La statistique est un auxiliaire précieux des science sociales, elle offre la possibilité de substituer un élément de précision à de simples impressions. Il faut, en effet, se méfier de généralisations bâtives, d'après des impressions personnelles* »¹⁸. Cette remarque de Madeleine Grawitz pour les sciences sociales peut être généralisée à d'autres domaines. Cependant, l'utilisation de l'outil statistique ne garantit pas une absence de

¹⁵ Macaronésie : il s'agit du nom donné par les anciens géographes grecs pour désigner les îles situées à l'ouest du Détroit de Gibraltar : Iles Canaries, Açores, Madère, Cap-Vert. L'ensemble de ces îles possède des caractéristiques géologiques, biologiques et climatiques communes.

¹⁶ BADIÉ Bertrand, HERMER Guy, *La politique comparée*, Paris, éd. Armand Colin, 2001, P.30.

¹⁷ QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUDT Luc, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, éd. Dunod, 2006, PP.198-199.

¹⁸ GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2001, P.396.

manipulation subjective et de généralisations hâtives, surtout en ce qui concerne la thématique de l'immigration.

Afin de comprendre la prise en charge de la question migratoire dans l'ultra périphérie par l'Union, c'est néanmoins à partir des interprétations et utilisations faites des statistiques migratoires dans l'argumentaire ultra périphérique que nous allons choisir les composants de notre échantillon d'analyse. Comme l'atteste le tableau qui suit, dans la période qui précède la Communication de 2007, trois RUP¹⁹ se distinguent par leurs données : La Guyane, les Iles Canaries et la Guadeloupe.

- TABLEAU 1 -

Population étrangère régulière dans les RUPs sur la période 2006-2007

	Données 2006		Données 2007				
	Açores	Madère	Canaries	Guadeloupe ²⁰	Martinique	Guyane	Réunion
Population totale	243.018	245.806	2.025.951	400.586	397.728	213.029	794.106
Population étrangère en situation régulière	1.022	1.913	276.827	17.175	6.370	81.524	5.890
Part des étrangers dans la population totale	0,4%	0,8%	13,7%	4,3%	1,6%	38,3%	0,7%

Notre tableau – Sources : ine.es / ine.pt/ Insee.

En Guyane, les étrangers représentent 38,3% de la population totale, aux Canaries 13,7%, et en Guadeloupe 4,3%. Mais dans l'optique d'une comparaison binaire, et constatant les chiffres impressionnants du territoire guyanais (qui suggèrent davantage une étude de cas), seuls les Iles Canaries et la Guadeloupe retiendront notre attention. Qui plus est, en observant l'utilisation politico-sociale de ces données, nous pourrions confirmer cette sélection : pratiquement à la même période (2005/2006), suite à deux évènements majeurs, l'immigration a fait l'objet d'un intérêt médiatique et politique important, sur les territoires de la Guadeloupe et des Canaries. En 2005, la classe politique guadeloupéenne qui assistait depuis quelques années à la montée des discours et candidats xénophobes dans le paysage politico-médiatique régional²¹, s'est saisie de la question de l'immigration pour en débattre lors d'un Congrès des élus départementaux et

¹⁹ Mayotte n'étant devenue un département français qu'en 2009 et une région ultrapériphérique en 2014, nous ne l'intégrons pas dans notre étude.

²⁰ Conformément au détachement administratif des Iles de Saint-Barthélemy et de Saint Martin en 2007, ces chiffres n'incluent pas ces deux collectivités territoriales. A noter, que les données avancées par l'Insee en 2007 (400.586), diffèrent de celles apportées par le Ministère de l'Outre-mer à la même période (447.000 habitants).

²¹ Pour en savoir plus, consulter, COURRENT Lauwencia, *L'immigration haïtienne en Guadeloupe : entre xénophobie, racisme et politisation*, Mémoire de recherche, Master science politique, Université des Antilles et de la Guyane, Juin 2008.

régionaux²². Bien que l'Etat soit l'acteur compétent sur cette question, les élus guadeloupéens ont déclaré réagir à l'inquiétude de la population guadeloupéenne, manifestée à travers un sondage²³. Médias et politiques territoriaux ont fait de la question de l'immigration une préoccupation sociale et politique importante, particulièrement en réunissant un Congrès sur une thématique ne relevant pas des domaines habituels de cette procédure.

Aux Canaries, c'est un évènement d'ordre humanitaire qui a décuplé les préoccupations. En 2006, on a dénombré plus de 31 000 arrivées de clandestins, dont les plus spectaculaires et médiatisées ont été les embarcations de fortunes, « Pateras » et « Cayucos » de ressortissants subsahariens. Les réactions politiques n'ont pas tardé, en témoigne cette présentation de la situation canarienne par le Président du gouvernement de la Communauté autonome : « *La evolución de los flujos migratorios ha tenido en Canarias una incidencia creciente. El porcentaje de población extranjera que vive en Canarias es elevado, y en los últimos años se ha convertido en zona de llegada y tránsito de los flujos migratorios irregulares hacia el continente, tanto desde América latina, como los provenientes de migraciones marítimas masivas desde la costa occidental africana, que nos han dejado las imágenes mas trágicas de muerte y desesperación* »²⁴.

Ces deux évènements n'ont pas été sans conséquence dans l'argumentaire ultra périphérique des spécialistes et politiques ; ces deux RUP appellent à un intérêt particulier dans le traitement de la question migratoire comme il est possible de le confirmer avec les deux observations (la première pour les Iles Canaries, la seconde pour la Guadeloupe) qui suivent :

1) « *Las RUP de la Macaronésia ofrecen intensidades migratorias diferentes. Destacan las Islas Canarias por la elevada intensidad de la inmigración extranjera durante los últimos 10 años, mientras que Azores y Madeira registran menores movimientos migratorios* »²⁵.

²² Une réunion des élus du Conseil général et du Conseil régional prévue par la loi n°2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer ; ses délibérations n'ont pas de force exécutoire, et les députés et sénateurs qui ne sont membres d'aucune de ces assemblées, siègent au congrès avec voix consultative.

²³ Sur un panel de 497 personnes, l'institut Qualistat a rendu en avril 2005, le sondage suivant :

1) 88% des sondés sont favorables à ce que les « collectivités locales s'impliquent dans la lutte contre l'immigration clandestine ». 2) 84% approuvent l'idée d'acheter des vedettes maritimes qui seraient à la disposition de l'Etat. 3) 79% jugent insuffisant « les moyens de contrôle aux frontières mis en place par l'Etat. 4) 76% estiment insuffisant « les moyens de gestion des flux migratoires par l'Etat ».

²⁴ « *L'évolution des flux migratoires a eu aux Canaries une incidence croissante. Le pourcentage de population étrangère vivant aux Canaries est élevé, et ces dernières années le territoire s'est converti en une zone d'arrivée et de transit des flux migratoires irréguliers vers le continent, provenant autant de l'Amérique latine que des migrations maritimes massives depuis la côte africaine occidentale, qui nous ont laissé les images les plus tragiques de mort et de désespoir* ». Notre traduction - Intervention de Paulino RIVERO BAUTE le 14 mai 2008, lors de la Conférence sur l'avenir de la stratégie européenne pour les RUP, à Bruxelles, P.5.

²⁵ « *Les RUP de la Macaronésie présentent des intensités migratoires différentes. Les Iles Canaries se démarquent par la forte intensité de l'immigration étrangère ces dix dernières années, alors que les Açores et Madères enregistrent des mouvements migratoires mineurs* ». Notre traduction - Intervention de Dirk GODENAU, le 15 mai 2008, lors de la Conférence sur l'avenir de la stratégie européenne pour les RUP, à Bruxelles, P.1.

2) « S'agissant des flux migratoires [...] l'approche ne peut pas être la même pour la Guadeloupe que pour une région continentale d'Europe. La dimension archipélagique nécessite davantage de moyens pour une surveillance adéquate des côtes ; [...] l'arrivée sur notre territoire, de flux migratoires non contrôlés et non maîtrisés fait peser une menace sur la cohésion économique et sociale. L'Europe doit en tenir compte dans les accords de coopération qu'elle passe avec les pays de la Caraïbe et à travers l'aide au développement qu'elle met en œuvre dans la zone Caraïbe »²⁶.

L'ensemble de ces éléments (médiatisations et interprétations des statistiques migratoires), appuie l'idée que ces deux RUP font l'objet d'une pression migratoire reconnue, et corrobore notre choix de les insérer dans l'échantillon ultra périphérique de l'étude. Mais l'évocation d'un problème d'immigration prend plus d'ampleur avec la question de la clandestinité. C'est l'immigration clandestine qui alimente les peurs, tensions sociales et qui renforce la pensée d'une pression migratoire. Ne pouvant pas la décrypter comme l'immigration régulière, les autorités compétentes respectives procèdent à des estimations chiffrées, dont la fiabilité dépend fortement des buts (politiques) poursuivis. Le système d'observation statistique à l'œuvre, joue considérablement dans la consistance chiffrée donnée au problème. « Il existe [...] d'innombrables « estimations », dont la plupart relèvent de calculs hasardeux plutôt que d'une investigation scientifique basée sur des outils statistiques. Lorsque la situation politique interne est en jeu, ces estimations peuvent être délibérément exagérées, généralement à l'occasion d'échéances politiques importantes ou par des milieux xénophobes. A l'inverse, les chiffres avancés peuvent être sous-estimés dans le but de rassurer l'opinion publique et d'éviter de remettre en cause la crédibilité des politiques de contrôle des flux migratoires. En toute hypothèse, on ne peut considérer comme équivalentes ces estimations grossières et les tentatives, difficiles et imparfaites, de mesure statistique répondant à des procédures d'investigation scientifique »²⁷. Cette remarque amène à considérer les estimations qui suivent avec prudence. Généralement, qu'il s'agisse de l'Espagne ou de la France, ce sont les déboutés de la demande d'asile, les demandes de régularisation et les procédures d'expulsions, et les embarcations interceptées qui permettent d'envisager le volume de l'immigration clandestine. L'utilisation, ou encore la sélection de l'une ou l'autre de ces « mesures » dépend de la perspective sur laquelle se positionne le commanditaire de ces estimations. En effet, le système statistique en matière migratoire possède une double perspective : i) une perspective en termes de flux d'entrée à un moment précis, ii) une perspective en termes de stock d'immigration irrégulière à un moment précis.

²⁶ Allocution d'Hilaire BRUDEY, Conseiller régional de Guadeloupe, le 14 mai 2008, lors de la Conférence sur l'avenir de la stratégie européenne pour les RUP, à Bruxelles, PP.3-4.

²⁷ Cf. Dossier « Migrations internationales : quels effets sur les économies ? », in : *Problèmes économiques*, n°2914, janvier 2007, PP.14-15.

Dans le cas français, les déboutés de la demande d'asile constituent le plus souvent – parfois après épuisement des voies de recours (Commission de recours des réfugiés ; Préfecture : demande de réexamen ; Conseil d'Etat : pourvoi en cassation) – des membres de l'immigration clandestine. Mais les fonctionnaires de la Police Aux Frontière (PAF) traquant les clandestins à leur arrivée par avion ou par bateau lors des contrôles frontaliers, l'immigration clandestine se mesure également par le nombre d'étrangers (en situation irrégulière) rejetés à la frontière et refoulés. Ils sont aussi nombreux que ceux qui font l'objet d'une procédure de reconduite à la frontière²⁸.

Dans le cas espagnol, l'immigration clandestine est surtout envisagée à partir du nombre d'occupants interceptés dans les « pateras » tentant d'atteindre les côtes espagnoles, les demandes de régularisation, et les reconduites aux frontières : « *La repatriación de inmigrantes se ha convertido en una dinámica habitual en Canarias, puesto que muchas personas intentan acceder a las Islas sin su documentación en regla o son interceptados cuando pretenden ingresar por lugares no habilitados para ello* »²⁹.

Cependant, ces deux Etats semblent évoquer la clandestinité dans leurs régions outre-mer dans des perspectives différentes ; les systèmes d'estimation diffèrent quelque peu, et pour cause: en Guadeloupe, l'immigration clandestine considérée comme sédentaire, l'estimation statistique repose sur une perspective en termes de stock, alors qu'aux Canaries la clandestinité, a priori temporaire dans la zone, est envisagée dans une perspective en termes de flux d'entrée.

La subtilité des systèmes d'estimations dans ces régions, réside principalement au sens donné à la clandestinité par l'autorité compétente et la culture politique dominante, et se rattache à la nature du champ migratoire concerné.

La perspective en termes de flux aux Canaries

Ce choix tient au fait que les embarcations interceptées lorsqu'elles tentent d'accéder par des lieux non habilités sur le territoire, peuvent être directement comptabilisées comme entrées irrégulières et donc facilement mesurables. L'estimation s'avère plus compliquée quand il s'agit des personnes tombées dans l'irrégularité suite à l'expiration de leur visa de séjour. Certes, les autorités ont tenté de mener des enquêtes dans les aéroports pour vérifier les « réelles motivations » des passagers arrivant (voir s'ils ont des réservations à l'hôtel, s'ils ont de l'argent, etc.) ; en vain, car illogique pour une destination touristique si côtoyée comme l'archipel canarien.

²⁸ Rapport d'activité 2005 de l'Office Français pour les Réfugiés et les Apatrides (OFPRA), P.21.

²⁹ « *La reconduite des immigrants s'est convertie en une dynamique habituelle aux Canaries, puisque beaucoup de personnes tentent d'accéder aux Iles sans leurs papiers en règles ou sont interceptées quand elles prétendent entrer par des lieux non habilités pour cela* ». Notre traduction - GODENAU Dirk, ZAPATA HERNANDEZ Vicente Manuel, « Canaries. Región de inmigración en la Frontera sur de la Unión Europea », in: *La inmigración irregular: aproximación multidisciplinar*, Santa Cruz de Tenerife, éd. Primera, 2005, P.77.

Même si les arrivées par voie aérienne sont considérées comme les plus massives, la perspective des flux maritimes reste la plus indiquée pour estimer la clandestinité. De plus, la perspective en termes de stock s'utilise mais dans le cadre de réflexions « autres », plus axée sur les problèmes d'intégration des immigrés : cela concerne notamment les personnes résidentes depuis un certain nombre d'années (avec par exemple, un permis de travail, un visa étudiant) qui par la force des choses se retrouvent sans emploi, dans l'incapacité de renouveler leurs permis et finalement en situation irrégulière. Une perspective de flux dominante que l'on peut également justifier par la « logique de transit », généralement attribuée à l'immigration clandestine dans cette région : le clandestin n'envisagerait le territoire canarien qu'en tant que lieu de passage vers la destination finale (le continent européen). On se risquerait à considérer que la réflexion statistique reste dans cette dynamique de mouvement, et s'intéresse par conséquent aux moyens de transport (le plus saisissable) de cette route clandestine transitant dans l'archipel. Ainsi, le nombre d'embarcations interceptées constitue le principal indicateur de l'immigration clandestine mis en avant dans les rapports officiels. Mais comment avancer l'existence d'une « logique de transit » en ne se basant que sur des estimations orientées ? La question se pose chez les analystes espagnols : certains pensent que l'archipel peut, lorsque les circonstances s'y prêtent, devenir un lieu de destination pour ces clandestins. Même si cela s'avérait exact, le positionnement des autorités et l'objectif qu'elles poursuivent en faisant ces estimations, n'en demeurent pas moins le facteur déterminant dans la perspective retenue.

- TABLEAU 2 -

Personnes arrêtées et arrivées clandestinement à bord d'embarcations aux Canaries

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Détenus	9,875	9,388	8,426	4,715	31,787	12,478

Source: Delegación del Gobierno en Canarias

Les perspectives adoptées témoignent-elles d'appréhension spécifique de l'immigré dans ces régions ? C'est la question que l'on peut soulever en observant les estimations en Guadeloupe.

La perspective en termes de stock en Guadeloupe

Dans cette région française d'outre-mer, bien que l'on assiste également à l'arrivée d'embarcations de fortunes, cette perspective semble être la plus utilisée. Là encore, d'un point de vue sémantique, il semble que c'est une « logique de clandestinité sédentaire » - une immigration clandestine qui globalement s'installerait sur le territoire - qui anime la réflexion statistique,

réflexion qui s'axera en outre, sur les expulsions et refus de demande d'asile³⁰. Déceler les intentions des autorités françaises en matière d'estimation n'est pas chose aisée : l'immigration étant jugée comme une « question sensible », le choix des perspectives (la réelle motivation) est difficile à expliquer. Il semblerait néanmoins, à la vue des rapports officiels, que les chapitres sur la clandestinité sont agencés dans la perspective de stock.

- TABLEAU 3 -

Nombre d'éloignements réalisés en Guadeloupe

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution 2007/2006	Evolution 2007/2002
Eloignements	686	1053	1083	1253	1964	1826	- 7%	+ 166,1%

Source : Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration

Cette différence méthodique serait-elle liée à la problématisation migratoire particulière à chaque Etat-membre concerné ? A ce niveau de la réflexion nous ne pouvons y répondre, mais d'ores et déjà il est possible d'en comprendre davantage en observant la comparabilité géographique de ces deux champs migratoires.

C. La comparabilité géographique

Au-delà du statut commun de RUP, nous pouvons distinguer³¹ : trois archipels que sont les Açores et les Canaries dans la Macaronésie, et la Guadeloupe dans les DOM. Trois îles avec la RUP portugaise Madère, ainsi que la Martinique et la Réunion dans les DOM. Enfin, un territoire enclavé : le DOM de la Guyane en Amérique latine.

En tenant compte de notre précédente démonstration sur la comparabilité statistique qui met en avant les cas de la Guadeloupe³² et des Canaries³³, nous procédons d'une part à

³⁰ Dans le cas de la Guadeloupe, en 2007, le Ministère de l'outre-mer estime la population irrégulière dans une fourchette de 10 000 à 20 000 clandestins, sur une population totale de 447 000 habitants. A signaler que cette estimation est utilisée par les autorités françaises depuis 2004.

³¹ Nous rappelons que la période d'analyse choisie exclue le cas de Mayotte, et intègre les données de Siant-Martin avec celle de la Guadeloupe.

³² La Guadeloupe se présente géographiquement sous la forme d'un archipel de 1 702 km², constitué de cinq groupes d'îles : la Guadeloupe continentale, d'une superficie de 1 438 km², composée de la Basse-Terre à l'Ouest (848 km²) et la Grande-Terre à l'Est (590 km²), séparées par un étroit canal, la Rivière Salée et les îles voisines, l'archipel des Saintes (14 km²), La Désirade (22 km²) et Marie-Galante (158 km²). D'une superficie de 1 438 km², la Guadeloupe continentale, située au cœur de l'arc antillo-caribéen, est la plus grande île des Antilles françaises.

³³ Les Iles Canaries constituent un archipel de sept îles d'origine volcanique (Tenerife, Fuerteventura, la Grande Canarie, Lanzarote, La Palma, La Gomera et Hierro) et de quelques îlots déserts (Graciosa, Montaña Clara, Legranza et Lobos). Cette Communauté autonome espagnole occupe une superficie de 7447 km² et est distante de quelque 150 km des côtes africaines (Sahara-Occidental) et à plus de 1000 km du sud de l'Espagne.

l'élimination, parmi les trois archipels, de celui des Açores. D'autre part à l'élimination des trois îles qui sont statistiquement moins confrontées à un problème migratoire : Martinique, Réunion et Madère. Enfin à la mise à l'écart de la Guyane pour rester dans la dimension archipélagique. A ce stade, nous avons deux archipels : l'un français (la Guadeloupe), l'autre espagnol (les Iles Canaries), au sein desquels la question migratoire suscite de vives discussions. Mais la comparabilité géographique ne s'arrête pas là. Par définition, en s'intéressant à l'immigration, on doit réfléchir tant sur le pays de destination que le pays de départ, la trajectoire fréquemment empruntée par les candidats au départ. C'est à ce niveau que les similitudes jusque là observées entre les RUP de la Guadeloupe et des Canaries, s'arrêtent. Bien que dans les deux cas les migrants proviennent de pays voisins souffrant d'instabilité politique et économique³⁴, on constate que la Guadeloupe se révèle être un lieu d'installation, et les Canaries un simple territoire de transit vers la péninsule espagnole. Alors que les immigrants restent en Guadeloupe, ils ne sont que de passage aux Canaries. Cela peut s'expliquer par différents facteurs, notamment la situation géographique, les liens historiques, le type d'immigration (femmes, hommes, enfants), et l'organisation politico sociale de ces territoires. Pour comprendre cette situation, observons les deux champs migratoires³⁵ de ces RUP.

L'installation, caractéristique du champ migratoire guadeloupéen

La prospérité de l'archipel guadeloupéen par rapport à son environnement régional, le dote d'une forte attractivité migratoire s'exerçant surtout sur les migrants en provenance d'Haïti, de République Dominicaine et de Dominique. Néanmoins, dans les Départements français d'Amérique (DFA), Haïti se démarque et s'octroie l'étiquette du principal pays de provenance des demandeurs d'asile.

En 2005, alors que l'ensemble du territoire français enregistre 4 953 premières demandes d'asile en provenance d'Haïti, 3 799 de ces dossiers concernent les DFA (dont 92% en Guadeloupe, 4,5% en Guyane et 3,5% en Martinique). Ce fort taux de demandes, ainsi que la localisation géographique de l'archipel guadeloupéen, ont poussé l'Office français de protection des réfugiés

L'archipel canarien est, avec les enclaves de Ceuta (au nord du Maroc) et Melilla (sur la côte méditerranéenne du Maroc), tout ce qu'il reste de l'ancien empire d'Espagne.

³⁴ « *Les migrations maritimes subsahariennes et caribéennes répondent à des déterminants similaires. Elles expriment l'acuité de la crise économique sévissant dans les pays d'origine et correspondent à une demande sociale, dans un contexte où la migration de l'individu est perçue comme un préalable nécessaire à l'ascension sociale du collectif familial* ». AUDEBERT Cedric, ROBIN Nelly, « L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds » : l'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne », in : *Cultures et conflits*, n°73, mars 2009, P.35. Toutefois, les migrations maritimes, bien qu'étant les plus visibles, ne sont pas les plus utilisées par les immigrants : suite à une entrée légale sur le territoire, la non présentation aux autorités à l'expiration des visas de séjour constitue la méthode la plus fréquente.

³⁵ Les espaces parcourus et structurés par des jeux stables et réguliers de migrations. Cf. GILDAS Simon, *La planète migratoire dans la mondialisation*, op.cit, p.15.

et apatrides (OFPRA) à envoyer des missions d’instruction dans la zone. Mais ayant constaté l’importance et la permanence du flux haïtien, une antenne permanente a été créée en Guadeloupe à Basse-Terre³⁶ : « en 2005, les Haïtiens ont constitué le premier flux de demandeurs d’asile poursuivant la hausse observée en 2004. Une très grande majorité d’entre eux est concentrée dans le seul département de la Guadeloupe. Cette situation particulière et inédite a conduit l’OFPRA à mettre en place à partir du mois de janvier 2006 et pour la première fois, une antenne décentralisée et permanente en Guadeloupe »³⁷. Le taux de demandes d’asile haïtiennes est d’une telle importance, que sa variation produit un impact considérable sur le pourcentage de l’ensemble des demandes d’asile dans les DOM. En 2005, la forte hausse de la demande d’asile haïtienne en Guadeloupe, a érigé les DOM comme troisième espace régional d’accueil des demandeurs d’asile (9,9% du total) derrière la région Ile de France (41,7%) et la région Rhône-Alpes (11,6%). En 2006, on constate une accélération de la baisse des demandes d’asile en France, marquée surtout par l’effondrement de la demande d’asile haïtienne. Les DOM chutent ainsi de la troisième place en 2005, à la cinquième place, parmi les principales régions d’accueil des demandeurs d’asile en France. Dans le département de la Guadeloupe, les demandes d’asile haïtiennes ont en effet diminué de 3 491 en 2005 à 461 en 2006³⁸. Bien que cette baisse se poursuive en 2007, Haïti demeure le principal pays d’émigration vers les DFA (cette année là, 90,8% des demandes d’asile en Guadeloupe venaient de ressortissants Haïtiens). Les années qui suivent (2008 et 2009), les Haïtiens constituent toujours l’écrasante majorité des demandeurs d’asile en Guadeloupe (91%)³⁹. C’est une affirmation, la pression migratoire est essentiellement alimentée par la demande d’asile haïtienne. Mais ce qui inquiète les pouvoirs publics, c’est le caractère permanent de cette immigration quand elle s’installe dans l’archipel.

L’acquisition du statut de département français en 1946 a rendu les DFA comme la Guadeloupe, très attractives aux yeux des caribéens géographiquement proches (augmentation du niveau des salaires et alignement progressif des lois sociales sur celles de la France métropolitaine). La logique de survie dans laquelle s’inscrit l’immigré haïtien, couplée à ses origines francophones (Haïti fut une colonie française du XVII^e au début XIX^e), l’amène naturellement à envisager ces territoires comme lieu d’installation dans son projet migratoire.

³⁶ Cette antenne est compétente pour l’intégralité de la procédure du traitement des demandes d’asile haïtiennes en premier lieu, mais aussi toute autre nationalité, déposées dans les trois DFA. L’objectif est de réduire le délai-moyen de traitement de 120 à 60 jours, et d’auditionner systématiquement les demandes d’asiles.

³⁷ Propos de François GIRAULT, alors Président du Conseil d’administration de l’OFPRA – Rapport d’activité 2005 de l’OFPRA, P.2.

³⁸ Une baisse pouvant s’expliquer par : 1) la mise en service de l’antenne de l’OFPRA à Basse-Terre qui a réduit de moitié les délais d’instruction ; 2) le renforcement des mesures de contrôles sur l’accès aux côtes ; 3) l’instauration par la Dominique d’un visa d’entrée pour les ressortissants haïtiens.

³⁹ Signalons que depuis 2007, la Martinique se voit confrontée à une augmentation de la demande d’asile haïtienne.

Néanmoins, le territoire guadeloupéen reste la destination privilégiée de cette communauté⁴⁰, et pour cause : les premiers apports migratoires ont débuté au XIX^e siècle, avec la Révolution de 1802. Depuis, plusieurs vagues se sont succédées jusqu'à aujourd'hui. C'est principalement la nature de cette immigration qui confirmera la Guadeloupe comme zone d'installation. Au début du XIX^e, c'est une élite intellectuelle qui se fonde à la population guadeloupéenne. Puis, dans les années 1970-1980, ce sont des Haïtiens qui répondent à la demande de main-d'œuvre étrangère des exploitants guadeloupéens, dépassés par un mouvement de grève local. Fin des années 1980, les troubles politiques en Haïti confirment l'augmentation des flux vers la Guadeloupe. Ainsi, d'une immigration de travail dans les années 1970 (43% de femmes haïtiennes), l'archipel guadeloupéen s'est vu confronté fin des années 1990 à une immigration familiale (49% de femmes haïtiennes). Les Haïtiens constituent aujourd'hui la plus importante communauté immigrée de l'archipel. Au 31 décembre 2007, sur une population totale de 447 000, on décomptait 18 213 étrangers en situation régulière, dont une population haïtienne s'élevant à 9566⁴¹.

Le transit, caractéristique du champ migratoire canarien

Les principaux courants migratoires vers l'Espagne proviennent surtout d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe de l'Est⁴². En 2006 aux Canaries⁴³, sur 233.447 étrangers recensés dans les communes de l'archipel, la majorité s'avère être originaire (par ordre d'importance) : premièrement de l'Union européenne avec majoritairement des Allemands (32.846), des Britanniques (29.912) et des Italiens (18.142). Deuxièmement de l'Amérique latine avec une majorité de Colombiens (19.284), de Vénézuéliens (11.518), d'Argentins (10.084) et de Cubains (9.424). Troisièmement d'Afrique avec majoritairement des Marocains (14.524), suivis des Mauritaniens (3.115) et des Sénégalais (2.458). Enfin d'Asie avec des Chinois (5.309) et des Indiens (3.953).

⁴⁰ Une remarque qui ne concerne que les flux intra-caribéens, les migrants haïtiens étant aussi fortement présents aux Etats-Unis.

⁴¹ Rapport du Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, *Les orientations de la politique d'immigration*, décembre 2008, P.203. Depuis le séisme de janvier 2010, les mesures d'éloignement ont été suspendues pour une durée actuellement indéterminée, en raison de la situation en Haïti. Désormais, l'effort de lutte contre l'immigration clandestine concerne les autres nationalités (Dominiquais, Dominicains, et autres ressortissants étrangers venant par Saint Martin). Cf. COINTAT Christian, FRIMAT Bernard, Rapport d'information n°410, à la suite d'une mission effectuée en Guyane, en Martinique, et en Guadeloupe, du 17 février au 4 mars 2011, enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2011, P.22.

⁴² Pour en savoir plus, consulter à titre d'exemple, GOZALVEZ PEREZ Vicente, « L'immigration étrangère en Espagne (1985-1994) », in: *Revue européenne de migrations internationales*, vol.12, n°1, PP.11-38.

⁴³ Rapport du Gouvernement des Canaries, *Canarias ante el futuro de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea*, Enero-Marzo 2008.

- TABLEAU 4 -

Recensement des étrangers aux îles Canaries (2006)

	Résidents aux Canaries de nationalité étrangère en 2006	Proportion par rapport au total des étrangers
Européens non Espagnols	119.642	51,25
Américains	75.825	32,48
Africains	25.466	10,91
Asiatiques	12.305	5,7
Apatrides	131	0,06
Océaniques	78	0,03

Notre présentation. Tableau : Gobierno de Canarias

D'un point de vue géographique, nous porterons notre attention particulièrement sur le continent africain, principale zone de départ des migrations « problématiques » vers les Canaries. Cette zone peut être subdivisée en deux espaces : celui du *Maghreb* (Maroc, Algérie, Tunisie), et celui de *l'Afrique subsaharienne* (Nigéria, Libéria, Guinée Bissau, Sénégal, Cameroun, Mali, Sierra Leone, Guinée Equatoriale, Angola et Ghana). Les flux venant du Maroc, d'Algérie et d'Afrique subsaharienne sont considérés comme dominants.

Il existe deux voies d'entrées principales pour l'immigration irrégulière : les côtes Andalouses et celles des Canaries, qui assistent à l'arrivée d'embarcations de fortune, « pateras » ou « cayucos »⁴⁴, de ressortissants africains – essentiellement depuis la fermeture des villes de Ceuta et Melilla. En effet, depuis la multiplication des moyens technologiques de contrôle dans la zone du détroit, les ressortissants arrivent principalement par les Iles Canaries, plutôt que depuis les côtes marocaines (zone de départ vers l'Andalousie)⁴⁵. A partir des années 2000, on observe que les ressortissants subsahariens arrivent directement à la zone de Layoun, pour ensuite effectuer la traversée vers les Iles Canaries. Une fois dans l'archipel, étant donné la taille limitée des îles, de leurs infrastructures et l'absence de possibilité de travail, ils se cachent jusqu'au moment opportun pour partir vers la péninsule espagnole. Cette arrivée dans l'archipel canarien ne doit pas toujours être considérée comme volontaire chez les migrants. Leur objectif est

⁴⁴ Il n'y a pas de consensus sur la définition exacte de ces deux types d'embarcations : dans les deux cas, il s'agit d'un bateau sans quille, avec moteur, type zodiac. La différence résiderait dans la taille : la « patera » serait une petite barque pouvant contenir de 15 à 20 personnes, tandis que le « cayuco » serait plus grand, avec jusqu'à 80-90 passagers. Les « pateras » concerneraient davantage les embarcations quittant le Maroc et les « cayucos » celles qui viennent de Mauritanie, Sénégal et les autres pays plus au sud de l'archipel canarien. Par conséquent les arrivées clandestines d'africains subsahariens sont les plus commentées et médiatisées (entraînant peut-être une image figée du naufragé clandestin : dans 90% des cas, jeune noir de sexe masculin).

⁴⁵ « L'autre raison peut résider dans le fait que Ceuta et Melilla sont des villes possédant une double frontière, l'une à l'entrée et l'autre à la sortie [...], alors que les Canaries ne comptent qu'une seule frontière. Ce qui signifie qu'une fois arrivé à l'intérieur des Iles, les vols nationaux sont peu surveillés ; car à l'intérieur, si l'arrivée aux Iles est compliquée, longue, dangereuse et chère, une fois aux Canaries le passage à la péninsule peut s'avérer beaucoup plus facile. [...] néanmoins [...] depuis 2002 les contrôles à la sortie des Iles en direction de la péninsule se sont accrus ». BERMUDEZ Maria, *Le mirage des frontières : les migrations clandestines et leur contrôle en Espagne*, Thèse de doctorat en sciences politiques, IEP, Paris, 2004, P.137.

d'atteindre le continent et non les Canaries elles-mêmes comme l'a fait remarquer Dirk Godenau. Les Canaries seraient donc considérées comme une zone de transit parce qu'« *une large part des mouvements suivant l'arrivée aux canaries sont involontaires et entraînent rapatriement/réadmission ou transferts vers d'autres centres de détention sur le continent européen* »⁴⁶. En tout état de cause, force a été de constater que la route maritime qui sépare le Sahara Occidental des Iles Canaries est devenue une zone mortuaire où un nombre incalculable de personnes disparaissent⁴⁷ ; « *on a remarqué la présence de requins dans les eaux séparant l'île de Fuerteventura et Lanzarote (les deux îles les plus proches et d'accès plus facile depuis le continent africain [...]), les villageois et les pêcheurs de la zone affirment qu'il s'agit d'un phénomène sans précédent, mais qu'il y a tellement de cadavres d'immigrants naufragés [...], que chaque fois plus de requins s'approchent de la côte, sûrs de trouver ce qu'ils cherchent* »⁴⁸. Néanmoins, ne perdons pas à l'esprit que si les flux migratoires d'Afrique de l'ouest sont les plus spectaculaires et les plus commentés, ceux en provenance d'Amérique latine restent les plus importants : « *El caso canario destaca además de por la pronunciada intensidad del fenómeno de la inmigración, también por haberse situado en el primer plano de la atención pública los flujos irregulares de personas indocumentadas procedentes del continente africano a bordo de frágiles embarcaciones : las « pateras » y los « cayucos ». Sin embargo, conviene no perder de vista que estos flujos son de menor magnitud que los procedentes de otros continentes, particularmente de los países latinoamericanos* »⁴⁹.

Le fait que l'archipel ait intégré les routes de transit des migrants clandestins n'est pas le seul constat qui inquiète les autorités compétentes; comme le rappelle le Président de la Communauté autonome, le problème prédominant est celui de l'arrivée croissante de mineurs non accompagnés : « *Quiero destacar especialmente la difícil situación que genera la llegada, cada vez más numerosa, de menores inmigrantes no acompañados, que se quedan en canarias bajo la tutela y acogimiento de las autoridades y servicios regionales* »⁵⁰.

⁴⁶ GODENAU Dirk, «Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communitarisation in the Social Construction of Borders », in : *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 12 :2, 2014, PP.123-142 (particulièrement P.133).

⁴⁷ A signaler que le problème de l'immigration clandestine en provenance d'Afrique subsaharienne n'est pas seulement maritime ni propre à l'archipel canarien : en effet, toutes ces observations négligent les milliers de jeunes migrants à la recherche d'alternatives inexistantes dans leur pays d'origine, qui sont beaucoup plus nombreux à risquer leur vie dans la traversée du désert du Sahara ; de plus, les migrations vers les autres pays d'Afrique eux-mêmes sont monnaie courante et très nombreuses : l'Union européenne est une option parmi d'autres, mais pas la principale.

⁴⁸ BERMUDEZ Maria, *Le mirage des frontières : les migrations clandestines et leur contrôle en Espagne*, Op.cit.

⁴⁹ « *Le cas canarien se démarque plus par l'intensité prononcée du phénomène d'immigration, notamment pour avoir mis au premier plan de l'attention publique les flux irréguliers de personnes sans-papiers venant du continent africain, à bord d'embarcations de fortune : « Pateras » et « Cayucos ». Néanmoins, il convient de ne pas perdre de vue que ces flux sont de moindre envergure que ceux provenant des autres continents, particulièrement des pays latino-américains* ». Notre traduction - Intervention de Dirk GODENAU, le 15 mai 2008, lors de la Conférence sur l'avenir de la stratégie européenne pour les RUP, à Bruxelles.

⁵⁰ « *Je veux spécialement mettre en avant la situation difficile que génère l'arrivée, chaque fois plus nombreuse, de mineurs immigrants non accompagnés, qui restent aux Canaries sous la tutelle et l'accueil des autorités et services régionaux* ». Notre traduction - Intervention de Paulino RIVERO BAUTE le 14 mai 2008, lors de la Conférence sur l'avenir de la stratégie européenne pour les RUP, à Bruxelles, P.5.

Depuis les débuts des migrations clandestines maritimes vers les Canaries, les enfants et adolescents ont été des protagonistes majeurs. A partir des années 1990, de jeunes Marocains et subsahariens ont investi les embarcations de fortune naviguant vers l'île de Fuerteventura ; l'impossibilité légale d'expulser les mineurs dans laquelle se trouvent les autorités régionales, a convaincu les migrants au départ que, plus jeune se fera la traversée, plus les possibilités de rester sur le territoire espagnol seront importantes. Nous reviendrons dans notre réflexion sur cette obligation faite aux Communautés autonomes où arrivent ces mineurs de leur offrir une assistance spécifique. L'ampleur croissante des flux clandestins transitant par l'archipel, a conféré un caractère permanent au champ migratoire canarien. ; tout a commencé en août 1994, lorsque la première « patera » avec à son bord dix maghrébins, est arrivée sur les côtes de Fuerteventura. Le trafic d'immigrants subsahariens des côtes africaines vers les Canaries, lui, commença le premier jour de l'année 2000, et ne cesse de sévir depuis.

III. L'EUROPEANISATION MIGRATOIRE : UN PROCESSUS COMPLEXE SUR UNE QUESTION SENSIBLE

A. Débat autour d'une notion centrale : l'europanisation et ses mécanismes

« Parler d'europanisation, c'est concevoir une politique située entre les institutions de l'Etat-nation et une organisation supranationale en construction »⁵¹. Cette première approche d'Adrian Favell un peu simpliste – quoi qu'éclairante – permet de délimiter le débat conceptuel sur l'europanisation : la posture « à cheval » induite, laisse entendre que les discussions se divisent globalement entre d'une part, les tenants d'une analyse partant du niveau communautaire et d'autre part les défenseurs d'une posture d'analyse nationale. « D'abord l'Europe » ou « d'abord le national » ? Telle est la question principale du débat, dans lequel les auteurs s'accordent tout de même sur la nécessité d'une définition concrète et efficace de l'europanisation à même de saisir la complexité de l'intégration européenne⁵². Au niveau lexical, les termes communément employés matérialisent les confrontations en débat *Top-down/Bottom-up* [voir tableau]. Dans l'analyse *Top-down*, l'europanisation est envisagée comme un changement venant du « haut » (l'Union européenne), une pression des politiques européennes sur les systèmes nationaux pour remédier au décalage existant (*bad fit*) entre l'Union européenne et les politiques nationales en vigueur. L'analyse *Bottom-up* quant à elle, en partant du système d'interaction au niveau national (acteurs, problèmes, ressources, style et discours) cherche à comprendre quand et comment l'Union européenne produit du changement⁵³.

⁵¹ FAVELL Adrian, « L'europanisation ou l'émergence d'un nouveau "champ politique" : le cas de la politique d'immigration », in : *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000.

⁵² Un processus progressif par lequel les Etats membres mettent en commun un certain nombre d'activités et créent des institutions supranationales pour assurer la régulation de ces activités. L'intégration européenne a deux spécificités par rapport à une intégration régionale classique : 1) la mise en place d'un ordre juridique propre qui s'impose aux Etats-membres et qui est garanti par des organes indépendants (exemple, la Commission européenne) ; 2) un caractère dynamique, les domaines concernés par l'intégration pouvant évoluer en fonction des effets de l'engrenage du processus, de la volonté des Etats membres de renforcer la coopération ou de l'élargir à de nouveaux domaines. Cf. GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine et QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Les mots de l'Europe : lexicque de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001, PP.160-161.

⁵³ RADAELLI Claudio, « europanisation », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, P.196 et 198.

- TABLEAU 5 -

Les principaux postulats sur l'européanisation

Auteurs	Définition	Implication méthodologique	Orientation d'analyse
R. Ladrech (1994)	“Europeanization is an incremental process re-orienting the direction and shape of politics, to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making” ⁵⁴ .	Un processus partant de l'échelle supranationale qui entraîne : adaptation, apprentissage et changement. Il y a une pression européenne inévitable.	<i>Top-down</i>
T. Lawton (1999)	”Europeanization is the transfer of sovereignty to the EU level”. “Europeanization” is distinguished from “Europeification”, that is, the de facto sharing of power between national governments and the European Union. ⁵⁵	Le point de départ de l'analyse est l'émergence de compétences au niveau communautaire. L'européanisation est conçue comme un impact communautaire.	<i>Top-down</i>
T. Börzel (1999)	Europeanization is a “process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making” ⁵⁶ .	Comme avec Lawton il y a un engrenage (spill over) à démontrer. Toujours d'un point de vue éminemment communautaire, on s'intéresse à ce qui se passe une fois les pouvoirs transférés.	<i>Top-down</i>
T. Risse, M.G. Cowles, T. Caporasso (2001)	“We define Europeanization as the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules”. ⁵⁷	L'analyse situe le processus comme saisissable surtout à l'échelle communautaire. Le processus a un impact (émergence de différents types de gouvernance) qui est observé seulement d'un point de vue supranationale.	<i>Top-down</i>
T. Börzel, T. Risse (2000)	L'européanisation est un processus qui consiste en l'enchaînement de quatre séquences principales : 1) élaboration de la décision au niveau communautaire ; 2) pressions adaptatives exercées au niveau national ; 3) réactions des prismes nationaux ; 4) identification des effets et de l'ampleur du processus (avec 4 scénarios possibles : absorption, traduction, inertie, rejet).	Ici, l'européanisation est clairement un impact à mesurer ; cet angle analyse facilite la confrontation avec l'empirique et permet de s'intéresser davantage au système interne des Etats, que les précédentes définitions.	<i>Top-down</i>
C. Radaelli (2001)	“Europeanization refers to: Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics, and then incorporated in the logic of domestic discourse,	La dynamique descendante est explicitement formulée. De même, la dimension cognitive mentionnée permet de centrer l'analyse sur l'explication du processus en lui – même, son contenu, et pas seulement son impact.	<i>Top-down</i>

⁵⁴ « L'européanisation est un processus incrémental réorientant la direction et la forme des politiques jusqu'à ce que les dynamiques politiques et économiques de la CE fassent partie de la logique organisationnelle et l'élaboration des politiques nationales ». Notre traduction de Ladrech R., cité in: FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio M., (dir.), *The Politics of Europeanization*, New York, éd. Oxford university press, 2003, P.30.

⁵⁵ « L'européanisation est le transfert de souveraineté vers le niveau européen. L'européanisation est à distinguer de l'européification qui est de fait le partage de pouvoir entre les gouvernements nationaux et l'UE ». Notre traduction de Lawton T., Ibid. P.29.

⁵⁶ « L'européanisation est un processus par lequel les domaines politiques internes deviennent de plus en plus matière dans l'élaboration de politique européenne ». Notre traduction de Börzel T., Ibid.

⁵⁷ « Nous définissons l'européanisation comme l'émergence et le développement au niveau européen de structures de gouvernance distincts, c'est-à-dire, d'institutions politiques, juridiques et sociales, associées au système de résolution politique des problèmes que formalisent les interactions entre les acteurs, et de réseaux politiques se spécialisant dans la création de règles européennes autoritaires ». Notre traduction de Risse T., Cowles M.G. et Caporasso T., Ibid.

	identities, political structures, and public policies ⁵⁸ .		
R. Balme (2005)	« L'eupéanisation peut être définie comme un ensemble de changements affectant les interactions sociales et politiques à trois niveaux : 1) territorial, par l'élargissement de leur cadre et de leur périmètre ; 2) relationnel, par la transformation des acteurs et de leurs relations de pouvoir et de domination par lesquelles sont constituées et affectées les ressources sociales et politiques ; 3) cognitif, par la définition de nouvelles valeurs, de nouveaux idéaux ou de nouvelles justifications de l'ordre social et de ses évolutions. C'est la capacité d'intégration politique de l'Etat qui est mise en cause par chacun de ces processus de changement [...] ».	L'impact européen est implicitement admis, mais ne prédéfinit pas l'orientation d'analyse, qui se veut axée sur les systèmes nationaux exclusivement. On mesure l'impact à partir des changements visibles au niveau interne.	<i>Bottom-up</i>
B. Palier, Y. Surel (2007)	L'eupéanisation peut s'envisager comme « l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques, normatifs et cognitifs induits par la construction européenne ». C'est un « processus dont les effets sont attachés à des changements dans le cadre institutionnel qui détermine les interactions entre acteurs publics et privés, changements dans les préférences et les motivations qui guident les choix des acteurs concernés, mais aussi dans les représentations et croyances attachées à l'action publique ».	En affichant l'importance des dimensions interactionnelle et cognitive, cette approche s'oriente explicitement comme Radaelli dans une explication du processus.	<i>Bottom-up</i> <i>Top-down</i>

Notre tableau⁵⁹

Si la majorité des définitions présentées ici (de manière non exhaustive) a tendance à considérer l'eupéanisation comme un impact européen à mesurer (angle d'analyse *top-down* strict), celles proposées par Radaelli, Palier et Surel se démarquent en élargissant les possibilités d'analyse du processus ; le premier avec une analyse *top-down*, les seconds avec une analyse *bottom-up/top-down*, deux conceptions formulées de façon non réductrice (ne fermant pas la porte à d'autres angles d'approches). Au-delà de son positionnement *top-down* qu'il revendique clairement – « *I am primarily concerned with how the EU impacts on the domestic policy systems of member states* » - Radaelli a le mérite de s'être essayé à une définition « large » du concept d'eupéanisation (qui ne veut pas dire qu'il englobe différentes conceptions de la notion). Ainsi,

⁵⁸ « L'eupéanisation fait référence aux processus de construction, de diffusion, d'institutionnalisation 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 ». Notre traduction de Radaelli C., Ibid., P.30.

⁵⁹ Sources principales: RADAELLI Claudio M., "The Europeanization of Public Policy", in: FEATHERSTONE Kevin, RADELLI Claudio M. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Op.cit. PP.27-56; PALIER Bruno, SUREL Yves et al. , *L'Europe en action: l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007, PP.36-47; HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Politique ? Publique ? », in : BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGER Sabine, *Science politique de l'Union européenne*, Paris, éd. Economica, 2008, PP.81-101 ; BALME Richard, « La gouvernance de l'Union européenne saisie par la mobilisation des intérêts : corporatismes européens et pluralismes transnationaux », in : HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali, PRUD'HOMME Jean-François, *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris, éd. Karthala, 2005, PP.67-81.

pour répondre aux nombreuses critiques formulées à l'encontre de sa définition, selon lesquelles celle-ci ne tiendrait pas compte de toutes les dimensions soulevées par l'Union européenne elle-même (identité, culture, imitation et transfert de politiques d'un pays européen à l'autre), Radaelli avance deux principaux arguments : 1) il se positionne dans le débat *background concepts/systematized concepts*⁶⁰ : il existe deux types de concepts, le *background concept* (représente l'association d'une constellation de signification potentiellement diverses) et le *systematized concept* (une formulation spécifique adoptée par un groupe particulier de chercheurs et consistant généralement en une définition explicite). A partir de là, Radaelli prône la pertinence du *systematized concept*, en argumentant que « *we need to be explicit about what we want to investigate. Systematized concepts can do a better job [...]; thence, I opt for a systematized concept centered on the European Union* »⁶¹. 2) Bien qu'axée sur le changement dans la logique du comportement politique, la définition fournie est suffisamment large pour couvrir d'autres thématiques comme: structure politique, politique publique, identités, dimensions cognitives des politiques. D'où l'utilisation de l'expression « *EU public policy* » au lieu de « *EU laws* » ou « *EU decisions* ». Il n'est effectivement pas question de présumer l'existence d'un niveau européen d'action qui serait cohérent et rationnel.

Le réexamen de ce schème conceptuel opéré par Bruno Palier et Yves Surel, propose le même type d'ouverture analytique amorcée par Radaelli, mais d'une autre façon, en n'omettant pas sa posture *top-down* et en ajoutant une approche *bottom-up*, tendant à une appréhension circulaire du processus : « *l'idée d'interaction entre les niveaux suggère plutôt qu'entre le niveau national et européen, les relations ne sont ni strictement top-down ni strictement bottom-up. Elles existent dans les deux directions : ces relations s'inscrivent dans une logique de boucle* »⁶². On peut en effet constater que leur définition ne précise pas la nature des acteurs impliqués ni même le sens des processus évoqués. Globalement, Radaelli, Palier et Surel, suscitent notre attention sur deux aspects. Premièrement, en combinant analyse de l'impact européen et analyse du processus, ils soulèvent un angle théorique intéressant. Deuxièmement, les dynamiques cognitives et interactionnelles qu'ils proposent comme caractéristiques dominantes de l'eupéanisation (préférences, stratégies, acteurs, croyances, normes), suggèrent un angle conceptuel déterminant pour effectuer une analyse. Néanmoins, quelle que soit la définition retenue, la matérialisation de l'eupéanisation reste à être précisée : où doit-on se pencher pour visualiser ces processus ? Radaelli propose trois domaines d'eupéanisation : *les structures nationales* (institutions, administration publique, relations

⁶⁰ Pour en savoir plus, consulter principalement ADCOCK R. et COLLIER D., « Connecting Ideas With Facts: The Validity of Measurement », in: *American Political Science Review*, n°95, vol.3, PP.529-546.

⁶¹ RADAELLI Claudio M., "The Europeanization of Public Policy", in: FEATHERSTONE Kevin, RADELLI Claudio M. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Op.cit. PP.27-56 (particulièrement P.31).

⁶² PALIER Bruno, SUREL Yves et al. , *L'Europe en action: l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Op. cit., P.120.

intergouvernementales, structure légale, partis politiques, groupes de pression, structures des clivages sociaux), *les politiques publiques* (acteurs, problèmes de politiques publiques, style, instruments, ressources), *les structures cognitives et normatives* (discours, normes et valeurs, légitimité politique, identités, traditions d'Etat –compréhension de la gouvernance, paradigmes de politiques publiques, cadres, et récits)⁶³.

Le champ d'analyse choisi dépendra de la problématique à laquelle le chercheur tentera de répondre. De même pour les mécanismes d'eupéanisation qui seront chacun mobilisé en fonction du secteur de politique publique européenne concerné par la même problématique. Ces mécanismes permettant de saisir l'ampleur de l'eupéanisation, sont généralement divisés en deux groupes : i) les mécanismes verticaux (reposant sur des pressions adaptatives, ils délimitent clairement le niveau d'action européen où la politique est définie, du niveau national où la politique doit s'appliquer), ii) les mécanismes horizontaux (il n'y a pas de pression obligeant les systèmes nationaux à se conformer aux modèles politiques européens, mais un processus de changement provoqué par le marché politique et le choix des acteurs, par des formes d'apprentissage – diffusion d'idées et de discours sur les notions de « best practice » et « good policy »).

En ce qui concerne le secteur que nous étudions, l'immigration, il est clairement reconnu que « *l'Union européenne intervient par l'adoption d'orientations générales, de stratégies communes, de positions et d'actions communes qui s'imposent ensuite aux Etats-membres qui ne peuvent normalement pas adopter des dispositions ou des politiques contradictoires* »⁶⁴. L'ex- troisième pilier dans lequel se situait ce secteur (avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, qui a supprimé la structure en piliers) énonçant effectivement que dans les rapports UE/Etats-membres, il relevait des compétences concurrentes ou partagées⁶⁵ – l'Union européenne et les Etats-membres pouvant intervenir conjointement mais en évitant de se contredire – conforte l'idée selon laquelle il s'agit d'un domaine de politique publique où la modalité d'action consistera en une « *voie médiane entre la*

⁶³ RADAELLI Claudio M., "The Europeanization of Public Policy", in: FEATHERSTONE Kevin, RADELLI Claudio M. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Op.cit. PP.27-56 (particulièrement P.35).

⁶⁴ OBERDOFF Henri, *L'eupéanisation des politiques publiques : éléments pour une problématique*, Grenoble, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2008, P.15.

⁶⁵ La répartition des compétences avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, s'organisait de la façon suivante : 1) les compétences exclusives : l'Union européenne possède l'exclusivité de la compétence dans les domaines décidés par les traités, toute intervention nationale étant alors écartée ; 2) les compétences complémentaires et subsidiaires : l'UE peut, si cela est nécessaire, compléter l'intervention des Etats-membres ; 3) les compétences concurrentes ou partagées. Ibid, PP.13-17.

coopération intergouvernementale et la méthode communautaire »⁶⁶. Ainsi, la « méthode ouverte de coordination » (MOC) ne consiste pas en l'élaboration de « politiques communes » mais à la mise en place de critères qui canaliseront les politiques nationales : « *tout en s'engageant à réduire les discordances entre leurs politiques nationales, les gouvernements souhaitaient ne pas conférer à la Commission et au Parlement européen une trop large influence dans (un) domaine [...]* » aussi sensible. La logique principale de la MOC repose sur l'adoption d'orientations générales (objectifs, lignes directrices, orientations) par les gouvernements qui s'engagent à les respecter dans la conception de leurs politiques nationales⁶⁷. L'immigration se présente donc comme un exemple de secteur caractérisé par un mécanisme horizontal d'eupéanisation, autrement dit dans la conception « *soft law* » induite, les normes élaborées à l'échelle supranationale « *ne sont pas directement applicables ni même transposées en droit interne ; elles constituent des 'critères' que les autorités nationales acceptent de 'prendre en compte' dans la formation de leurs propres politiques* ». Toute idée d'impact coercitif étant exclue avec le secteur migratoire le rôle de la Commission européenne est limité : son pouvoir d'initiative se résume à l'élaboration de recommandations ou propositions à partir des rapports et conclusions des gouvernements, et son pouvoir de contrôle se réduit à l'analyse des situations nationales sur la base des rapports établis par les gouvernements et à proposer des recommandations au Conseil (il y a déjà un mécanisme de surveillance multilatérale appliqué par les gouvernements).

Le but ultime de la MOC est de « *favoriser une convergence progressive des politiques nationales sans imposer de contrôles lourds* ». Par conséquent si Radaelli précise que la convergence est seulement une des conséquences possibles de l'eupéanisation⁶⁸, nous pouvons avancer que la convergence cognitive est l'objectif principal de l'eupéanisation sectorielle. Une remarque qui s'inscrit dans la

⁶⁶ Il existe trois schémas dominants dans l'élaboration de la décision européenne : 1) la méthode communautaire (collaboration entre les gouvernements et les institutions européennes où les Etats conservent un pouvoir essentiel de décision, décisions prises souvent à la majorité qualifiée – excluant ainsi le droit de veto – à partir des propositions de la Commission et en accord avec le Parlement. Elles prennent la forme de directives qui par leur caractère obligatoire dans ses résultats, doivent être transposées par les autorités des Etats-membres) ; 2) la coopération intergouvernementale (les gouvernements décident à l'unanimité, la Commission ne dispose que d'un droit d'initiative limité et partagé avec les gouvernements, et le Parlement n'est consulté que sur certains aspects. Les décisions produites sont des instruments juridiques ad hoc qui ne sont pas obligatoirement soumis au contrôle de la Cour de justice) ; 3) la coordination ouverte. Cf. MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, Paris, 2006, PP.69-82. Signalons que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, il a été donné pleine compétence à la Cour de justice de l'UE dans les matières relevant de l'ancien troisième pilier (donc un pilier concerner par la coopération intergouvernementale).

⁶⁷ Ibid., P.79.

⁶⁸ Radaelli a accompagné sa définition de l'eupéanisation de précisions conceptuelles : a) l'eupéanisation n'est pas la convergence (l'eupéanisation peut en fonction des pays et secteur concerné, entraîner une convergence ou des réactions différentes d'un Etat à l'autre) ; b) l'eupéanisation ne doit pas être confondu avec l'harmonisation (tous les Etats ne vont pas forcément choisir les mêmes types de changement) ; c) l'eupéanisation n'est pas une intégration (l'eupéanisation se situe à la phase « post-ontologique » de la recherche et s'intéresse à ce qui arrive une fois que les institutions de l'UE sont en place et produisent leurs effets, tandis que l'intégration se situe dans la phase « ontologique » de la recherche, c'est-à-dire la compréhension du processus dans lequel les pays mettent en commun leur souveraineté) ; d) l'eupéanisation est différente de la formation de politique européenne. Cf. RADAELLI Claudio M., « *The Europeanization of Public Policy* », Op.cit., PP.33-34.

dynamique de réflexion de Paul Magnette qui fait de la convergence cognitive le point de départ de l'europanisation : « l'europanisation suppose d'abord que les points de vue des gouvernements convergent. Les traités ne peuvent être modifiés qu'à l'unanimité et, même dans les domaines où la majorité qualifiée est en vigueur, elle requiert l'assentiment des deux tiers des gouvernements au moins et ne peut affecter l'orientation de la politique qu'à la marge. Ce qu'il s'agit donc d'expliquer, pour comprendre le phénomène d'europanisation dans la durée, c'est la manière dont les positions nationales se rapprochent »⁶⁹.

S'avère-t-il alors judicieux de distinguer la notion d'europanisation de celle de convergence ? C'est en tout cas ce qu'affirme Daniel Wincott : « *It is appropriate to limit the concept of Europeanization to the impact of the European Union within states [...]. The question of the direction and degree of impact should be left to empirical research (rather than assuming convergence as its consequences). The impact of Europeanization on domestic political structures must be distinguished from its cognitive and normative consequences and influence on national policies* »⁷⁰. Cela nous amène conceptuellement à distinguer l'europanisation au « sens strict » (l'impact de l'UE à travers les interactions entre différents acteurs et niveaux) des formes et degré d'europanisation (l'ampleur de la convergence). Reste à savoir quelle définition de l'europanisation est retenue (quel angle d'approche pour saisir l'impact européen) et quel type de convergence est mobilisé par le secteur européen migratoire. D'ores et déjà nous pouvons retenir la définition interactionnelle de l'europanisation proposée par Palier et Surel qui nous permettra d'opter à la fois pour un positionnement top-down (pour analyser les institutions européennes dans le processus) et bottom-up (pour axer notre réflexion sur les acteurs régionaux dans le processus : la réaction des acteurs nationaux et sub-nationaux et les conséquences de leurs actions - « *feed-back* »). De plus, l'approche bottom-up (que nous considérons intéressante dans notre étude) en permettant de mesurer le degré d'europanisation, facilite le rapprochement avec la notion de convergence ; distinguer la convergence de l'europanisation, certes, mais la négliger dans l'analyse de l'europanisation, non⁷¹.

⁶⁹ Il propose ainsi trois facteurs de convergence qui déterminerait l'émergence d'un processus d'europanisation : la définition commune des pressions extérieures (pousse à rechercher des solutions communes), la convergence des idées (un socle commun de conviction et l'apprentissage réciproque), la médiation des institutions (jouant sur le registre de l'influence). Cf. MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Op.cit., PP.51-57.

⁷⁰ « *Il est approprié de limiter le concept d'europanisation à l'impact de l'UE au sein des Etats [...]. La question de la direction et du degré de l'impact doit être laissée à la recherche empirique (plutôt que d'assumer la convergence comme une conséquence). L'impact de l'europanisation dans les structures politiques internes doit être distingué des conséquences cognitive et normative et influence dans les politiques nationales* ». Notre traduction de WINCOTT Daniel, « The Idea of the European Social Model: Limits and Paradoxes of Europeanization », in: FEATHERSTONE Kevin, RADELLI Claudio M. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Op.cit., P.282.

⁷¹ Nous nous avancerions même à dire que : la conception bottom-up permet de « naturaliser » le lien avec l'analyse de la convergence (tout au moins d'analyser son existence ou pas) et que la conception top-down exclue toute connexion automatique avec la notion de convergence, celle-ci demeurant une conséquence externe à la notion d'europanisation.

B. La convergence cognitive migratoire : un exercice délicat

Dans le domaine des politiques publiques, le processus de convergence consiste à ce que des systèmes d'action publique distincts finissent par adopter des politiques similaires au sein d'un même secteur ou autour d'une même question. Réduire ce processus aux seules interactions transnationales serait une erreur : la convergence est souvent rapportée à des pays de cultures politiques différentes alors qu'elle est en elle-même un « processus d'articulation entre différents niveaux (transnational, national, infra-national) »⁷². Dans cette logique, la convergence peut donc revêtir des formes différentes en fonction des niveaux d'action impliqués : être verticale ou horizontale, coercitive ou non coercitive. L'interaction entre différents niveaux appelle en effet à observer les relations de pouvoirs existantes qui détermineront le type et le niveau de convergence dans un secteur de politique publique donné. A ce titre, la classification proposée par Patrick Hassenteufel est très intéressante (voir tableau).

- TABLEAU 6 -

Modalités de convergence des politiques publiques

	Convergence imposée (degré de contrainte élevé)	Convergence volontaire (degré de contrainte limité)
Convergence verticale (transnational/national)	Harmonisation transnationale : peut résulter de l'adoption de normes coercitives par des institutions internationales (UE) ou par des acteurs privés (multinationales) dans un secteur donné.	Convergence en « douceur » (soft law) ⁷³ : processus non contraignants et plus cognitifs, résultant d'un travail de légitimation et d'objectivation des orientations, contenus et instruments de politiques publiques, réalisé par des institutions internationales et des experts transnationaux (rapports, statistiques, données comparatives, etc.).
Convergence verticale (national/infranational)	Centralisation	Reprise
Convergence horizontale (national/national)	Dépendance : renvoie à des situations de domination d'un Etat (colonisation ou occupation militaire) sur un autre permettant l'imposition fondée sur la contrainte, de politiques publiques.	mimétisme : renvoie à l'adoption non contraignante d'éléments d'une politique publique mise en place dans un ou plusieurs autres pays, dans une double logique d'émulation et/ou d'inspiration (souvent lié à l'importation de contenus et d'instruments par des experts nationaux ayant une activité transnationale).
Convergence horizontale (infranational/infranational)		Convergence par le bas

Tableau de Patrick Hassenteufel/ Source [Hassenteufel, 2005, P.124]

⁷² HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », in : *Revue française de science politique*, n°1, vol.55, février 2005, P.124.

⁷³ Au niveau communautaire, la MOC (méthode ouverte de coordination) mobilise différents outils non contraignants amenant à la convergence, tels que : *Benchmarking* (établissement de critères chiffrés pour comparer les résultats des politiques nationales), *Peer review* (évaluation des prestations des politiques nationales par leurs pairs), *Monitoring* (évaluation par la Commission), *Best practices* (information des initiatives réussies), *Policy learning* (apprentissage réciproque).

Quelles sont donc les caractéristiques de la convergence se rapportant à notre processus d'eupéanisation migratoire ultra périphérique ? De prime abord, en se limitant à l'observation du secteur migratoire européen lui-même, on décèle une convergence verticale volontaire (transnational/national) mobilisant les mécanismes de « *soft law* », ainsi que des possibilités de convergence horizontale volontaire (national/national). Ces deux types de convergence (Union européenne/Etats membres, Etats membre/Etat membre) seront ainsi de nature cognitive, et identifiables tant au niveau des objectifs et des instruments pour la première (la coordination ouverte impliquant des constructions du problème et orientation politique commune) qu'au niveau du contenu, des objectifs et des instruments pour la deuxième (des Etats peuvent décider d'eux-mêmes en dehors du cadre supranational, d'imiter d'autres Etats dans ce secteur).

En second lieu, le processus interroge également les niveaux régional et transrégional. On y retrouve une convergence verticale coercitive (national/infranational) dont l'ampleur du caractère contraignant dépend des paramètres de la décentralisation au sein de chaque Etat-membre, ainsi qu'une convergence horizontale volontaire (infranational/infranational), dans le cadre de l'ultra périphérie européenne. Mais en tenant compte du fait que les RUP illustrent une coopération transrégionale dans le cadre européen, on peut se demander si l'ultra périphérie européenne n'implique pas également une convergence verticale volontaire (transnational/infranational). Par ce raisonnement, l'étude des RUP pousserait donc à envisager en plus, d'une convergence horizontale volontaire (infranational/infranational), une convergence verticale volontaire (transnational/infranational).

Cette interrogation posée, on peut en arriver aux observations globales suivantes. Premièrement, notre étude soulève une convergence cognitive non coercitive⁷⁴ dans la majorité des rapports (entre Etats, Etats/UE, infranational/infranational, UE/infranational) et coercitive dans les rapports internes (national/infranational). Deuxièmement, une convergence cognitive repérable au niveau des objectifs, du contenu et des instruments de l'action publique⁷⁵.

⁷⁴ Signalons comme le font la plupart des auteurs, que la convergence cognitive se veut un encadrement idéal et pas forcément une convergence au niveau des résultats. Ce sont des idées, des codes et des valeurs qui se rapprochent au point de devenir similaires. Cela ne laisse en rien présager que les différentes politiques s'appuyant sur cette base cognitive commune, aboutiront aux mêmes effets (le cognitif pouvant être interprété différemment d'un lieu à l'autre).

⁷⁵ Il existe 7 niveaux possibles de convergence (permettant de distinguer et d'identifier les convergences totales, partielles ou limitées) : 1) les objectifs de l'action publique (renvoie aux modalités de construction du problème, de définition des finalités prioritaires de l'orientation d'une politique publique, et donc de légitimation de celle-ci) ; 2) le contenu d'une politique publique (l'articulation entre objectifs et instruments qui caractérise une politique publique à un moment donné) ; 3) les instruments de l'action publique (concerne uniquement les outils adoptés et leur mode d'utilisation) ; 4) le mode d'adoption d'une politique publique (les processus décisionnels et le type d'interaction entre acteurs d'une politique publique) ; 5) le public d'une politique publique (les ressortissants visés) ; 6) les effets d'une politique publique (les résultats de la mise en œuvre) ; 7) les acteurs dominants d'une politique publique (les différents acteurs jouant un rôle clef dans la définition du problème, l'orientation de la politique, la formulation de

Troisièmement, il s'agit d'une convergence à la fois verticale (la Commission européenne aide à une conception commune d'un problème, propose des mécanismes de résolution, offre des opportunités d'échanges entre les acteurs, diffusent des codes et des valeurs. Les gouvernements vont en fonction de la répartition des compétences au niveau interne imposer la convergence au niveau infranational) et horizontale (de la même façon que les Etats créent la convergence cognitive par leurs interactions qui favorisent l'émergence de code et de valeurs communes ou en s'imitant, les régions vont se créer des représentations communes dans leurs échanges transfrontières et s'observer les unes les autres).

Le centre de notre analyse concerne précisément le système régional et celui de l'ultra périphérie, ainsi que les formes du processus de convergence dans ces niveaux d'analyse. Les RUP étant aussi des régions, leur analyse comparative sollicite la typologie de convergence présentée, ainsi que la question de la convergence verticale volontaire (transnational/infranational) – à rajouter aux quatre types de convergence du tableau).

	Convergence imposée (degré de contrainte élevé)	Convergence volontaire (degré de contrainte limité)
Convergence verticale (transnational/infranational)		Convergence en « douceur » (soft law)

C'est donc sans surprise que la dimension interactionnelle déjà véhiculée par la notion d'eupéanisation, se confirme avec la notion de convergence cognitive. De plus, s'intéresser de façon distincte au processus de convergence nous permettra de comprendre notre eupéanisation migratoire dans l'ultra périphérie (quels acteurs ont impulsé cette eupéanisation ? Dans quel but ? La convergence est-elle envisageable à ce niveau ? Si oui, comment ?) ; Si la notion d'eupéanisation facilite le décryptage du processus interactionnel, la notion de convergence apporte, elle, la compréhension de cette eupéanisation. Les observations préliminaires effectuées, nous pouvons énoncer notre problématique d'étude ainsi qu'élaborer notre construit d'hypothèses générales et les questions empiriques s'y rattachant.

son contenu, l'adoption et la mise en œuvre). Cf. HASSENTEUFEL Patrick, « Convergence », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., PP.133-138.

IV. PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES

A. Problématique et hypothèse empirique

Problématique : *Quel sera le processus d'élaboration du référentiel européen ultra périphérique en matière migratoire ?*

Il s'agit de se placer à un instant précis (communication de 2007) et d'envisager un nouveau processus dans l'avenir. L'utilisation du terme « nouveau » ainsi que du futur simple est le socle de la problématique : certes il existe déjà un impact européen dans les RUP, mais celui-ci les concerne en tant que Régions au sein d'Etat-membre et non en tant que RUP. En émergeant, l'évènement de 2007 soulève des éléments antérieurs qui le conditionnent (mais ne le déterminent pas), et a fortiori le processus futur est conditionné par ces mêmes éléments passés et par des éléments présents propres à l'évènement.

Hypothèse empirique : *La Commission européenne a inscrit la question migratoire ultra périphérique à son agenda, dans le but d'accroître sa légitimité et d'accélérer la communautarisation migratoire.*

B. Question de recherche et hypothèses de travail

Question de recherche : *Comment la prise en charge européenne directe en matière migratoire peut-elle se réaliser au niveau infranational ?*

Hypothèse 1 : *Plus les espaces sociopolitiques sont différents, plus la problématisation européenne transrégionale est susceptible d'être floue.*

La diversité politique et administrative des Etats-membres entraîne des environnements infranationaux différents. De la sorte, les intérêts régionaux vont varier en fonction des relations avec l'Etat central et surtout en fonction de leur degré de compétence liée à leur autonomie politique et administrative. Elaborer une problématisation spécifique à différents espaces infranationaux sera donc complexe.

Question empirique 1 : *S'agira-t-il d'un processus similaire à celui saisissable à l'échelle nationale ou d'un processus spécifique à l'ultra périphérie ? A fortiori, le processus sera-t-il le même pour l'ensemble des RUP?*

Hypothèse 2 : *L'interaction UE/infranational, ne s'amplifie que pour alimenter la convergence cognitive européenne à l'échelle nationale.*

Il s'agit ici de l'enjeu européen lié à l'interaction UE/Régions. Quel pourrait-être l'intérêt de développer cette interaction si ce n'est contourner les obstacles apparents au niveau national ? La prise en charge européenne au niveau régional, d'une thématique sensible pour les Etats membres, équivaut à une façon de relancer ou faciliter le processus au niveau national. L'UE, par ses actions (notamment la Commission européenne par ses initiatives) ne cache pas son ambition de convertir des questions intergouvernementales en questions communautaires.

Question empirique 2 : *Quel est l'enjeu principal de cette prise en charge européenne ? Pourquoi la Commission s'est-elle saisie du secteur migratoire ultra périphérique ?*

Hypothèse 3 : *La convergence cognitive européenne dans un secteur, implique une convergence institutionnelle et des intérêts.*

La constitution d'un référentiel sectoriel ne peut se faire sans une convergence des intérêts propres à chaque niveau de l'action publique (européen, national, régional) et un alignement institutionnel (au sens strict). Un cadre cognitif (ultra périphérique), ne peut pas se réaliser sans une prise en compte des intérêts dominants mis en jeu par le secteur. Il faut notamment envisager les RUP comme des régions ayant des intérêts à défendre, autrement dit, spécifiques à leur niveau d'action publique, au sein de leur Etat-membre de rattachement.

Question empirique 3 : *La spécificité de chaque RUP influencera-t-elle la forme et l'ampleur du processus ?*

V. OUTILS D'ANALYSE

A ce niveau de la construction de l'objet d'étude, pour répondre à nos interrogations, il est nécessaire d'opérer une sélection du réel, en d'autres termes, d'élaborer un cadre théorique qui délimitera le champ d'analyse. Bien qu'un premier pas ait été fait dans notre section introductive sur l'europanisation cognitive migratoire, il nous faut aller plus loin en précisant les indicateurs qui permettront de saisir le réel. L'objectif est de dégager des clefs qui ouvriront des portes spécifiques: nous partirons de la complexité de l'espace européen en tant qu'espace politique, pour en déduire les lignes directrices pertinentes par rapport à notre construit d'hypothèses ; cet exercice nous amènera en bout de course, à choisir des théories, qui confrontées, vont structurer le cadre analytique de la réflexion.

A. Définir l'espace politique communautaire : la gouvernance européenne

Cet espace est généralement considéré comme un système difficile à caractériser. D'un point de vue scientifique, l'architecture institutionnelle européenne est d'une telle originalité que toute superposition avec des modèles d'organisations politiques existants s'avère risquée : l'Union européenne n'est ni une fédération, ni une confédération⁷⁶. Ces termes ne figurent d'ailleurs pas dans les traités européens. Certes, comme l'a souligné Jean-Louis Quermonne, cela n'a pas empêché certaines grandes figures de la construction européenne, d'y recourir : du concept d'« Etats-Unis d'Europe » avancé par Jean Monnet, en passant par l'utilisation du terme « fédération » par Robert Schuman dans sa déclaration de 1950 et de l'expression « vaste confédération » par le général De Gaulle dans ses conférences de presse, les années 2000 ont vu se confirmer l'usage de l'expression « Fédération d'Etats-nations », suggérée par l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors et reprise par Joschka Fischer, alors ministre allemand des Affaires étrangères. A la vue de ce cafouillage lexical, force est de constater que l'Union européenne mérite son statut d'« objet politique non identifié » : comment qualifier un

⁷⁶ La fédération Nicolas Baverez la définit comme « une union d'Etats en droit interne, qui superpose deux niveaux de décision politiques : un Etat fédéral qui dispose de la souveraineté au plan international et qui a compétence en matière de diplomatie et de défense ; des entités fédérées qui prennent en charge l'administration territoriale et les services publics de proximité ».

La confédération correspond à deux situations : 1) Une entité créée pour des Etats souverains qui consentent à lui transférer certaines de leurs compétences d'Etat souverains, sans que cette entité soit considérée par le droit international comme un Etat. 2) L'idée de structurer un ensemble d'organes d'une même institution ou de plusieurs institutions ayant les mêmes vocations et buts au niveau national, mais qui souhaitent s'enrichir mutuellement par l'instauration d'une structure supranationale (par exemple, un regroupement de syndicat au niveau européen). Cf. LAKAHAL Mokhtar, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, éd. Ellipses, 2006, PP.67-68/128-129.

tel processus qui, d'un côté « *respecte la pérennité des nations, au niveau desquelles se manifeste dans sa plus grande intensité le lien de solidarité qui unit les citoyens* » et qui d'un autre côté cherche « *à promouvoir au plan européen un partage des souverainetés générateur d'un pouvoir politique unifié* »⁷⁷ ? En effet, l'Union européenne c'est aussi le résultat d'un compromis entre les partisans d'une Europe à vocation fédérale et les tenants d'une Union à vocation intergouvernementale.

Cette dialectique de la coalition et de l'intégration, pour citer de nouveau Jean-Louis Quermonne⁷⁸, a abouti à une double conception de l'Union européenne qui se manifeste dans la structure des institutions en elle-même, et dans les modes de décision.

La dimension intergouvernementale de l'Union s'observe dès les débuts de la construction européenne, dans un contexte post Seconde Guerre mondiale qui alimente la peur manifeste des Etats de perdre des pans de leur souveraineté au profit d'instances supranationales. C'est donc sans surprise que de 1947 à 1949, la plupart des organisations européennes sont de caractère intergouvernemental ; la voie diplomatique reste la plus sécurisante et la plus respectueuse du paradigme Westphalien⁷⁹ pour la plupart des Etats – ce qui explique le rejet du Traité de la Communauté européenne de défense (CED) par la France en 1954, la « crise de la chaise vide » en 1965 (la France, dirigée par le Général De Gaulle, résista à l'extension des compétences de la Commission en matière de politique agricole commune), ou encore les nombreuses dérogations demandées par le Royaume-Uni pour restreindre le processus de transfert de compétences (notamment opposé à l'harmonisation en matière de fiscalité).

Quant à la dimension intégrationniste de la construction européenne, elle prendra clairement forme avec la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950, largement inspirée des propos tenus antérieurement par Jean Monnet, par lesquels ce dernier avance que « *la coopération entre les nations ne résout rien. Ce qu'il faut chercher, c'est une fusion des intérêts* »⁸⁰. Si Jean Monnet avait ainsi proposé une coordination des ressources de guerres franco-britanniques (reprise par Winston Churchill qui essuiera le refus de la France, en 1940), Robert Schuman restera dans cette dynamique de dépassement des souverainetés et positionnement des Etats sur un même pied

⁷⁷ Remarque de Jean-Louis Quermonne, in : GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine et QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Les mots de l'Europe : lexique de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001, P.135.

⁷⁸ QUERMONNE Jean-Louis, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2008, PP.23-28.

⁷⁹ Au XVII^e s, les Traités de Westphalie qui marquent la fin de la Guerre de Trente ans (1618-1648), vont consacrer l'Etat comme la forme privilégiée d'organisation politique des sociétés, caractérisée par deux principes : 1) Le principe de souveraineté externe : aucun Etat ne reconnaît d'autorité au-dessus de lui et tout Etat reconnaît tout autre Etat comme son égal. 2) Le principe de souveraineté interne : tout Etat dispose de l'autorité exclusive sur son territoire et la population qui s'y trouve et aucun Etat ne s'immisce dans les affaires internes d'un autre Etat. Pour en savoir plus, BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, PP.20-23.

⁸⁰ Cité in : QUERMONNE Jean-Louis, *L'Union européenne dans le temps long*, Op.cit, PP.23-24.

d'égalité (mis à mal après la guerre par des relations inégales entre pays vainqueurs et pays vaincus), et proposera une union franco-allemande autour du Charbon et de l'Acier, avec à sa tête une Haute autorité supranationale. La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)⁸¹ marquera le tournant intégrationniste et du même coup, le point de départ d'une architecture institutionnelle européenne complexe à définir. Ce qu'il faut retenir, c'est que l'espace politique européen ne cesse depuis d'être tiraillé entre ces deux approches. Par cette déclaration Schuman, on a l'essence de cet « objet politique non identifié », à savoir, une synthèse entre une dimension supranationale et une dimension intergouvernementale.

Cette synthèse prend une forme concrète avec le traité de Maastricht (traité UE – signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993), qui en associant la méthode communautaire et la coopération intergouvernementale classique, propose une structure juridique et institutionnelle complexe (d'ailleurs inspirée de l'Acte unique européen de 1986). En effet, les négociateurs ont cherché à concilier le respect de la souveraineté des Etats-membres et les impératifs d'une union politique. Une recherche d'équilibre qui a abouti à une structure en piliers. Un premier pilier dit « communautaire » qui regroupe les Communautés européennes (la Communauté européenne (CE) – ex Communauté économique européenne (CEE), la CECA et l'Euratom⁸²) et qui s'inscrit dans une dynamique supranationale ou intégrationniste. Deux autres piliers qui s'inscrivent quant à eux dans une dynamique intergouvernementale : le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC, « deuxième pilier ») et la Coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP, « troisième pilier ») ex- JAI (Justice et affaires intérieures).

Cette structure conforte par sa complexité l'appellation « objet politique non identifié » (OPNI) attribuée, d'autant plus qu'ici, Union et Communautés possèdent un « cadre institutionnel unique », car ce sont les mêmes institutions qui servent d'organes de décision à des organisations mises en place par des traités différents et considérées différemment d'un point de vue juridique. Avec le Traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, une tentative de simplification est opérée : la structure en piliers est supprimée, l'Union européenne est dotée d'une personnalité morale⁸³. La différence entre Union et

⁸¹ Etablie par le traité de Paris du 18 avril 1951 (entré en vigueur en 1952) conclu pour une durée limitée à cinquante ans ; depuis qu'il a expiré le 23 juillet 2002, le droit commun du traité de Rome s'applique aussi au secteur du charbon et de l'acier.

⁸² La CEE avait été créée en même temps que l'Euratom (appellation courante de la Communauté européenne de l'énergie atomique- CEEA) par les traités de Rome du 25 mars 1957 conclus sans limitation de durée et entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

⁸³ Les traités européens s'organisent désormais de la façon suivante :

Communauté européennes est effacée – notamment par l'application aux matières de l'ancien « troisième pilier » (CPJP) des mêmes procédures et contrôles qu'aux autres politiques, tout en maintenant un régime spécifique pour l'ancien « deuxième pilier » (PESC).

Mais pour l'heure, l'omniprésence de la dialectique intergouvernementale et communautaire n'est pas remise en cause⁸⁴. Il y a certes des innovations dirigeant plus vers une conception à dominante intégrationniste (par exemple, l'évolution du monopole d'initiative législative de la Commission européenne, le renforcement de pouvoirs du Parlement européen, l'attribution de compétence pleine à la Cour de justice de l'Union européenne dans les matières relevant de l'ancien troisième pilier – immigration, asile et visas, coopération judiciaire et coopération policière – renforcement des pouvoirs du Comité économique et social et du Comité des Régions), mais rattrapée largement par les réticences nationales (création d'une présidence permanente du Conseil européen, la double casquette du haut représentant des affaires étrangères également vice président de la Commission européenne, mais soumis au contrôle des ministres des Affaires étrangères). La Convention sur l'avenir de l'Europe⁸⁵, dont s'est inspiré le traité de Lisbonne, reste avant toute chose un compromis. L'équilibre des pouvoirs au niveau européen reste donc le débat permanent de l'intégration européenne.

Cette complexité communautaire, Andy Smith a choisi de la résumer comme « *le fruit d'une succession de compromis, codifié dans des traités qui ont délimité un espace politique construit par piliers et où les modalités de la décision, les compétences, le degré d'institutionnalisation et les instruments d'intervention varient fortement d'un secteur à l'autre* »⁸⁶. Il est également possible d'être plus précis et d'envisager que cette complexité est due à l'existence d'un « fonctionnement multi-niveaux » comme l'a fait Aurélie

- Le traité sur l'Union européenne (traité UE) conserve son appellation : il définit les objectifs, compétences, principes et le cadre institutionnel de l'Union européenne ; il comporte des dispositions relatives aux coopérations renforcées et aux compétences extérieures de l'Union.

- Le traité instituant la Communauté européenne (traité CE) devient le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : le TFUE reprend donc l'essentiel du traité CE en le réformant.

Pour en savoir plus, se référer à DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Paris, éd. La documentation française, 2010.

⁸⁴ Pour en savoir plus, lire l'article de DEHOUSSE Renaud, « La gouvernance européenne après Lisbonne », in : *Questions internationales*, n°45, sept-oct. 2010, PP.20-27.

⁸⁵ Cette Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2004) a été convoquée par le conseil européen réuni à Laeken les 14 et 15 décembre 2001. Dans une logique de constitutionnalisation de l'Union européenne, elle a abouti à la signature à Rome d'un « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », le 29 octobre 2004, qui devait remplacer les traités de Rome et de Maastricht, et apporter des innovations notamment institutionnelles. Cette Constitution pour l'Europe serait entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2006 si elle n'avait pas été « gelée de fait », après les résultats négatifs des référendums organisés en France le 29 mai 2005 et aux Pays-Bas le 1^{er} juin 2005. Cf. la préface de Jacques Ziller dans DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Op.cit., P.7 ; DOLLAT Patrick, *Droit européen et droit de l'Union européenne*, Paris, éd. Dalloz, 2005, PP.142-149.

⁸⁶ Cité in : CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel, ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe : Emergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, éd. Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, P.20.

Campana, c'est-à-dire « *l'imbrication de niveaux de gouvernement à la fois en amont de la décision, au moment de la construction des problèmes et des agendas, et en aval, au moment de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques européennes* »⁸⁷.

Les difficultés rencontrées pour qualifier l'espace politique communautaire, réside avant tout dans cette dualité intergouvernementale/intégrationniste omniprésente dans la décision européenne : quels sont les niveaux de l'action publique européenne ? Quels sont les acteurs de cette prise de décision ? Que l'on se positionne dans l'une ou l'autre des conceptions européennes évoquées, on se rend compte : d'une part que les tentatives d'explications de la complexité européenne en viennent à se convertir en caractéristiques qui définissent ce système. Et que d'autre part, la complexité se manifestant surtout dans la production de politiques publiques européennes, c'est en s'intéressant à la façon de gouverner dans cet espace européen que l'on pourra en tirer une définition claire. C'est donc la notion de « gouvernance », ou encore de « gouvernance européenne » qui permettra de traiter les particularités des processus politiques européens. Considérons donc que cet espace est a priori une gouvernance à différents niveaux d'action publique. Chaque thématique mobilisera les niveaux d'action correspondant à l'une ou l'autre de ces deux visions de l'Europe.

La gouvernance européenne

Pour commencer, précisons qu'il n'existe pas de définition unique de la gouvernance. Bien que le terme en lui-même remonte au Moyen âge en français, en anglais ou en espagnol (*gouvernance, governance, gobernanza*), c'est dans la première moitié du XX^e siècle qu'il sera utilisé en tant que notion. Cela commencera en 1930 aux Etats-unis, avec une interprétation économique de cette notion pour désigner le mode de conduite des grandes entreprises : l'expression la plus connue est celle des travaux de Ronald Coase sur la théorie des coûts de transaction et la notion de corporate governance, qui repose sur des réflexions autour de l'articulation efficace à l'intérieur des grandes firmes (entre les « maisons mères » et les filiales) et entre les firmes et les sous-traitants⁸⁸. Cette gouvernance, que l'on peut qualifier de gouvernance d'entreprise « est

⁸⁷ Ibid. P.20.

⁸⁸ L'idée est qu'au nom de la compétitivité, les grandes firmes principales doivent laisser des « agents » (sous-traitants ou filiales) gérer les aléas du marché (adaptations locales aux conditions de production et ajustements sur le marché). Mais le coût de transaction entre le « principal » et ses « agents » limite les gains des firmes par son caractère exorbitant. Ainsi, l'interaction entre principal et agent est le cœur de la théorie de la corporate governance : la réduction des coûts de transaction est possible si l'agent développe ses activités sans passer par le principal tout en restant attaché à la stratégie de ce dernier. Cf. MASSARDIER Gilles, *Politiques et action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2003, P.142.

génétiqnement programmée en tant que mode de gestion reflétant la logique de l'économie capitaliste. Elle ne s'inscrit pas dans la raison politique, mais dans la raison économique. A ce titre, elle est de nature apolitique, opérant selon la logique instrumentale du marché, induisant une sectorialisation et une fragmentation de l'action »⁸⁹. Face à cette première tentative de définition éminemment économique, d'autres approches vont se saisir de la notion (relations internationales, politique comparée, littérature de l'action inter et supranationale⁹⁰) et lui attribuer chacune des caractéristiques dominantes.

Dans le domaine des relations internationales, c'est dans un contexte post-guerre froide où le binôme Est/Ouest ne structure plus les relations au niveau international que l'on s'intéresse à la « *capacité des systèmes de gouvernance à trouver des solutions à des problèmes de politiques internationales* », au-delà des frontières de l'Etat-nation. Ainsi émerge la notion de gouvernance comme « *moyen de réussir la coopération dans les systèmes anarchiques de relations internationales* ». La politique internationale impliquerait tant des mécanismes gouvernementaux que non gouvernementaux, « *par lesquels les personnes et les organisations agissent, satisfont des besoins et surtout, atteignent des objectifs* » ; « *cette conceptualisation (de la gouvernance) identifie les modes de coordination horizontale entre les acteurs, pour formuler et mettre en œuvre une politique* ».

Du point de vue de la politique comparée, la notion de gouvernance est envisagée par les chercheurs (majoritairement allemands) comme « *un modèle qui permet de penser les interactions entre les sous-systèmes politiques* ». En partant des recherches sur le néo corporatisme, ils proposent de tenir compte de quatre facteurs : 1) les capacités de régulation déployées par les acteurs impliqués, 2) le jeu et les stratégies de ces acteurs, 3) les configurations qu'ils forment, 4) les opportunités et contraintes institutionnelles à l'intérieur desquelles ils interviennent. C'est essentiellement le constat d'une diminution de la capacité régaliennne de l'Etat (crise financière de l'Etat et développement de nouveaux mécanismes et d'instruments de la gestion étatique) qui est à l'origine de cet intérêt pour la notion de gouvernance. De cette idée, deux conceptions de la gouvernance (political guidance ou Politische Steuerung), seront relevées au début des années 1990 : i) la gouvernance comme mode de coordination d'activités individuelles, ou forme d'ordre social. ii) un nouveau mode de gouvernement, distinct du modèle hiérarchique où les acteurs publics et privés coopèrent dans des réseaux mixtes public/privé⁹¹.

⁸⁹ KAZANCIGIL Ali, « La gouvernance et la souveraineté de l'Etat », in : HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali, PRUD'HOMME Jean-François (dir.), *La gouvernance, un concept et ses applications*, Paris, éd. Karthala, 2005, P.54.

⁹⁰ Présentation des approches inspirée de SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, PP. 227-254.

⁹¹ Pour citer un exemple qui s'y rapporte quelque peu, on peu s'intéresser à la « troisième voie » véhiculée par la « nouvelle gauche » anglaise. Ici, la gouvernance est un patchwork de constatations sur l'incertitude internationale et la nécessité de re-hiérarchiser les priorités de l'Etat englué dans ses défaillances. Cette vision de la gouvernance portée par Tony Blair dans les années 2000, est porteuse d'un souci d'articulation entre des logiques

En 1989, l'expression «gouvernance» se vulgarise avec la publication du rapport de la Banque mondiale sur l'Afrique, qui insiste sur la nécessité d'une «bonne gouvernance» pour les pays en développement. Dès lors, dans la littérature des acteurs tel que le Comité de développement du Conseil économique et social des Nations unies, cette «bonne gouvernance» se définit comme une gestion financière durable et une efficacité administrative, inspirée de celle des entreprises privées des pays «dits avancés», et éventuellement déléguée aux ONG occidentales. Cette conception de la gouvernance a été reprise par l'Union européenne dans ses relations avec les pays ACP, mais aussi de façon spécifique en 2001, avec la publication de son Livre blanc sur la gouvernance.

En survolant ces approches, on peut dégager des traits communs. Tout d'abord, la non exclusivité des formes de gouvernement étatiques pour gouverner: autrement dit, l'action de gouverner ne se résume pas à l'Etat nation⁹²; puis l'existence de systèmes qui s'entremêlent et contribuent ensemble à une régulation globale; enfin, l'intervention d'acteurs publics et privés qui interagissent et dont les échanges (voire conflits) structurent le système de gouvernance. La gouvernance est donc une affaire d'articulation entre acteurs, systèmes, réseaux divers. Patrick Le Galès, lui, propose de présenter la gouvernance comme «*un chantier de recherche qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du*

(marché/Etat).Ce programme politique de la troisième voie trouve sa source en Grande-Bretagne dans un programme universitaire de recherche empirique (local governance programme) mettant l'accent sur les modes d'articulation centre/périphérie et public/privé. Pour en savoir plus, MASSARDIER Gilles, *Politiques et action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2003, PP.142-143.

⁹² Cette observation permet d'évoquer l'opposition gouvernement/gouvernance: alors que le gouvernement se veut une organisation qui a l'autorité définie de prendre constitutionnellement des décisions légitimes, la gouvernance se distingue en ce qu'elle caractérise les relations entre un ensemble d'institutions et d'acteurs, publics et privés. SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Op.cit., P.242; GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine et QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Les mots de l'Europe: lexique de l'intégration européenne*, Op.cit., P.148. Selon Gary Stoker, l'essence de la notion de gouvernance «est qu'elle privilégie les mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique». Plus encore, l'inadéquation entre les notions de gouvernement et gouvernance résulterait de quatre constats: 1) le brouillage des frontières public/privé, 2) la «défaillance» de l'Etat et sa fragmentation, 3) l'horizontalisation des acteurs dans les systèmes sociaux «autonomes» qui produisent les politiques publiques, 4) la mise en forme des politiques publiques par des partenariats de plus en plus complexes entre organisations publiques et entre organisations publiques et privées. STOKER Garry, «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue Internationale des Sciences sociales*, n°155, 1998, PP.19-30. Mais la gouvernance ne remplace pas le gouvernement: «*elle n'est pas seulement une articulation entre les réseaux, ou une question de coordination d'acteurs multiples [...]. Elle soulève des questions de choix collectifs, de valeurs, de débat contradictoires, d'affrontement entre des intérêts divers, d'intérêt général, de légitimité, de démocratie [...]*». LEGALES Patrick, «Gouvernance», in: BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, PP. 244-251. On peut même ajouter que la réalité a rapproché ces deux terminologies car, «en matière de politiques publiques, le processus décisionnel est toujours un processus complexe au sein des sociétés développées. Dans la littérature américaine, les deux termes de government et governance sont d'ailleurs pratiquement synonymes». BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Paris, éd. LGDJ, 2006, P.612.

gouvernement »⁹³. Sabine Saurugger va plus loin, en disant qu'il s'agit de « l'ensemble de mécanismes alternatifs de fabrication politique entre différents groupes, réseaux et sous-systèmes susceptibles de rendre possible l'action du gouvernement. La gouvernance est donc distincte du modèle hiérarchique du gouvernement et se présente comme un modèle dans lequel acteurs étatiques et non étatiques participent dans des réseaux mixtes publics/privés. La gouvernance peut être aussi bien étudiée au niveau national, local et international »⁹⁴.

Pourquoi s'attarder à définir cette notion dans sa globalité ? Pour la simple raison qu'elle interviendra à différents niveaux d'analyse dans notre étude (européen, national et régional). Mais qu'en est-il de cette notion dans le champ strictement communautaire ? La gouvernance propre à l'espace européen, prend forme dans la routinisation de la gouvernance prise généralement, c'est-à-dire, « un processus d'élaboration des politiques publiques, caractérisé à la fois par l'interaction entre une pluralité d'acteurs étatiques et privés, par la complexité des processus de négociation à plusieurs niveaux et par la relativement faible canalisation des procédures de décision »⁹⁵. Il existe trois conceptions de la gouvernance européenne : la gouvernance multi niveaux, la gouvernance en réseaux et les nouveaux modes de gouvernance⁹⁶. En les observant, on peut relever des idées pour définir la gouvernance européenne. La gouvernance multi niveaux met l'accent sur l'existence de différents niveaux d'action dans le processus de prise de décision, comme principale caractéristique du système politique européen. La gouvernance en réseaux⁹⁷ avance quant à elle que le système politique européen repose sur un système non hiérarchique, interactionnel où les acteurs publics et privés ont des relations d'interdépendance. Les nouveaux modes de gouvernance s'orientent sur la nature de certains échanges entre les acteurs du processus décisionnel européen, et caractérisent ainsi le système politique communautaire par la coexistence de processus non coercitifs souples basé sur le volontariat (soft law) avec des modes coercitifs (directives, règlements).

La gouvernance européenne sous entend par conséquent un système politique original avec trois traits principaux⁹⁸ : 1) l'interpénétration de différents niveaux de gouvernement

⁹³ LEGALES Patrick, « Gouvernance », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., P.244.

⁹⁴ GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine et QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Les mots de l'Europe : lexique de l'intégration européenne*, Op.cit., P.148.

⁹⁵ SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Op.cit.

⁹⁶ Se reporter au tableau sur « les trois conceptions de la Gouvernance européenne » en annexe.

⁹⁷ Gouvernance en réseaux que l'on peut rapprocher de la gouvernance négociée, présentée par Patrick Legales comme « un mécanisme qui permet aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation et la coopération ». Il s'agit de « mettre l'accent sur les formes horizontales d'interaction entre les acteurs, les interdépendances, la régularité et les règles d'interaction et d'échanges, l'autonomie de secteurs et de réseaux à l'égard de l'Etat, la dimension temporelle, les processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, et parfois les contraintes associées à la décision ». LEGALES Patrick, « Gouvernance », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., PP.248-249.

⁹⁸ LASCOUMES Pierre, LEGALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, éd. Armand colin, 2007, PP.22-23.

(Parlement, conférence intergouvernementale, Commission) ; 2) la diversité des acteurs et intérêts organisés non étatiques (plus ou moins structurés en réseaux) ; 3) un ensemble d'instances et de pratiques de négociations produisant des accords qui s'imposent aux membres. « *Dans ce système, la Commission européenne et le Parlement jouent un rôle d'entrepreneur politique et créent des coalitions avec des Etats et des acteurs non étatiques* ».

Bien qu'ayant permis de définir l'espace politique communautaire, la gouvernance demeure un simple outil permettant de décrire le réel (tant au niveau national, local et international) : elle apporte des orientations analytiques mais ne constitue pas un cadre théorique structurant. Ce que l'on retiendra principalement – dans la continuité d'une européanisation envisagée comme un processus interactionnel, c'est l'imbrication de différents niveaux d'action et les interactions d'acteurs divers. Car ce qui nous intéresse dans notre macro analyse, c'est certes, la gouvernance européenne en elle-même, mais également la gouvernance politique à multiples niveaux au sein des territoires nationaux (étant donné que nous interrogeons l'ultra périphérie européenne, composée de régions jouant aussi un rôle au sein des Etats membres). Quelle que soit sa nature, la gouvernance permet de saisir l'enchevêtrement des logiques et contraintes (internes et externes) du système décisionnel.

Cela amène à considérer avec intérêt la distinction opérée par Liesbet Hooghe et Gary Marks⁹⁹, entre deux types de gouvernance politique saisissable à l'échelle nationale. Un premier type de gouvernance caractérisé par la prééminence d'instances décisionnelles à caractère territorial prononcé, où des pouvoirs institutionnels (en nombre relativement limité et dotés d'une compétence générale) coexistent et s'influencent réciproquement. On y retrouve, l'Etat, des collectivités locales (communes, regroupements de communes, départements, régions) et des entités fédérées dans l'Etat fédéral. La « compétence générale » est plus ou moins largement définie selon qu'il s'agit des affaires locales d'une commune, d'une agglomération ou d'une région, en comparaison de ce qui demeure la compétence législative de l'Etat. Tous ces territoires disposent d'institutions représentatives stables, avec assemblées délibératives et exécutifs, issus directement ou indirectement du suffrage universel. A noter que les limites de la compétence territoriale respective des collectivités publiques ne s'enchevêtrent pas, mais se superposent (en conformité avec le principe de la subordination des autorités décentralisées au pouvoir central). Les décisions des autorités locales ne peuvent violer la loi nationale, ni celle-ci aller à l'encontre

⁹⁹ Cités in : BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Op.cit., PP.614-617.

d'engagements internationaux¹⁰⁰. Un deuxième type de gouvernance plus fonctionnel que territorial. Des instances spécialisées sont créées (à l'initiative des autorités publiques ou de groupements particuliers) en vue de faciliter la solution de problèmes bien spécifiques. Selon les modalités les plus diverses, Etats, collectivités locales de niveau différent, établissements publics, associations, groupes privées, y sont associés. Ces structures transcendent souvent les territoires administratifs ou pôles, parce que leur naissance est justifiée par cette nécessité d'en dépasser les limites trop étroites, afin de mieux appréhender des problèmes qui les débordent. Le modèle fonctionne indépendamment des débats partisans de la société et en dehors de tout contrôle démocratique, car les préférences des citoyens ne s'y expriment pas directement. Les acteurs décisionnels inclus, sont choisis avant tout pour leur compétence dans l'accomplissement de tâches spécifiques.

Malgré cet effort notable de décrypter les espaces politiques les plus complexes, la notion de gouvernance telle qu'elle a été discutée jusqu'ici tend à négliger un aspect important : la production des politiques publiques en elle-même. Ainsi, certains auteurs proposent une réintroduction de l'approche séquentielle des politiques publiques, qui permettrait de saisir les différentes étapes de la prise de décision : l'identification du problème, le traitement de ce problème, la mise en œuvre du programme (application des décisions choisies), l'évaluation du programme, et la terminaison de ce programme¹⁰¹. Il est vrai que les politiques publiques communautaires et plus largement les politiques publiques, ne suivent pas forcément une logique séquentielle chronologique, les étapes pouvant se dérouler parallèlement ou pire s'inverser. Toutefois, y recourir permettra de « clarifier la vision d'ensemble des multiples opérations rattachables au processus », cela d'autant plus que notre problématique d'étude interroge une étape précise du processus d'élaboration d'une politique publique : l'inscription à l'ordre du jour d'une question préoccupant l'autorité compétente – étape que nous divisons pour des raisons pratiques en deux phases : la problématisation et l'inscription à l'agenda public.

Parmi les tenants de ce rapprochement avec l'approche séquentielle, nous pouvons citer Aurélie Campana, qui en observant les discussions autour de la gouvernance européenne a constaté que celles-ci n'évoquent pas la question des processus de construction des problèmes

¹⁰⁰ Attardons nous sur ce principe de subordination : l'ultra périphérie européenne peut elle constituer une opportunité pour les régions souhaitant « se dégager » ou « contourner » les contraintes liées à la subordination ? Ou encore, ne s'agirait-il pas de substitution de contraintes liées à la subordination, si l'on considère que ces mêmes régions sont subordonnées en tant que RUP à la Commission dans la pratique ? Dans ce cas, on peut se demander comment cette subordination se manifesterait, étant donné que l'ultra périphérie européenne n'a pas de pouvoir de décision comme un acteur classique de l'action publique.

¹⁰¹ Se reporter au tableau sur « les étapes de la prise de décision » en annexe.

publics. S'inspirant des auteurs Gusfield, Spector et Kitsuo, elle propose dans son article « Que deviennent les problèmes dans un espace européen de production de politiques publiques »¹⁰², de s'interroger directement sur la définition des problèmes publics : celle-ci « représente un enjeu de premier ordre dans l'analyse des politiques publiques. En effet, la problématisation d'un fait social, l'émergence du problème, puis son entrée dans l'espace public influent très fortement sur la décision, la mise en œuvre et la réception des politiques publiques ». S'intéresser directement à la définition des problèmes publics, implique la « compréhension des processus de construction des agendas et des problèmes publics en Europe ». Un ensemble de propos qui nous amène à aborder les deux principales variables de notre réflexion : la construction du problème public et la mise sur agenda.

B. LES LIGNES DIRECTRICES DE L'ETUDE

En tenant compte des caractéristiques de la gouvernance et d'une approche séquentielle de l'action publique, nous tenterons une réflexion sur les notions de « mise sur agenda » et de « problématisation publique », essentielles pour l'analyse du processus interrogé dans l'étude.

1. La mise sur agenda

Cette métaphore (émergée dans l'analyse des politiques publiques aux Etats-Unis au début des années 1970) concerne les processus en vertu desquels des thèmes, problèmes ou enjeux, jusqu'alors plus ou moins refoulés ou latents, se transforment en objets du débat politique¹⁰³. Il s'agit de l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention (active) des autorités politiques légitimes¹⁰⁴. Roger Cobb et Charles Elder distinguent quant à eux deux grands types: l'agenda systémique et l'agenda institutionnel. L'agenda systémique comprend tous les problèmes perçus par les membres de la communauté politique comme méritant une attention publique (peut concerner aussi bien les autorités compétentes que non compétente sur cette question, attention n'impliquant pas forcément action) et devant entrer légitimement dans la

¹⁰² Cf. CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel, ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe : Emergence, formulation et mise en instrument*, Op.cit. PP. 33-48.

¹⁰³ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, PP.15-16.

¹⁰⁴ Padioleau J., cité par THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », in : GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique, Tome 4 : les politiques publiques*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 1985, P.17.

juridiction des autorités gouvernementales existantes. Dans cet agenda conjoncturel ou exceptionnel, figurent des problèmes définis de façon très générale. De son côté, l'agenda institutionnel concerne des problèmes plus spécifiques dont l'inscription s'inscrit dans une routine. Ici, il ne s'agit plus seulement d'attirer l'attention publique, mais de traiter ces problèmes par une recherche de solutions¹⁰⁵. Mise à part cette distinction, il existe, en fonction des arènes publiques des « agendas sous-systémiques », tels que l'agenda médiatique, l'agenda électoral, l'agenda partisan, syndical ou associatif.

Depuis quelques années, les agendas institutionnels nationaux et locaux se voient concurrencés par les agendas institutionnels européens ; par un effet d'engrenage (*spill over*), de plus en plus de thématiques se trouvent problématisées et traitées au niveau européen. L'inscription à l'agenda institutionnel de la Commission européenne de la question des flux migratoire dans l'ultra périphérie européenne que nous étudions, en est un exemple. En outre, avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, les domaines « *qui relèvent du noyau dur des fonctions régaliennes de l'Etat, comme l'immigration, sont touchées, ne serait-ce que par la voie intergouvernementale ouverte par les accords de Schengen* ». « *Cette extension de l'agenda communautaire [...] veut dire que l'Europe est désormais de plus en plus, le lieu du débat, c'est-à-dire, le lieu où sont formulés les problèmes, où s'affrontent les différentes qualifications des problèmes et où est définie la palette des solutions sur lesquelles les différents acteurs vont entrer en conflit ou en négociation. L'Europe, de plus en plus nettement fixe les cadres intellectuels et normatifs qui déterminent les grandes orientations des politiques publiques* »¹⁰⁶. Mais l'obtention de ces cadres ne se fait pas sans heurts : compétition et lutte dominent le processus d'inscription à l'agenda politique en général, des acteurs ou coalitions cherchant à faire prendre en compte leurs intérêts. C'est à qui arrivera à imposer sa vision du monde, sa construction du problème. Néanmoins, une des spécificités de l'agenda européen demeure son caractère aléatoire : « *on ne sait jamais exactement quel problème va surgir, porté par qui et comment* »¹⁰⁷. L'architecture institutionnelle de l'Union combinée aux caractères propres à la gouvernance européenne, multiplie les possibilités d'émergence du processus d'inscription à l'agenda ; on se risquerait même à dire qu'au niveau national ou local, les degrés de compétition dans ce processus sont plus facilement saisissables qu'au niveau européen. Entre les acteurs nationaux et subnationaux, les groupes d'intérêts publics et privés, les institutions communautaires, les paramètres de compétition du processus de mise à l'agenda s'en

¹⁰⁵ Les agendas institutionnels sont divers, chaque autorité publique ayant le sien : i) agenda gouvernemental (regroupe formellement les sujets à l'ordre du jour du Conseil des Ministres) ; ii) agenda législatif (les sujets à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et du Sénat) ; iii) agenda administratif (propre à chaque ministère) ; iii) agenda d'une collectivité territoriale, etc.

¹⁰⁶ MULLER Pierre, « un espace européen des politiques publiques », in : MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, éd. L'Harmattan, Paris, 1995, PP.15-16.

¹⁰⁷ Ibid.

trouvent multipliés et incertains. Une remarque qui se justifie d'autant plus par l'existence de plusieurs modes de mise sur agenda.

Philippe Garaud en a notamment proposé cinq¹⁰⁸, qui ne sont pas nécessairement présents et obligatoires dans un processus, mais qui sont susceptibles de coexister ou encore de se succéder : la mobilisation externe (groupes organisés extérieurs à l'Etat parvenant à transformer leur problème en question d'intérêt public), l'offre politique (un ou plusieurs acteurs politiques mettent un thème en avant dans le but de renforcer leur position dans la compétition politique), la mobilisation interne (groupes externes ayant le privilège d'accéder directement à l'agenda gouvernemental), l'anticipation (autorités publiques et experts initient le processus de mise sur agenda), et la médiatisation (les médias font la promotion d'un problème dont la forte audience favorisera la mise sur agenda)¹⁰⁹. A noter cependant que cette typologie ne présente pas toutes les formes possibles d'accès à l'agenda existantes dans la réalité : une directive européenne, une décision judiciaire ou un calendrier institutionnel peuvent déclencher une mise sur agenda. Ceci dit, le type de mise sur agenda est fortement lié à la construction du problème en lui-même, aux acteurs à l'origine de cette construction, et au contexte qui a influencé les acteurs de cette construction : qui a problématisé la question des flux dans l'ultra périphérie européenne ? Est-ce le même acteur qui a inscrit la question dans son agenda institutionnel, c'est-à-dire la Commission européenne ? Quel est le rôle de l'ultra périphérie dans cette inscription ? Quels sont les facteurs contextuels qui englobent cette inscription à l'agenda européen ?

Jean-Claude Thoenig ne s'y trompe pas lorsqu'il dit que « *la mise à l'agenda est un parcours truffé de représentations, de sens et de significations propres aux acteurs concernés* »¹¹⁰. L'inscription d'une question quelque soit le niveau d'action publique (européen, national, local) s'inscrit forcément dans un contexte social et politique précis, pour ne pas dire que le sens même de la mise sur agenda se situe dans cette dynamique conjoncturelle. Cette observation est intéressante pour deux raisons. D'une part, parce qu'elle s'oppose aux tenants d'une action européenne de nature purement technique, où la mise sur agenda consisterait en un processus politiquement et socialement neutre, essentiellement dominés par des négociations et expertises. D'autre part,

¹⁰⁸ Inspirés de la typologie déjà proposée en 1976 par Cobb et Ross : outside initiative model, mobilisation model et inside access model.

¹⁰⁹ Se reporter au tableau sur « les modèles de mise sur agenda » en annexe.

¹¹⁰ THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », Op.cit.

parce qu'elle interpelle la Policy window ou « fenêtre d'opportunité politique » imaginée par John W. Kingdon, en 1984¹¹¹.

Arrêtons-nous quelques instants sur ce modèle. A l'exception des problèmes routiniers, la mise sur agenda s'opère forcément dans un contexte spécifique, la Policy window. Ce modèle cherche à agencer les perspectives classiques du domaine de mise sur agenda (accent sur les acteurs, sur les processus d'émergence des problèmes ou sur le rôle des récits), tout en tenant compte des hasards et incertitudes qui pèsent sur le processus. La fenêtre est une métaphore qui compare la mise sur agenda au lancement d'une mission spatiale : « *In space shots, the window presents the opportunity for a launch. The target planets are in proper alignment, but will not stay that way for long. Thus the launch must take place when the window is open, lest the opportunity slip away. Once lost, the opportunity may recur, but in the interim, astronauts and space engineers must wait until the window reopens. Similarly, windows open in policy systems. These policy windows, the opportunities for action on given initiatives, present themselves and stay open for only shorts periods. If the participants cannot or do not take advantage of these opportunities, they must bide their time until the next opportunity comes along* »¹¹². Kingdon considère avec cette métaphore qu'il existerait trois flux ou courants (stream) – possédant chacun un développement autonome selon une logique et un calendrier propre – qui détermineraient la mise sur agenda politique : problem stream, policy stream et political stream. Le courant des problèmes (problem stream) est composé des problèmes appelant une solution de la part des autorités publiques. Trois mécanismes permettent d'identifier ces problèmes¹¹³ : les indicateurs (ex : taux d'expulsions, sondages), les évènements (l'arrivée médiatisée de « cayucos » en 2006 sur les côtes canariennes), les feedbacks (les résultats d'une évaluation). Le courant des solutions (policy stream) est composé de l'ensemble des alternatives d'action publique portées par des entrepreneurs au sein de communautés de politiques publiques (policy communities). « *In the policy stream, proposals, alternatives, and solutions float about, being discussed, revised, and discussed again. In contrast to a problem-solving model, in which people become aware of a problem and consider alternatives solutions, solutions float around*

¹¹¹ KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, éd. Ron Newcomer § Associates, USA, 1984. Consulter également la présentation de Pauline Ravinet de la « fenêtre d'opportunité politique » dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., PP.219-227.

¹¹² « *Dans le domaine spatial, la fenêtre consiste en une opportunité de lancement. Les planètes sont alignées d'une façon correcte qui ne perdurera pas. Par conséquent, le lancement doit se réaliser quand la fenêtre est ouverte, de crainte que l'opportunité s'éloigne. Une fois perdue, l'opportunité peut réapparaître, mais en attendant astronautes et ingénieurs doivent attendre jusqu'à ce que la fenêtre s'ouvre de nouveau. De la même façon, des fenêtres s'ouvrent dans les systèmes politiques. Ces fenêtres politiques, opportunités d'action à des initiatives données, sont elles-mêmes présentes et restent ouvertes pour seulement de courtes périodes. Si les acteurs ne peuvent ou ne tirent pas avantage de ces opportunités, ils doivent attendre le moment clef où la prochaine opportunité se présentera* ». Notre traduction de KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Op.cit., P.174.

¹¹³ Pierre Favre distingue lui, quatre formes d'émergence d'un problème : 1) l'émergence progressive et par canaux multiples (par exemple à partir d'une situation jugée injuste) ; 2) l'émergence instantanée (catastrophe) ; 3) l'activation automatique (lorsqu'un dossier est activé sans qu'il y ait de revendication ou de demande des populations concernées) ; 4) l'émergence captée (quand une institution extérieure au champ politique s'approprie le problème). Cf. Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, éd. Presses universitaires de France, 2006, PP.31-32.

in and near government, searching for problems to which to become attached or political events that increase their likelihood of adoption. These proposals are constantly in the policy stream, but then suddenly they become elevated on the governmental agenda because they can be seen as solutions to a pressing problem or because politicians find their sponsorship expedient »¹¹⁴. Entre autre, la prise en compte de ces solutions dépend de leur faisabilité technique, leur compatibilité avec les valeurs dominantes et leur capacité d'anticipation des contraintes à venir. Enfin, le courant politique (political stream) repose sur l'idée que les événements évoluent selon des règles et un calendrier propres à la vie politique. Cela concerne l'opinion publique et ses revirements, les formes politiques organisées (vie des partis politiques, campagnes électorales), le pouvoir exécutif (changement dans le gouvernement et l'administration), la négociation collective (actions de groupes de pression). Lorsque ces trois courants se rejoignent, c'est-à-dire quand « *a problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it the right time for policy change, and potential constraints are not severe* »¹¹⁵, une policy window apparaît et donc une opportunité de mise à l'agenda.

Courant des problèmes (problem stream) + Courant des solutions (policy stream) + Courant politique (political stream) = Fenêtre d'opportunité politique (policy window) qui favorise une mise à l'agenda.

A noter néanmoins que la mise sur agenda est davantage affectée par le courant des problèmes (problem stream) et le courant politique (political stream) : « *a window opens because of change in the political stream (change of administration, a shift in the partisan or ideological distribution of seats in Congress, or a shift national mood) ; or it opens because a new problem captures the attention of governmental officials and those close to them. A change of administration is probably the most obvious window in the policy system [...]. The same is true of turnover of any of the political actors* »¹¹⁶.

Quant à la fermeture d'une fenêtre, elle peut être due à plusieurs raisons. Premièrement, les acteurs peuvent penser qu'ils ont abordé le problème à travers une décision où une

¹¹⁴ « *Dans le flux politique, propositions, alternatives et solutions flottent entre être discutées, révisées et discutées de nouveau. Contrairement au modèle de résolution de problème où chacun devient conscient d'un problème et considère les solutions alternatives, les solutions flottent autour, dans et près du gouvernement, recherchant des problèmes auxquels elles pourraient s'attacher ou des événements politiques qui augmentent leurs chances d'être adoptées. Ces propositions sont constamment dans le flux politique, mais ensuite elles sont tout d'un coup portées à l'agenda gouvernemental parce qu'elles peuvent être envisagées comme des solutions à un problème urgent ou parce que des politiciens trouvent leur parrainage approprié* ». Notre traduction de KINGDON John W., Ibid., P.181.

¹¹⁵ « *Un problème est reconnu, une solution est développée et disponible dans la communauté politique, un changement politique rend favorable le changement de politique et les contraintes potentielles ne sont pas importantes* ». Notre traduction de KINGDON John W., Ibid., P.174.

¹¹⁶ « *Une fenêtre s'ouvre à cause d'un changement dans le courant politique (changement d'administration, changement dans les partis ou idéologique dans la distribution des sièges à l'Assemblée, changement dans l'humeur nationale) ; ou elle s'ouvre parce qu'un nouveau problème attire l'attention des fonctionnaires gouvernementaux et ceux près d'eux. Un changement d'administration est probablement la fenêtre la plus évidente dans le système politique [...]. C'est également vrai en ce qui concerne le renouvellement de certains acteurs politiques* ». Notre traduction de KINGDON John W., Ibid., P.176.

promulgation. Même si ce n'est pas le cas, le fait que certaines actions aient été faites, abaisse le rideau sur le sujet pour le moment. Deuxièmement, les acteurs peuvent rater le passage à l'action. S'ils échouent, ils ne voudront pas investir davantage de temps, d'énergie, capital politique ou autre ressource. Troisièmement, les événements qui ont incité l'ouverture de la fenêtre peuvent disparaître de la scène publique. Quatrièmement, si un service ouvre une fenêtre, ce service peut encore changer. Les personnes à des postes clés vont et viennent, et font ainsi les opportunités par leur présence. Cinquièmement, s'il n'y a pas d'alternative disponible, l'opportunité passe.

L'intérêt de s'attarder autant sur ce cadre de réflexion est que notre étude consiste entre autre en l'analyse d'une « fenêtre d'opportunité politique » qui a permis l'inscription à l'agenda institutionnel de la Commission européenne, de la question des flux migratoires dans l'ultra périphérie. Tout au long de notre analyse, ce sont ces trois courants que nous tenterons de relever empiriquement et surtout nous chercherons à comprendre le pourquoi et le comment de cette « *policy window* ». D'ores et déjà une question se pose : peut-on envisager que des fenêtres puissent s'influencer mutuellement, lors du traitement de la même thématique ? Ou encore, la « *policy window* » nationale peut elle influencer la « *policy window* » ultrapériphérique ? Kingdon évoque bien la possibilité d'un effet « *spill over* » au sein d'une même arène politique ou dans une arène proche, mais laisse en suspens la question d'une similitude dans la forme de mise sur agenda : une « *policy window* » peut influencer une autre au niveau du déclenchement, de l'ouverture, mais ne prédétermine pas la forme de cette ouverture (« *The appearance of a window for one subject often increases the probability that a window will open for another similar subject. [...] Taking advantage of a given window sometimes establishes a principle that will guide future decisions within a policy arena. [...] Once a precedent is established in one area, it can be used to further a similar change in an area that is like the first in some way* »¹¹⁷).

Pour l'instant, ce que l'on sait grâce à l'opération de couplage (coupling) – moment où une solution vient s'attacher à un problème – c'est qu'il existe deux types de fenêtre¹¹⁸ : i) *Problem windows* (une fenêtre où le courant de problèmes est dominant. La fenêtre est ouverte par un problème qui presse le gouvernement ou du moins qui va être considéré comme pressant) ; ii)

¹¹⁷ « *L'apparition d'une fenêtre pour un sujet augmente souvent la probabilité qu'une fenêtre s'ouvrira pour un autre sujet similaire. [...] Profiter d'une fenêtre donnée parfois établit un principe qui guidera les décisions futures à l'intérieur d'une arène politique. [...] Une fois qu'un précédent est établi dans une arène, il peut habituellement amener à un changement similaire dans une arène qui est d'une certaine façon comme la première* ». Notre traduction de KINGDON John W., Ibid., P.200-201.

¹¹⁸ Ces deux fenêtres sont très liées dans la réalité, car lorsqu'une fenêtre est ouverte à cause d'un problème pressant, les alternatives générées comme solutions au problème ont plus de valeur si elles passent les tests d'acceptabilité politique ; de même, quand un événement politique ouvre une fenêtre, les acteurs essaient de trouver un problème auquel attacher leur solution. Cf. KINGDON John W., Ibid., P.183.

*Political windows*¹¹⁹ (une fenêtre où le courant politique est dominant. La fenêtre est ouverte par un évènement politique : une alternative répondant à la situation politique change alors l'agenda).

Cette dernière distinction faite par Kingdon, renforce notre argumentaire de départ, selon lequel dimensions politiques et sociales sont déterminantes dans la compréhension de l'inscription à l'agenda, et ne peuvent être omises dans l'analyse de l'action publique en général, mais particulièrement dans l'action publique européenne : « *le moment et le contexte dans lesquels un problème parvient sur la scène européenne, son degré de diffusion et le degré de compromis auquel les acteurs investis parviennent, sont autant de dimensions qui influencent les modalités de sa formulation* »¹²⁰. En outre, ce raisonnement amène notre attention sur un moment de la mise sur agenda : celui de la construction du problème public en lui-même. Il s'agit du moment et du contexte d'émergence du problème sur la scène politique qui amènent à distinguer la problématisation sociale de la problématisation publique et cela à tous les niveaux d'action concernés par notre processus d'eupéanisation (une problématisation pouvant en influencer ou déclencher une autre à une échelle d'action différente). D'autre part du degré de diffusion du problème, l'ampleur de la question et donc aussi les enjeux qu'elle sous tend. Enfin, du degré de compromis entre les acteurs concernés qui amène à identifier les différents acteurs, leurs intérêts et choix.

2. La construction du problème public

Pour qu'un problème public soit identifié comme un problème méritant l'attention des acteurs décisionnels et soit inscrit dans leur agenda institutionnel, un cheminement doit être fait. Aucun problème n'est en soi public, mais il le devient. Le problème public, c'est celui qui est à l'origine de mobilisation collective, d'action sur la scène publique par les acteurs concernés ; c'est celui qui pénètre l'espace public en suscitant des débats ou encore par son inscription sur l'agenda médiatique ; c'est celui qui est pris en charge par des autorités publiques (pas nécessairement politiques) ou qui les interpelle ; c'est celui qui est inscrit sur l'agenda politique, et devient objet de politisation¹²¹. Bien qu'éclairante, cette remarque ne résout en rien la question de l'origine du problème public. Dans une société donnée, tout problème est susceptible de devenir politique¹²² : le problème public est à l'origine un problème social. La problématisation d'un problème social à

¹¹⁹ Cette fenêtre se rapproche énormément du modèle de l'offre politique suggéré par Philippe Garaud.

¹²⁰ CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel, ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe : Emergence, formulation et mise en instrument*, Op.cit. P.36.

¹²¹ BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006.

¹²² MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je, 2006.

l'échelle publique convertit ce problème social en problème public. Mais l'utilisation de l'expression « problème social » est critiquée par d'autres auteurs comme Kingdon, qui préfère employer le terme « condition » tant que la question n'est pas publicisée : « *There is a difference between a condition and a problem. We put up with all manner of conditions every day: bad weather, unavoidable and untreatable illnesses, poverty, fanaticism. As one lobbyist said, "If you have only four fingers on one hand, that's not a problem; that's a situation". [...] A condition is a problem when people want to change the condition [...]. Problems are not simply the conditions or external events themselves; there is also a perceptual, interpretive element* »¹²³. Quoi qu'il en soit, dans les deux cas (même si nous choisissons de privilégier l'expression « problème social » dans un souci de comparabilité), il y a un processus de transformation d'un fait social (condition ou problème social) en un problème public (enjeu appelant un débat public, l'intervention des autorités politiques légitimes, une solution, un changement). Par conséquent un problème public est une construction sociale reposant sur des mécanismes complexes, qui en la définissant, contribuent à sa problématisation.

Mais un problème public se veut logiquement inscrit à l'agenda, mais pas forcément à l'agenda institutionnel. Lorsqu'un fait social devient un problème public, il accède à l'agenda systémique (regroupant tous les problèmes perçus par les membres de la communauté politique comme méritant une attention publique), mais peut ne pas être inscrit à l'agenda institutionnel (celui où sont regroupés les problèmes publics qui vont être traités). Ce qui veut dire qu'aborder la construction du problème public, revient à s'intéresser à la mise sur agenda systémique, ou encore à la politisation d'un fait social (sa prise en charge par des acteurs suffisamment influents pour le constituer en objet de débat sur la scène politique, institutionnelle ou médiatique)¹²⁴.

Lorsque nous réfléchissons à partir de la mise sur agenda, le travail consistera à observer : d'une part la mise sur agenda systémique à différents niveaux d'action, c'est-à-dire la politisation

¹²³ « *Il y a une différence entre une condition et un problème. On supporte toutes sortes de conditions chaque jour : mauvais temps, maladies inévitables et incurables, pauvreté, fanatisme. Comme un lobbyist a dit « si vous avez seulement quatre doigts pour une main, ce n'est pas un problème ; c'est une situation ». [...] Une condition est un problème quand les gens veulent changer cette condition [...]. Les problèmes ne sont pas simplement les conditions ou événements extérieurs eux-mêmes, il s'agit aussi d'un événement perçu, interprété* ». Notre traduction de KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Op.cit., P.115.

¹²⁴ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005.

On peut aussi se reporter à la définition de Jacques Lagroye selon laquelle la politisation serait « *une requalification des activités sociales les plus diverses [...], l'inscription d'un problème social, médical, culturel, voire « purement technique » (du point de vue des techniciens s'entend), dans la liste des questions traitées par les institutions explicitement politiques* ». LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, éd. Belin, Paris, 2003, P.360 et P.367. L'emploi du terme « requalification » permet d'évoquer le travail de décodage du fait social et de recodage dans le langage de l'action politique, réalisé par des « entrepreneurs politiques ». Ainsi, pour comprendre la politisation d'un fait social, c'est-à-dire la formulation et l'émergence d'un problème public (ou politique), il faut identifier les différents acteurs concernés, leurs stratégies et observer comment ils « *traduisent le langage de la société dans le langage de l'action politique. [...] La transformation d'un problème en objet d'intervention politique est donc toujours le produit d'un travail spécifique réalisé par des acteurs politiques qui peuvent être issus du syndicalisme, de la politique, du monde associatif ou de groupes créés pour la circonstance* ». MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Op.cit., P.32.

de l'immigration en France, en Espagne, et européanisation oblige, au niveau européen ; d'autre part la mise sur agenda institutionnel, toujours aux différents niveaux d'action publique saisissable d'un point de vue macro-analytique. Bien entendu, une mise sur agenda systémique peut ne pas être accompagnée d'une mise sur agenda institutionnel. C'est donc durant la phase de mise à l'agenda systémique que le problème prendra une orientation cognitive précise, une définition particulière. En relevant les principaux entrepreneurs politiques, on pourra déterminer la dimension cognitive qui accompagne ce problème, et comprendre la façon dont il accède à l'agenda institutionnel, en d'autres termes, le traitement de cet enjeu politisé. Car en effet, la façon dont les entrepreneurs politiques vont requalifier le fait social pour le politiser (requalification qui correspondra à leur vision du phénomène, à l'utilisation de l'histoire propre à ce fait social à la lumière de leurs valeurs d'acteurs politiques) influencera la prise en charge institutionnelle et donc le processus d'élaboration du référentiel de la politique publique en découlant (s'il y en a une évidemment). En clair, pour envisager le processus d'élaboration d'un référentiel sectoriel il faut s'intéresser à la construction du problème public.

Egalement, il est possible de schématiser, comme Patrick Legalès et Pierre Lascoumes¹²⁵ l'ont fait, en proposant trois entrées d'analyse du processus de construction d'un problème public. Tout d'abord, une entrée sociocognitive, où l'on s'intéresse à la façon dont des faits sociaux deviennent des problèmes publics. Un thème social n'a pas de sens prédéfini universel, mais est toujours porteur d'une histoire, d'un construit social qui l'a modulé¹²⁶. Puis, la conversion du problème public en problème politique, ou politisation, c'est-à-dire le travail de requalification opéré par les entrepreneurs politiques. Les choix effectués dans cette requalification sont déterminés par une vision du monde, de l'enjeu social et donc basés sur une « série de sélections préalables des dimensions » de l'enjeu. Enfin, l'inscription à l'agenda décisionnel. Les institutions ne sont pas neutres dans leur prise en charge. Au-delà de l'intérêt général, l'institution a forcément un intérêt propre qui conditionne sa façon de traiter le problème (besoin de légitimation ou de crédibilité politique par exemple).

Globalement, on décèle que la construction d'un problème public implique un construit cognitif spécifique ainsi que des stratégies d'acteurs (sociaux, politiques, institutionnels)

¹²⁵ LASCOURMES Pierre, LEGALES Patrick, *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2007, PP.66-67.

¹²⁶ S'intéresser à la problématisation publique c'est aussi « comprendre les modalités par lesquelles les problèmes sont appropriés, mis en forme et définis par les acteurs sociaux. [...] travailler sur la façon dont les pratiques sociales façonnent un univers de sens [...] propre à une société ou des groupes sociaux particuliers ». CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel, ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe : Emergence, formulation et mise en instrument*, Op.cit. P.18.

répondant à des intérêts particuliers. Dans la logique de gouvernance européenne telle que nous la concevons, l'analyse de notre mise sur agenda de 2007, appelle donc un cadre théorique confrontant approche stratégique et cognitive.

C. MOBILISATION DE LA THEORIE DU CHOIX RATIONNEL ET DE L'APPROCHE COGNITIVE ET NORMATIVE

« Une bonne théorie doit prendre en compte un ensemble de facteurs que les politologues s'intéressant aux différents aspects de l'élaboration de politiques publiques considèrent traditionnellement comme importants : les objectifs et les intérêts concurrents ; les arrangements institutionnels ; le contexte socio-économique au sein duquel émerge une politique publique ; les idées et les processus d'apprentissages » [Sabatier et Schlager, 2000, P.213].

1. Des relations internationales aux politiques publiques européennes

L'Union européenne, c'est avant tout une institution internationale, certes, mais pas n'importe laquelle : *« si d'un point de vue juridique formel elle a les qualités d'une organisation internationale (elle possède la personnalité morale, et est partie de nombre traités, comme celui instituant l'Organisation Mondiale du Commerce – OMC) »*¹²⁷, l'Union reste un objet politique non identifié (OPNI). Et pour cause, c'est une entité structurée par un compromis entre les principales formes d'organisations politiques existantes sur la scène internationale (du moins, celles les plus analysées), l'Etat nation et l'organisation internationale. La structure européenne s'inscrit donc naturellement dans l'analyse des Relations Internationales, en ne s'y réduisant toutefois pas. Traditionnellement, deux lectures théoriques inspirées des Relations Internationales, sont mobilisées pour étudier l'intégration européenne : l'Intergouvernementalisme et le Néo-fonctionnalisme.

L'Intergouvernementalisme¹²⁸

Ancrée dans le courant réaliste des Relations Internationales, cette théorie considère que l'Etat est la principale unité d'analyse et variable explicative : avec les autres acteurs (institutions supranationales, individus...) il agit selon des préférences précises et de façon rationnelle. Le

¹²⁷ DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Op.cit., P.14.

¹²⁸ Pour en savoir plus, se référer à BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, PP.378-388. SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Op.cit., PP.93-129.

fonctionnement communautaire repose par conséquent sur la volonté exclusive des Etats : ce sont eux qui créent volontairement les institutions supranationales pour diminuer les coûts de transaction engendrés par leurs interactions. Ainsi, même les politiques publiques qui semblent échapper à leur souveraineté, doivent être considérées comme les conséquences d'un choix rationnel voulu et non subit.

Dans le courant Réaliste, c'est surtout celui du Réalisme classique appliqué à l'intégration régionale, (porté notamment par Stanley Hoffmann) qui insiste sur le rôle prééminent de l'Etat nation : histoires, cultures et ambitions, alimentent la définition des intérêts nationaux portés par les élites, et témoignent d'une spécificité interne à chaque Etat, qu'il faut comprendre pour analyser leurs attitudes sur la scène internationale. La souveraineté étatique ne disparaît nullement de la scène politique internationale, fut-elle européenne, car les personnalités politiques clefs de chaque Etat-membre défendent une culture politique particulière et une vision propre de ce que doit être l'Union européenne. En d'autres termes, l'Etat, seul représentant de la diversité interne, continuera à jouer un rôle prépondérant quel que soit le degré d'intégration de la politique publique concernée : la classique distinction entre *high politics* (domaines marqués par la volonté gouvernementale, et donc difficile à intégrer « automatiquement ») et *low politics* (domaines relevant davantage du technique que du politique, facilement intégrables mais toujours sous contrôles étatiques) que l'on retrouve dans l'analyse intergouvernementaliste de l'intégration européenne, ne remet pas en cause le rôle de l'Etat.

Dans la continuité du Réalisme classique, il est intéressant de se pencher sur une de ses variantes directes, l'Intergouvernementalisme libéral ou contemporain, développé par Andrew Moravcsik. Les Etats adhèrent à l'Union européenne dans le but d'optimiser leurs gains en réduisant leurs coûts de transaction. Chaque Etat est l'unique représentant des intérêts matériels et idéels de sa société civile : un acteur rationnel qui se comportera ainsi de façon stratégique par le biais de l'Union européenne, pour satisfaire ses propres intérêts. Les agents sociétaux en compétition au niveau interne, à l'origine de l'émergence des intérêts nationaux amène à la « théorie du jeu à deux niveaux » de Robert Putman selon laquelle d'un côté, ce qui se passe au niveau interne influence le comportement sur la scène de négociation internationale et d'un autre côté, ce qui se passe dans le cadre de ces négociations influence les politiques internes ; en effet *« tout gouvernement qui négocie sur la scène internationale est doublement contraint dans sa marge de manœuvre, parce que, à la fois tiraillé entre la volonté de trouver une entente avec ses partenaires extérieurs et l'obligation de défendre les intérêts des groupes sociétaux intérieurs, et désireux de ne pas se soumettre aux exigences de ses partenaires extérieurs tout en espérant pouvoir se dégager des pressions qu'exercent sur lui ses propres acteurs*

politiques internes »¹²⁹. Ainsi, l'Union européenne est le lieu de négociations intergouvernementales de préférences nationales, qui aboutiront à des institutions supranationales voulues rationnellement.

Le néo-fonctionnalisme

Remettant en cause le rôle prépondérant attribué aux Etats dans l'analyse européenne, comme l'avait déjà fait le Fonctionnalisme de David Mitrany, cette théorie part de l'idée que le transfert de compétence aux instances européennes, est inévitable : il y a une forme d'engrenage (*spill over*) par lequel des secteurs intégrés finissent dans une logique domino, par en entraîner d'autres (par exemple, pour résoudre les problèmes d'un secteur, l'intégration d'un autre secteur est nécessaire). Ce mouvement continu échappe aux Etats, d'autant plus que les institutions supranationales, telle que la Commission européenne, deviennent progressivement autonomes : de domaine en domaine, de secteur en secteur, elles consolident leur statut d'acteurs rationnels au comportement stratégique : « *La Commission utilise son droit d'initiative pour orienter l'agenda du Conseil et s'appuie sur les nombreux intérêts privés qu'elle consulte pour construire des coalitions qui la soutiennent. La Cour, saisie par des entreprises, joue de son autonomie pour imposer une lecture très intégrationniste des traités, tandis que le Parlement faisant l'objet de pressions de la part des lobbies, s'appuie sur sa capacité à émettre des avis ou des amendements pour infléchir l'agenda et les décisions, et étendre ses propres prérogatives* »¹³⁰. L'ambassadeur reconnu de cette variante Néo du fonctionnalisme, Ernst Haas, a développé cette théorie en 1958, dans son ouvrage *The Uniting of Europe* : en analysant la création de la CECA, il a décomposé la dimension interne de l'Etat nation, pour tenir compte d'autres acteurs, (groupes d'intérêts privés et publics) dont les comportements rationnels en vue de satisfaire leurs intérêts, contribuent à l'intégration automatique de nouveaux secteurs et a fortiori, au transfert de compétences. En effet, « *avec le transfert de plus en plus de loyautés sociétales vers les autorités supranationales, les acteurs politiques de toutes sortes, y compris les partis politiques, sont incités à intensifier leurs interventions sur le nouveau centre de décision supranational, et celui-ci récupère de plus en plus de fonctions traditionnellement exercées par les Etats* »¹³¹. Les acteurs sociétaux nationaux, n'hésitent plus à considérer les institutions européennes comme la Commission, en tant que véritables acteurs décisionnels capables de résoudre leurs problèmes.

¹²⁹ BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Op.cit., P.384.

¹³⁰ MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Op.cit., PP.648-49.

¹³¹ BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Op.cit., P.373.

Pour les néo-fonctionnalistes, cet engrenage devrait à termes, aboutir à une véritable intégration politique, proche de l'Etat fédéral classique. Une hypothèse plausible, si l'on tient compte du souhait affiché de la Commission européenne, de voir ses pouvoirs augmenter¹³².

Si les analystes ont eu tendance à généralement opposer l'intergouvernementalisme et le néo-fonctionnalisme, pour définir l'intégration européenne, les résultats empiriques actuels confirment l'aspect complémentaire de ces deux approches dans l'analyse communautaire : il s'agit surtout d'axes de réflexion différents qui représentent des phases précises de l'intégration. Notre thème d'étude, l'europanisation migratoire, l'illustre tout particulièrement : de l'ancienne structure en piliers où la question migratoire était clairement marquée par la méthode intergouvernementaliste (3^{ème} pilier), on constate depuis quelques années un effort notable de la Commission, d'accélérer son intégration communautaire ; d'une certaine façon, cela a débuté avec le Traité de Maastricht et les accords Schengen, qui ont porté la thématique sur la scène politique européenne à travers les négociations intergouvernementales, puis avec l'adoption d'instruments européens qui a suivi, jusqu'au Traité de Lisbonne qui attribue pleine compétence à la Cour de justice de l'Union européenne dans les matières de l'ancien 3^o pilier : immigration, asile et visas, coopération judiciaire et coopération policière (nul n'ignore la capacité régulatrice qu'a développée cette cour par les jugements qu'elle a rendu et qui se sont imposés aux juridictions nationales). La Communication de 2007 sur laquelle nous nous basons, peut s'inscrire dans cette dynamique néo-fonctionnaliste, dans l'hypothèse que la Commission chercherait à asseoir une fois de plus son rôle d'entrepreneur politique sur la question des flux migratoires, si chère aux Etats membres (l'ultra périphérie, une stratégie de plus dans l'engrenage politique ?).

Mais bien que complémentaires pour notre analyse, ces deux théories n'en explorent pas tous les aspects. L'une des principales critiques que nous pouvons formuler à leur rencontre, est de ne pas approfondir la question de l'origine des intérêts des acteurs. Les stratégies sont animées par une « vision des choses » et les interactions vont confronter les différentes appréhensions du réel accompagnant les intérêts défendus. Cet appel à la théorie Constructiviste, se justifie de surcroît par la convergence cognitive horizontale évoquée par l'europanisation migratoire elle-même.

¹³² L'extension de son pouvoir d'initiative apporté par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, confirme cette dynamique. A noter cependant la « concurrence » de la nouvelle Présidence permanente du Conseil européen, qui ne facilitera pas les choses : en effet, le Traité octroie au Président la possibilité de réunir le Conseil européen « lorsque la situation l'exige ». L'interprétation large pouvant être faite de cette expression, laisse présager des possibles empiètements sur des questions jusque là accaparées par la Commission seule.

Le Constructivisme

Un seul mot d'ordre : dépasser cette focalisation sur l'acteur rationnel. Il y a avant tout un environnement social, une réalité qui entoure l'acteur et le définit. Cette réalité, porteuse de normes et de valeurs, ce sont les acteurs eux-mêmes qui la construisent à travers leurs interactions. Ainsi, chaque intérêt défendu, correspond à un contexte particulier et changera si les normes dominantes de ce contexte venaient à être modifiées. Pour comprendre l'attitude d'un acteur et la nature de ses intérêts il faut observer le contexte politique, social et économique. Les principaux référents de ces postulats, Max Weber, Thomas Luckmann, Georg Simmel, attestent des origines sociologiques, anthropologiques et sciences politiques. Appliquées aux Relations internationales dans les années 1980, puis à l'analyse communautaire dans les années 1990, le Constructivisme prône l'importance des idées, des normes qui seraient constitutives de l'identité des acteurs et de leurs intérêts. Au sein d'une communauté, les normes et valeurs créées par les interactions, constituent un espace de sens, qui va influencer les acteurs dans leurs agissements¹³³, grâce à un processus de socialisation et d'apprentissage social. Ainsi, selon Stephen Walt, les constructivistes « accordent une grande attention au(x) discours prédominant(s) au sein des sociétés parce que le discours reflète et façonne les croyances et les intérêts, et établit les normes du comportement accepté »¹³⁴. Il y a donc une structure cognitive composée de normes, valeurs et règles, qui situent les acteurs dans une orientation idéale précise. L'utilisation du mot « norme » dans cette approche, implique une distinction entre, les normes régulatrices (celles qui délimitent les règles du jeu dans une interaction ponctuelle. Ex : une décentralisation), et les normes constitutives (celles qui construisent les identités, intérêts, altérité. Ex : culture nationale).

Indépendamment de ses principes de base, le Constructivisme permet d'analyser les normes dites non contraignantes (soft law), qui caractérisent la gouvernance européenne, et plus précisément l'europanisation migratoire (reposant sur les mécanismes de socialisation et d'apprentissage). Parallèlement, la question des entrepreneurs politiques (acteur qui définissent politiquement l'enjeu concerné) est davantage susceptible d'être appréhendé par la voie constructiviste.

¹³³ Cela renvoie à une autre variante de ce courant : le Constructivisme stratégique (portée par Katleen McNamara, Craig Parsons, Nicolas Jobko), qui s'intéresse à l'utilisation stratégique de ces valeurs et normes, pour créer des coalitions et ainsi réaliser certaines actions politiques. Cette approche intègre le « pouvoir » dans la construction de la réalité : quand et pourquoi des idées, valeurs sont-elles présentes dans les discours socialisateurs ? Pourquoi comptent-elles à ce moment précis ? Pour en savoir plus, SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Op.cit., PP.182-187.

¹³⁴ Stephen Walt cité in : BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Op.cit., P.286.

Globalement, que l'on se positionne d'un point de vue Néo-fonctionnaliste, Intergouvernementaliste ou Constructiviste, l'idée récurrente est celle d'un système interactionnel où des acteurs rationnels mettent en œuvre des stratégies pour satisfaire leurs intérêts, eux-mêmes définis et influencés par un construit social. Lorsque l'Intergouvernementalisme et le Néo-fonctionnalisme s'opposent à propos de la nature des acteurs dominants (l'Etat nation pour le premier, les institutions supranationales pour le deuxième), le Constructivisme se concentre sur l'ensemble des valeurs et normes qui influence ces acteurs (dans leurs identités et intérêts). De la sorte, en confrontant substantiellement ces trois approches des Relations internationales, il nous sera possible de dégager des caractéristiques complémentaires qui orienteront le choix de notre débat théorique.

- TABLEAU 7 -

Néo-fonctionnalisme, Intergouvernementalisme et Constructivisme

	Néo-fonctionnalisme	Intergouvernementalisme	Constructivisme
Critiques principales	Sous estime la dimension politique interne : les politiques nationales peuvent influencer les décisions prises à l'échelle supranationale. En dévalorisant le rôle des acteurs gouvernementaux et politiques au profit des instances communautaires, l'engrenage automatique n'explique pas les changements de préférences des acteurs nationaux (ex : crise de la chaise vide).	Néglige la diversité interne des gouvernements en envisageant l'Etat comme un acteur unitaire représentant des intérêts nationaux. Le fait de réduire les institutions communautaires à l'état d'instruments intergouvernementaux répondant à des intérêts nationaux au niveau supranational, les actions stratégiques de certaines d'entre elles.	Il est difficile d'identifier les porteurs des discours reflétant les normes et valeurs, ainsi que de matérialiser l'influence du contexte social sur les acteurs en interaction. Les acteurs dominants n'étant pas précisés, cela laisse un flou, multipliant les possibilités.
Apport constructiviste	Permet de contextualiser et de saisir le contenu de la rationalité des acteurs ; de donner un sens à leurs stratégies, leurs choix rationnels.		
Apport intergouvernementaliste	Ouvre la porte sur la dimension nationale et les acteurs politiques eux-mêmes (réalisme classique). Evoque également la spécificité culturelle de chaque Etat comme élément déterminant leurs intérêts.		Enumère les types d'acteurs possibles de la scène européenne : acteurs verticaux (gouvernements, ministères, institutions communautaires, etc.) et acteurs horizontaux (groupes d'intérêt public et privé, mouvement sociaux, etc.).
Apport Néo-fonctionnaliste		Met en lumière de nouveaux acteurs en décomposant l'Etat : acteurs locaux, régionaux, coalitions privées et publiques. Propose les institutions internationales comme acteurs à part entière, défendant des intérêts propres, prenant des initiatives et interagissant avec des acteurs sub-nationaux.	Les rationalités des acteurs en interaction sur lesquelles ces deux approches insistent, peuvent baliser la recherche constructiviste, en offrant une structure (interactionnelle) pour saisir le cognitif.

Notre tableau

Tant les caractéristiques de la gouvernance européenne que les dimensions stratégiques et sociales soulevées par la séquence de mise sur agenda du processus d'élaboration de la politique publique, conduisent (d'un point de vue macro analytique) à retenir de ces trois approches les dimensions qui suivent. Des acteurs (nationaux, régionaux, locaux, communautaires) interagissent dans le cadre de l'action publique communautaire, de façon stratégique pour satisfaire leurs intérêts, eux-mêmes définis pas le construit social ou cognitif (normes et valeurs) dans lequel chacun évolue. Notre thématique, l'immigration, confirmant le caractère obsolète du débat Néo-fonctionnalisme/Intergouvernementalisme, notre analyse macro de la décision européenne ne privilégiera pas un type d'acteur par rapport à un autre, ce qui permettra de se concentrer sur le concept de rationalité. Dans le système interactionnel multi-niveaux, les rationalités des uns constitueront les contraintes des autres. Pour comprendre la mise sur agenda institutionnel de 2007 étudiée, ainsi que son contexte (policy window), il faudra observer la rationalité des Etats membres de notre échantillon ultra périphérique (France et Espagne), celle des régions concernées (Guadeloupe et Canaries), et celle de la Commission européenne, dans la thématique migratoire. Par exemple, on pourra se demander si la rationalité des régions est la même en tant que RUP. Il s'agira également d'observer les types d'interactions : les relations de pouvoir déterminent aussi les contraintes de chaque acteur dans sa rationalité et donc ses choix. Par exemple, l'interaction Etat national/Commission européenne, ne sera pas de même nature que l'interaction Etat national/Région, de même pour l'interaction Commission européenne/RUP. Nous devons prendre en compte que la rationalité de chaque acteur se situe dans un cadre cognitif précis (un construit de normes et de valeurs), qui déterminera la nature de ses intérêts, et sa façon de définir le problème migratoire. En outre, à partir de la rationalité, on pourra observer l'émergence et la diffusion des normes et valeurs européennes migratoires (référentiel sectoriel) ; la phase de mise sur agenda aidera à mettre en lumière le changement, c'est-à-dire, l'instant T de la convergence cognitive, le moment où les idées européennes influencent la rationalité des acteurs en redéfinissant leurs intérêts (par exemple, la façon dont ils utilisent ce référentiel, ou les moyens utilisés pour s'y adapter). Le sens et le contenu de la rationalité réside dans le cognitif. L'un ne va pas sans l'autre dans l'analyse du processus de décision politique, cela d'autant plus quand il s'agit du secteur migratoire (secteur raconté différemment d'un construit social à l'autre). Nous pouvons ainsi affirmer que la problématisation de cette question peut s'appréhender à partir des variantes rationnelle et cognitive. Théorie du choix rationnel et Approche cognitive et normative des politiques publiques¹³⁵, constituent donc les deux grandes théories les plus

¹³⁵ Il aurait été possible de recourir aux théories Institutionnalistes, qui elles aussi, se présentent comme une alternative au débat Intergouvernementalisme/Néo-fonctionnalisme. Institutionnalisme du choix rationnel, Institutionnalisme sociologique, Institutionnalisme historique et Institutionnalisme discursif, ont le mérite de

appropriées : pour étudier notre fenêtre d'opportunité politique ultrapériphérique, pour comprendre la problématisation et la Mise sur agenda de la question des flux migratoires dans l'ultrapériphérie européenne, et pour envisager le possible processus d'élaboration du référentiel migratoire européen ultrapériphérique.

2. La Théorie du choix rationnel

La Théorie du choix rationnel (Rational Choice Theory), est une approche qui a émergé dans la Science Politique américaine (dans les années 1950), principalement en réaction contre les sociologues considérant le comportement humain comme soumis aux structures sociales de son milieu (forces culturelles, sociales ou biologiques comme l'instinct). Le postulat principal – la croyance que tout être humain peut délibérément faire des choix précis pour maximiser ses gains et minimiser ses pertes – a été porté en premier lieu par les économistes¹³⁶, dont le plus connu Anthony Downs avec sa série d'hypothèses sur les calculs de coûts et bénéfices d'une personne

proposer des cadres conceptuels tels que « *principal/agent approach* », ou « *path dependence* » (pour ne citer que les plus connus), mais restent discutables d'un point de vue théorie générale. En effet, la définition du mot « institution » prend un sens très large qui peut en faire un concept « fourre-tout », et donc a fortiori, une théorie peu fiable dans la conduite d'une analyse scientifique. A ce titre la remarque d'Erhard Friedberg est sans appel : « [...] *quand [...] le même mot est utilisé dans le corps de la même phrase pour désigner des niveaux de réalité aussi différents, on se demande si, à défaut de s'interdire complètement l'emploi du mot, on ne ferait pas mieux de trouver au moins des termes distincts pour limiter la polysémie et clarifier le propos* ». FRIEDBERG Erhard, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », in : *Revue française de Sciences politiques*, vol.48, n°3, 1998, P.507-514.

Pour en savoir plus sur les Institutionnalismes, DIMAGGIO Paul J., POWELL Walter W., « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », in : *Politix*, vol.10, n°40, 1997, PP.113-154 ; GIUGNI Marco, « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire », in : *Politiques et Sociétés*, 2002, vol.21, n°3, PP.69-90 ; LECOURS André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », in : *Politiques et Sociétés*, vol.21, N°3, 2002, PP.3-19 ; MAYNTZ Renate, SCHARPF Fritz, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », in : *Politix*, vol.14, n°55, 2001, PP.95-123 ; STONE Alec, « Le néo-institutionnalisme, défis conceptuels et méthodologiques », in : *Politix*, vol.5, n°20, 1992, PP.156-168 ; THERET Bruno, « Institutionnalismes et structuralismes : oppositions, substitutions ou affinités électives ? », in : *Cahiers d'économie politique*, n°44, janv.2003, PP.51-78.

L'approche des trois « I », Idées, Institutions et Intérêts, développée par Hugh Hecllo, et reprise par Peter Hall, Yves Surel et Bruno Palier, a su surmonter les critiques faites aux Institutionnalismes et concentrer leurs atouts : ainsi, une même analyse des politiques publiques impliquerait successivement une étude des Idées, des Institutions et des Intérêts. PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les trois I et l'analyse de l'Etat en action », in : *Revue française de science politique*, vol.55, N°1, 2005, PP.7-32 ; SUREL Yves, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », in : *Pouvoirs*, n°87, 1998, PP.161-178.

¹³⁶ Dans cette dynamique, on peut également évoquer l'économiste libéral Pareto et son théorème fondamental de l'économie publique, qui dans un contexte de marché, reconnaît une place à l'Etat : « *L'objectif de l'intervention publique revient à maximiser la satisfaction des citoyens-consommateurs de biens (publics ou privés subventionnés) en leur apportant un surplus de consommation (par la baisse du prix)* ». L'optimum selon Pareto, c'est une forme d'équilibre ou organiser le gain des uns (améliorer leur bien-être) n'est possible qu'avec la perte des autres. C'est en respectant cet optimum que les autorités publiques peuvent contribuer au bien être de la société (allocation des biens publics, et correction des effets externes). A la suite de ce théorème a émergé la Théorie du choix public ou public Choice, qui en introduisant des critères politiques, avance que « les biens publics distribués par les autorités publiques dépendent de deux critères, à savoir le marché politique et le choix rationnel des acteurs basé sur un calcul coût/avantage ». Pour en savoir plus, consulter l'ouvrage très bien mené de MASSARDIER Gilles, *Politiques et action publique*, Op.cit., PP.49-65.

rationnelle, comme si elle réfléchissait aux achats qu'elle ferait dans un supermarché : « *the behavior of the homo politicus is not different from that of the homo oeconomicus, [...], the political marketplace is analogous to the economic one. And just as the rationality of the buyer's decisions can be tested in quantitative termes (the costs and advantages of one product compared to another), so the political rationality of political decision (vote preferences) can be calculated with reasonable precision* »¹³⁷.

La rationalité défendue par les tenants de cette théorie est une rationalité instrumentale – l'acteur adopte un comportement précis parce que cela lui paraît comporter des conséquences positives pour lui – dans la lignée de la Théorie des jeux¹³⁸, dont la Rational Choice Theory est issue. Ainsi, la TCR ou encore « modèle de la maximisation de l'utilité » (*The utility-maximizing approach*) avance que la seule façon de pouvoir expliquer une action est de la considérer comme une action rationnelle. Scientifiquement parlant, analyser les coûts et avantages que l'action d'un acteur comporte, serait plus fiable que l'analyse fondée sur des éléments culturels, psychologiques ou sociologiques ; pour expliquer un fait social, il est plus simple d'utiliser le modèle de la maximisation de l'utilité. Bien que les variantes soient multiples (Réalisme, Intergouvernementalisme...), certains auteurs comme Raymond Boudon, ont pu relever les postulats généraux caractérisant cette approche (voir tableau). Il critiquera d'ailleurs avec d'autres, la dimension instrumentale de la rationalité de la TCR, argumentant que cette approche limite ainsi sa capacité explicative, voire prédictive. Très souvent, les résultats empiriques n'ont pas pu confirmer l'ensemble des postulats de la TCR ; toutes les actions ne peuvent pas s'expliquer par *l'utility-maximizing approach*.

- TABLEAU 8 -

Les postulats de la Théorie du Choix Rationnel (TCR)

	Description	Principe directeur
Postulat 1	Tout phénomène social est l'effet de décisions, d'actions, d'attitudes, ou de croyances individuelles.	Individualisme méthodologique
Postulat 2	Toute action peut en principe être comprise : elle doit être	

¹³⁷ « *Le comportement de l'homo politicus n'est pas différent de celui de l'homo oeconomicus, [...] le marché politique est similaire à l'économique. Et tout aussi la rationalité des décisions de l'acheteur peut être évaluée en termes quantitatifs (les coûts et avantages d'un produit par rapport à un autre), la rationalité politique des décisions politiques (choix de vote) peut être calculé avec une précision raisonnable* ». Notre traduction de SAFRAN William, « Paradigms in Comparative Politics, a critical review », in : THIRIOT Céline, MARTY Marianne, NADAL Emmanuel (dir.), *Penser la politique comparée: un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, éd. Karthala, 2004, P.46.

¹³⁸ Il s'agit d'un modèle de simulation (créé à partir de techniques mathématiques pointues) pour mener une analyse stratégique hiérarchisée des décisions. A partir d'un scénario dont les issues dépendent des choix rationnels effectués par deux joueurs (ou plus), ce modèle permet de rechercher le rendement maximal de ces issues ou de satisfaire le plus possible l'ordre des préférences de chaque joueur. Le but de la simulation est d'identifier et élucider un ou plusieurs solutions à un problème donné. L'exemple le plus connu est celui du « dilemme des prisonniers », où chaque prisonnier est susceptible d'obtenir une réduction de peine s'ils plaident individuellement « coupable », mais incapable de l'obtenir s'ils le font tous : chaque joueur ignore ce que les autres peuvent dire, mais connaît les possibilités qui s'offrent à lui et leurs interactions avec son propre jeu. HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Op.cit., PP.166-167.

	considérée comme l'effet de motivations et de raisons pouvant être identifiées.	Compréhension
Postulat 3	Les actions individuelles intéressant les sciences sociales sont primordialement causées par des raisons dans l'esprit des acteurs sociaux.	Rationalité
Postulat 4	Les raisons à l'origine des actions, dérivent du fait que l'acteur considère en priorité les conséquences de ses actions telles qu'il les perçoit.	Conséquentialisme ou instrumentalisme
Postulat 5	Les acteurs sont principalement concernés par les conséquences sur eux-mêmes ou leurs proches de leurs actions telles qu'ils les voient.	Egoïsme
Postulat 6	Les acteurs sociaux sont capables d'évaluer les coûts et bénéfices de diverses lignes d'action possibles et tendent à choisir la ligne d'action correspondant au bilan coûts-bénéfices le plus favorable.	Maximisation ou optimisation

Notre tableau¹³⁹

La pertinence ou non de la TCR repose donc sur la définition que l'on retiendra de la rationalité. A ce sujet, plusieurs auteurs en ont fourni leur explication. En voici quelques-uns.

En partant de la Théorie de la décision, Emmanuel Picavet¹⁴⁰ s'est intéressé aux origines du choix rationnel, c'est-à-dire aux raisons qui poussent à considérer qu'un choix soit rationnel. Il va au-delà du classique calcul de coûts et d'avantages, et pose l'existence d'une intuition du choix rationnel, qui expliquerait qu'un acteur juge comme « *convenable* », « *adapté* », avantageux, un choix par rapport à un autre. L'intuition du choix rationnel consisterait en la prise de conscience d'un acteur, de son « *aptitude à se conduire de la manière la mieux adaptée dans une grande variété de situations* ». Cette prise de conscience qui précède la définition même du choix rationnel, est une phase dans laquelle l'acteur mobilise des éléments dits subjectifs, comme le contexte, ses croyances ou désirs individuels. En résumé, pour dire que le choix X, dans les circonstances C, fait par l'agent i, correspond à un choix rationnel, il faut se baser sur son intuition du choix rationnel, c'est-à-dire, sa prise de conscience que l'attitude adoptée a été la plus adaptée. Le travail de l'analyste consistera donc à définir cette intuition du choix rationnel et déceler son processus de formation. Cette hypothèse l'amène à faire la distinction entre le rationnel et le raisonnable : reprenant la portée explicative limitée reprochée à l'*utility-maximizing approach*, il fait remarquer à juste titre, qu'une décision considérée théoriquement comme « rationnelle », peut dans la pratique (réalité concrète) être « déraisonnable » ; « *L'adéquation à certains critères a priori ne constitue jamais, en effet, une garantie de viabilité dans le monde de l'expertise sociale* »¹⁴¹.

Alors que le raisonnable trouve sa source dans les dynamiques cognitives habitant ou entourant l'acteur, le rationnel est quant à lui influencé par la définition du raisonnable reconnu par cet acteur : « *Qu'est-ce que le raisonnable ? Tout incline à le définir d'abord comme ce qui satisfait une*

¹³⁹ Source principale : BOUDON Raymond, *Essais sur la théorie générale de la rationalité*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 2007, PP.73-105.

¹⁴⁰ PICAUVET Emmanuel, *Choix rationnel et vie publique*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 1996, PP-17-20.

¹⁴¹ Ibid., P.392.

personne raisonnable, car il paraît difficile d'identifier le raisonnable indépendamment de toute caractérisation du point de vue approprié. Mais est rationnel, justement, ce qui s'impose de soi-même, sans contestation possible, à une personne raisonnable. Le rationnel serait ainsi ce qu'il y a de plus évident, de plus irrésistible au sein de ce qui est raisonnable. Le rationnel doit être adopté sans réticence, en vertu d'un accord immédiat avec la conscience d'un être raisonnable ». Dans les décisions collectives, le raisonnable constitue une des conditions minimales de la rationalité (une garantie contre les idées arbitraires des uns ou des autres)¹⁴².

Cette ouverture de la rationalité sur le cognitif, Herbert Simon¹⁴³ l'avait déjà évoquée dans les années 1950, à travers son modèle de la rationalité limitée, conçu à partir des recherches réalisées avec James G. March, sur les décisions au sein de grandes organisations. Il réfute la capacité d'optimisation de l'individu et donc l'idée générale selon laquelle chaque acteur chercherait la meilleure solution à tout problème. Ce postulat il le justifie par le fait que les acteurs ne possèdent qu'une liberté restreinte, puisqu'ils sont avant toute chose des construits sociaux. De multiples contraintes (cognitives, affectives, organisationnelles) empêchent les acteurs de rechercher la solution optimale et les poussent à arrêter leurs choix sur la première solution permettant d'atteindre un seuil minimal de satisfaction, d'où une résolution séquentielle et non synoptique (globale) des problèmes. Cette rationalité limitée implique d'analyser la stratégie des acteurs en tenant compte de : 1) l'absence d'automaticité dans la cohérence de ses projets et la clarté de ses objectifs (des conséquences imprévues et imprévisibles de son action peuvent l'amener à changer sa stratégie ; par conséquent son comportement n'est pas toujours réfléchi, c'est-à-dire le résultat d'un calcul en fonction d'objectifs de départ) ; 2) la détermination large du comportement (l'inaction est elle-même la conséquence d'un choix. Les contraintes à sa rationalité peuvent entraîner autant le comportement actif que passif) ; 3) l'absence d'objectifs ne remet pas en cause le caractère rationnel du comportement (il n'existe pas de comportement irrationnel. Une action peut être rationnelle par rapport à des opportunités et au contexte qui les définit ; par rapport au comportement des autres acteurs, leur positionnement et au jeu interactionnel) ; 4) les deux aspects d'un comportement (un aspect offensif : l'acteur saisi des opportunités pour améliorer sa situation ; un aspect défensif : l'acteur agit pour maintenir et élargir sa marge de liberté, capacité d'action).

La notion de stratégie sur laquelle cet auteur insiste, permet ainsi d'une part de développer la capacité explicative de la rationalité et d'autre part de tenir compte d'un choix rationnel non calculé en termes de coûts et avantages dès le départ (ou si l'on peut s'avancer à le dire, un « choix rationnel inconscient »). Sans remettre en cause la rationalité de l'acteur, ce postulat insiste sur le

¹⁴² Ibid., P.453.

¹⁴³ Présenté dans CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, éd. Du Seuil, 1977, PP.53-57.

fait que le raisonnement d'optimisation n'est pas automatique : « *l'homme n'est pas un animal qui cherche l'optimisation mais la satisfaction. Pour comprendre le choix d'une décision, il ne faut pas chercher à établir la meilleure solution rationnelle, puis essayer de comprendre les obstacles qui ont empêché le décideur de la découvrir ou de l'appliquer. Il faut définir les options qui s'offraient à lui séquentiellement du fait de la structuration du champ et analyser quels sont les critères qu'il utilisait consciemment ou inconsciemment pour accepter ou refuser ces options* »¹⁴⁴.

Le mouvement théorique de « dé-crédibilisation » de l'utility-maximizing approach, ou rationalité absolue, est suivi également par Charles Lindblom en 1959 avec son article « *The Science of Mudding Through* », et en 1967 par Albert O. Hirschman, et son ouvrage « *Development Projects Observed* ». Le premier, proposera une distinction entre la rationalité a priori (équivalente de la rationalité absolue) et la rationalité a posteriori: l'élaboration des politiques publiques et donc de la politique en elle-même, suppose l'omniprésence d'un intérêt général à satisfaire. Ainsi, la théorie démocratique classique donne au législateur « *le soin de déterminer la légitimité et la rationalité de toute politique publique* ». La rationalité est ici a priori. Mais cette rationalité absolue/a priori, qu'il appelle « modèle synoptique » ne s'avère en fin de compte pas réaliste, car dans le processus d'élaboration des politiques publiques, il est impossible de réunir toutes les informations a priori pour optimiser le choix de la décision politique. Dans la réalité, les problèmes mettant en question autant d'éléments incertains que de partenaires aux intérêts contradictoires, ce sont les interactions (pressions et négociations) qui feront émerger les informations : l'« ajustement mutuel partisan » – modèle reposant sur l'accord des parties sur les pratiques (moyens) et non l'accord sur les fins de l'action (objectifs) – ou rationalité a posteriori, est donc le plus plausible. Ce sont les expériences permises par l'« ajustement mutuel » qui contribuent à une meilleure analyse des problèmes et à découvrir les ressources pour les résoudre.

Albert O. Hirschman confirme également l'importance des expériences en tant que source d'informations pour l'action rationnelle. La rationalité absolue, trop figée, ne permet pas la découverte de nouvelles options : « *pour apprendre, il faut agir sans encore connaître, donc prendre un risque qu'un calcul trop serré des coûts et avantages rendrait impossible* »¹⁴⁵. Mais si avec Lindblom la rationalité a posteriori est définie dans le jeu interactionnel, avec Hirschman, elle est découverte après coup dans l'action.

Constatant les nombreuses critiques formulées à l'encontre de la Rational Choice Theory dans sa dimension « absolue », certains auteurs vont tenter de redéfinir la TCR de manière à la

¹⁴⁴ Ibid. PP.320-326.

¹⁴⁵ Ibid. PP.315-319.

rendre plus adaptée, scientifiquement parlant, à la réalité : Raymond Boudon propose ainsi une Théorie générale de la rationalité (TGR)¹⁴⁶ qui résoudrait les phénomènes ne pouvant pas être expliqués avec la TCR. En relativisant l'objectif de maximisation de l'utilité censé influencer en permanence les acteurs dans leurs choix, il refonde la théorie à l'aide de la dynamique cognitive, avec l'idée que toute action repose sur des raisons. La TGR élargit la définition de la rationalité (trop restreinte avec la rationalité instrumentale ou absolue de la TCR classique) et postule l'existence d'une rationalité cognitive et d'une rationalité axiologique.

- TABLEAU 9 -

Analyse des postulats de la Théorie du Choix rationnel (TCR)

Postulats de la TCR jugés trop réducteurs	Postulats de la TCR retenus dans la TGR
<p>P4 : Les raisons à l'origine des actions, dérivent du fait que l'acteur considère en priorité les conséquences de ses actions telles qu'il les perçoit. – Principe : Conséquentialisme ou instrumentalisme</p> <p>P5 : Les acteurs sont principalement concernés par les conséquences sur eux-mêmes ou leurs proches de leurs actions telles qu'ils les voient. – Principe : Egoïsme</p> <p>P6 : Les acteurs sociaux sont capables d'évaluer les coûts et bénéfices de diverses lignes d'action possibles et tendent à choisir la ligne d'action correspondant au bilan coûts-bénéfices le plus favorable. – Principe : Maximisation ou optimisation</p>	<p>P1 : Tout phénomène social est l'effet de décisions, d'actions, d'attitudes, ou de croyances individuelles. – Principe : Individualisme méthodologique</p> <p>P2 : Toute action peut en principe être comprise : elle doit être considérée comme l'effet de motivations et de raisons pouvant être identifiées. – Principe : Compréhension</p> <p>P3 : Les actions individuelles intéressant les sciences sociales sont primordialement causées par des raisons dans l'esprit des acteurs sociaux. – Principe : Rationalité</p>
<p>La Théorie du choix rationnel (TCR) = P1+P2+P3+P4+P5+P6</p> <p>La Théorie général de la rationalité (TGR) = P1+P2+P3 ; « Une version de la sociologie compréhensive où les actions sont supposées rationnelles au sens où elles sont fondées dans l'esprit de l'acteur sur des raisons ».</p>	

Notre tableau

A partir des études empiriques réalisées par Tocqueville – « *L'Ancien régime et la Révolution* » de 1856 – et des travaux de Max Weber sur la Sociologie compréhensive, Boudon considère que la rationalité axiologique (démontrée par Weber), peut être interprétée comme une application de la rationalité cognitive (implicitement définie par Tocqueville dans l'explication du comportement des acteurs) à des problèmes prescriptifs ou normatifs.

- TABLEAU 10 -

Les rationalités cognitive et axiologique

Rationalité cognitive	Rationalité axiologique
<p>Etant donné un système d'arguments {S} expliquant un phénomène P il est cognitivement rationnel de considérer {S} comme une explication valide de P, si :</p> <p>1) toutes les composantes de {S} sont acceptables et compatibles entre elles</p> <p>2) et si aucune explication alternative {S}' n'est disponible et préférable à {S}</p>	<p>Soit un système d'arguments {Q} contenant au moins une proposition axiologique et concluant qu'une norme N est valide, toutes les composantes de {Q} étant acceptables et mutuellement compatibles.</p> <p>Il est axiologiquement rationnel d'accepter N si :</p> <p>aucun système d'arguments {Q}' conduisant à une norme N' incompatible avec N n'est disponible et préférable à {Q}</p>

Notre tableau

¹⁴⁶ BOUDON Raymond, *Essais sur la théorie générale de la rationalité*, Op.cit., PP.73-105.

Ce sont des raisons cognitives faisant l'objet d'un consensus relatif, qui expliqueraient les croyances normatives sur lesquelles des acteurs se basent pour agir. Néanmoins, quelque soit l'argumentaire développé par les tenants d'une approche plus modérée de la TCR, en aucun cas il n'est question de la véracité, crédibilité des idées, valeurs et normes. On reconnaît leur rôle dans les choix faits par les acteurs, mais on admet aussi qu'elles peuvent être négatives voire fausses¹⁴⁷. Appliquée à l'Union européenne, plus précisément aux processus d'élaboration des politiques publiques communautaires, la TCR centrée sur une conception large de la rationalité (pas forcément calculée en termes de maximisation de l'utilité et automatiquement influencée par le cognitif), trouve un écho dans l'Institutionnalisme du choix rationnel, variante qui s'intéresse aux interactions Etats-membres/Institutions européennes, à travers le débat Intergouvernementalisme/Néo-fonctionnalisme. Globalement, il s'agit d'observer le paradoxe de ces interactions où, d'un côté, pour réduire leurs coûts de transaction au niveau supranational les gouvernements créent des institutions, leur donnent une autonomie et les contrôlent (Intergouvernementalisme) ; et de l'autre, les institutions à qui ils ont délégués des compétences, s'autonomisent et cherchent à élargir leurs pouvoirs (néo-fonctionnalisme). L'Institutionnalisme du choix rationnel conceptualise cette interaction avec le modèle « Principal/Agent », qui permet d'observer les conditions dans lesquelles le Principal (Etat) accepte de déléguer des pouvoirs aux institutions supranationales (ex : Commission européenne). Cette approche pousse à dépasser la rationalité absolue de la TCR classique, et à tenir compte des remarques faites notamment par Herbert Simon, Charles Lindblom, Albert O. Hirschman ou encore Raymond Boudon. La rationalité de l'acteur peut être : limitée – Herbert Simon – (les acteurs sont limités par les interactions du système où ils évoluent et les construits sociaux. Le choix rationnel peut donc ne pas être calculé : il faut observer la stratégie de l'acteur). A posteriori – Charles Lindblom – (le jeu interactionnel permet de définir le choix rationnel ; ce sont les interactions qui font émerger les informations nécessaires pour la prise de décision) et Albert O. Hirschmann – (les expériences permettent après l'action, de découvrir que celle-ci est rationnelle). Cognitive et axiologique – Raymond Boudon – (des raisons cognitives sont à l'origine des croyances normatives qui ont guidés l'acteur dans son choix rationnel. Il y a donc une rationalité cognitive {Tocqueville} et une rationalité axiologique {Max Weber}).

La combinaison des dimensions rationnelle et cognitive s'affirme dès lors comme la réponse aux limites de la TCR classique (fondée sur la rationalité absolue) et corrobore la pertinence d'une TCR modérée dans l'analyse de la décision européenne. Il est possible de citer

¹⁴⁷ La manipulation des idées est d'ailleurs une possibilité développée par le Constructivisme stratégique. Cf. SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Op.cit., PP.182-187.

comme exemple, l'article « *Institutions et acteurs ; Rationalité, réflexivité et analyse de l'UE* », dans lequel les auteurs Niilo Kauppi et Mikael Rask Madsen¹⁴⁸, ont décidé de développer « *une version plus complexe de la rationalité qui fusionne les éléments (néo) réalistes et constructivistes en termes d'action sociale dans des figurations spécifiques* ». Leur question centrale porte sur « *comment s'est formée l'Europe à travers l'interaction des institutions européennes et des acteurs dans le jeu de Bruxelles et à travers les frontières nationales ?* ». Il est important d'observer les interactions transnationales et internes, mais aussi les différents construits sociaux dans lesquels puisent les acteurs de ces interactions. Toujours dans une perspective rationaliste modérée, mais cette fois-ci avec une dose rationnelle un peu plus forte, Frank Schimmelfennig¹⁴⁹, confirme par son analyse de l'élargissement « *que les acteurs de l'UE agissent stratégiquement sur la base de préférences spécifiques exogènes, au sein d'une communauté définie par son ethos et une forte densité d'interactions* ». Il explique les préférences et action stratégique des Etats membres de façon rationaliste (ce sont leurs préférences qui favorisent le processus) et en même tant explique de façon constructiviste les dynamiques de l'interaction (les interactions sociales dans l'environnement communautaire contribuent à éviter un arrêt du processus, mais n'influent pas sur les préférences).

Cette conception large de la rationalité telle que nous la percevons dans la TCR modérée, conforte nos remarques précédentes à propos de notre étude comparative et l'intérêt de la discuter avec l'Approche cognitive et normative des politiques publiques (variante du Constructivisme appliquée à l'action publique).

3. L'Approche cognitive et normative

Dans cette perspective, l'ensemble des postulats interroge le rapport entre acteurs et structures de sens : ici, la politique publique est envisagée autant comme un moyen de « résoudre des problèmes », qu'un moyen de « construire des cadres d'interprétation du monde » [Muller, 2000]. Cette théorie (prolongement du Constructivisme), énonce que l'action publique est imprégnée de construits d'idées, de valeur, de vision du réel, qui se matérialisent à travers les politiques publiques. Le but de la décision publique est d'une part, expliquer le monde et d'autre part, le structurer : ce processus de mises en sens du réel, témoigne, selon Pierre Muller, du

¹⁴⁸ MADSEN Rask, KAUPPI Niilo, « Institutions et acteurs : rationalité, réflexivité et analyse de l'UE », in : *Politique européenne*, n°25, Printemps 2008, PP.88-113.

¹⁴⁹ Ibid., PP.90-91.

caractère à la fois cognitif et normatif de l'action publique. L'interprétation de la réalité sociale qui accompagne une politique publique, représente ainsi l'aboutissement d'un jeu interactionnel par lequel des acteurs donnés ont confronté leurs perceptions du monde et du secteur concerné. Par conséquent, d'un point de vue séquentiel, il n'est pas rare de constater des mises en corrélation entre cette théorie cognitive et la phase de Mise à l'agenda (ce que nous faisons d'ailleurs), alors qu'il ne faut pas perdre de vue que l'on retrouve également « *la dimension de la production de sens aussi bien dans le phase de décision que dans les phases de mise en œuvre [...] et d'évaluation* »¹⁵⁰.

Mais quelque soit l'angle d'approche choisit pour utiliser l'Approche cognitive et normative, il est reconnu que des matrices cognitives et normatives (élaborées à partir de la confrontation de différents construits sociaux portés par des acteurs spécifiques) vont définir et orienter les principaux axes de développement d'une politique publique. Ceci nous amène à présenter les deux cadres d'analyses¹⁵¹ qui constituent l'Approche cognitive et normative des politiques publiques : les dynamiques cognitives et la production de sens.

Les dynamiques cognitives. Il s'agit de la formation de ressources cognitives communes, l'émergence d'informations. Par leurs interactions, les acteurs font conjointement émerger des idées, valeurs, croyances. Dans le cadre de forums (politiques, techniques, associationnels, etc.)¹⁵² différents récits¹⁵³ (histoires causales présentant une vision particulière de l'ordre temporel

¹⁵⁰ MULLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in : FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995, P.158.

¹⁵¹ SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.235-254.

¹⁵² Bien que constituant tous des scènes de débats entre une multiplicité d'acteurs et des scènes de production de sens, les forums ont chacun des règles du jeu spécifiques à leur nature (ainsi un même secteur peut faire l'objet d'une interprétation cognitive différente d'un forum à l'autre). En 1994, Bruno Jobert établit une première typologie : 1) forum scientifique des spécialistes (marqué par la recherche de l'excellence académique et la rigueur scientifique du raisonnement) ; 2) forum de la communication politique (marqué par la conquête et/ou la conservation du pouvoir politique, le but étant de sélectionner les problèmes sociaux et les conflits qui animeront et domineront le débat public, construire des coalitions, dévaluer les adversaires pour les marginaliser, et argumenter en vue de convaincre les électeurs) ; 3) forum des communautés de politiques publiques (marqué par la construction d'un compromis social entre les principales parties – hommes politiques, responsables administratifs, acteurs sociaux, experts – pour construire les normes qui formeront la trame de l'action publique. Une typologie ni exhaustive et ni figée, puisque par la suite d'autres comme Eve Fouilleux et Laurie Boussaguet, ont créé de nouveaux forums (pour la première le forum des professionnels, et pour la deuxième une nouvelle classification composée d'un forum scientifique, d'un forum associatif et d'un forum politique). Cf. BOUSSAGUET Laurie, « Forums », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., PP.228-233 ; FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.227-306.

¹⁵³ Concept proposé par E. Roe en 1994, et définit de la façon qui suit : « *les récits de politique publique [...] sont des histoires (scénarios et arguments) qui certifient et stabilisent les hypothèses pour la prise de décision en matière de politique publique dans des situations où subsiste (un climat d'incertitude). Ils ont un début, un milieu et une fin (ou des prémisses et des conclusions si on les présente comme un argument) et s'organisent autour d'une séquence d'événements ou de positions dans lesquels il est dit ce qui arrivera ou à partir desquels quelque chose suivra. [...] les récits [...] décrivent des scénarios non pas en annonçant ce qui devrait arriver mais en*

d'évènements futurs) portés par les acteurs vont se confronter. Puis, de cette confrontation, émergent des valeurs et idées qui seront considérées comme des dynamiques cognitives communes. Mais certaines interrogations demeurent dans cette émergence : à l'instar d'autres auteurs, nous pouvons nous demander pourquoi certaines idées et valeurs sont retenues et pas d'autres ? Comment s'opère la sélection cognitive ? De quelle façon les acteurs parviennent-ils à s'accorder sur un certain nombre de valeurs communes ? Sur quoi se base-t-on pour légitimer les dynamiques cognitives retenues ? La brèche théorique créée par ces remarques permet, il est vrai, de relever la limite explicative de l'Approche cognitive, mais également de rappeler que la Théorie du choix rationnel lui est complémentaire dans une analyse des politiques publiques.

La production de sens. Une fois formées, les dynamiques cognitives communes sont regroupées en une matrice, qui leur donnera un « sens ». Cette même matrice structurera la politique publique en lui conférant une définition spécifique du réel et du secteur concerné dans ce réel. On peut considérer que cette phase de « production de sens » est la plus décisive de l'Approche cognitive et normative : *« plus que l'agrégation des connaissances ou la mise à jour d'échanges d'informations plus ou moins institutionnalisées, ce qui compte ici, c'est l'apparition de matrices cognitives et normatives qui vont conduire à des définitions partagées des problèmes et des politiques [...] sur la base de ces croyances et représentations communes »*¹⁵⁴. Par « matrices cognitives et normatives » il faut entendre des *« systèmes cohérents d'éléments normatifs et cognitifs qui définissent dans un champ donné des visions du monde, des mécanismes identitaires, des principes d'action, ainsi que des prescriptions méthodologiques et pratiques pour les acteurs partageant une même matrice »*¹⁵⁵.

Trois célèbres approches ont tenté, individuellement, de modéliser ces matrices : le Paradigme, l'Advocacy Coalition Framework (ACF), et le Référentiel [voir tableau].

- TABLEAU 11 -

Paradigme, Advocacy Coalition Framework (ACF) et Référentiel

	Paradigme	ACF	Référentiel
Postulat	(Thomas Khun) : « chaque science repose sur l'équilibre des savoirs et des pouvoirs, dans une communauté scientifique fondée sur un accord général autour d'un paradigme ».	(Paul A. Sabatier) : « l'argument de base est que la prise de décision en matière de politique publique peut être mieux comprise comme une compétition entre coalition de cause, chacune étant constituée d'acteurs provenant d'une multitude d'institutions qui	(Pierre Muller) : les transformations de la politique publique (agricole française) est due à une structure de sens, le référentiel (terminologie inspirée du concept mathématique d'élément constituant un ensemble de référence). Ainsi « l'articulation entre les changements technico-économiques qui

expliquant ce qui va arriver – selon leurs narrateurs – si les évènements surviennent comme on les a décrits ». En 1999, Claudio Radaelli énonce la composition type du récit : 1) une description d'une situation problématique ; 2) des arguments pour présenter les causes de son apparition ; 3) des prédictions sur ce qui arrivera si rien n'est fait ; 4) des propositions pour une stratégie d'action publique alternative qui améliorera la situation. Cf., SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.221-222.

¹⁵⁴ SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », Op.cit., P.244.

¹⁵⁵ SUREL Yves, « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques, in : *Pouvoirs*, n°87, 1998, P.162.

		partagent un système de croyances lié à l'action publique et qui s'engagent dans un effort concentré afin de traduire des éléments de leur système de croyance en une politique publique ».	affectaient le monde agricole, l'émergence d'une nouvelle structure d'objectifs de la politique agricole et les transformations de la policy community était à rechercher dans le processus par lequel un groupe social construisait une Weltanschauung (conception du monde) intégrant une nouvelle représentation du métier d'agriculteur et une nouvelle conception de l'action publique dans le secteur ».
Fonction	(Thomas Khun) : « permet de montrer comment certains exemples de travail scientifique réel – qui englobent des lois, des théories, des applications et des dispositifs expérimentaux – fournissent des modèles et donnent naissance à des traditions cohérentes et particulières de recherche scientifique ». (Yves Surel) : « permet de préciser les caractéristiques récurrentes des modèles d'action publique, et d'avoir en conséquence prise sur le changement de ces modèles ».	- « expliquer le changement de politique publique à travers le temps et le rôle que l'apprentissage de cette politique, entre coalitions de cause, joue dans ce processus de changement ». - permet « une description plus large et plus détaillée des systèmes de croyances des élites ».	- développe des systèmes d'idées qui donneront un sens et qui serviront de guides à l'action publique au sein du secteur (sous-système) comme dans les relations entre ce secteur et la société toute entière.
Composition	Quatre éléments doivent se retrouver simultanément : 1) principes métaphysiques et généraux (orientent la vision du monde des scientifiques qui l'étudient). 2) hypothèses et lois (recouvrent des théories d'action et des raisonnements qui font le lien entre les principes globaux et les systèmes d'action publique concret). 3) méthodologies (délimitent un type de comportement considéré comme légitime dans les relations pouvoirs publics/acteurs sectoriels). 4) instruments spécifiques et outils (des formes de dispositifs d'intervention sur la société qui facilitent l'observation scientifique).	Trois niveaux structurent le système de croyance des élites : 1) Deep core ou « noyau central » (composé de croyances très générales s'appliquant à la plupart des politiques publiques. Les plus difficiles à modifier). 2) Policy core « noyau propre à une politique » (composé de perceptions et croyances normatives cruciales s'appliquant à un secteur de politique publique. Difficiles à faire évoluer). 3) Secondary aspects ou « aspects secondaires » (s'appliquent seulement à des pans spécifiques de ce secteur – par exemple les règles détaillées et les applications budgétaires à l'intérieur d'un programme spécifique. Le changement est moins difficile).	Quatre niveaux de perception du monde, qui sont liées : 1) valeurs (les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter, qui définissent un cadre global de l'action publique). 2) normes (définissent des principes d'action plus que des valeurs, des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité). 3) algorithmes (des relations causales qui expriment une théorie de l'action et s'exprimant par exemple sous la forme « si...alors »). 4) images (des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Eléments central du référentiel, elles font sens immédiatement).
Confrontations	On peut distinguer quatre composantes communes à ces différents concepts : 1) les principes métaphysiques : (Valeurs et images, Deep core, principes métaphysiques et généraux) des préceptes abstraits – condensés de représentations, de croyances et d'images – qui définissent le champ des possibles dans une société donnée, identifient et justifient l'existence de différences entre individus et/groupes, hiérarchisent un certain nombre de dynamiques sociales. 2) les principes spécifiques : (normes, Policy core, hypothèses et lois) des principes généraux qui comportent des énoncés hypothético-déductifs permettant d'opérationnaliser les valeurs dans un domaine et/ou une politique précise ; et/ou un sous-système de politique publique. 3) les modes d'action : (algorithmes, Secondary aspects, méthodologies) méthodes et moyens les plus appropriés pour réaliser les valeurs et les objectifs définis par les principes métaphysiques et spécifiques. 4) les instruments : (instruments spécifiques et outils) des instruments choisis seront utilisés dans une direction précise et cohérente avec les indications déduites des autres éléments (principes métaphysiques+ principes spécifiques+modes d'action).		

Notre tableau¹⁵⁶

¹⁵⁶ Réalisé à partir de :1) Paradigme : SMITH Andy, « Paradigme », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Op.cit., PP.312-319. 2) ACF : SABATIER Paul A.,

A la lecture du tableau, on constate que ces différents concepts ont en fin de compte des composantes communes qui définissent les caractéristiques d'une matrice cognitive et normative en général : principes métaphysiques + principes spécifiques + modes d'action + instruments¹⁵⁷. Mais dans le cadre de l'analyse de politique publique que nous menons, bien que nous tenions compte de ces caractéristiques générales, la notion de Référentiel constitue l'appellation la plus appropriée pour qualifier la matrice qui produit du sens¹⁵⁸. Cela d'autant plus qu'elle permet d'opérer la distinction pratique, entre le référentiel global (une représentation générale des valeurs constituant les croyances de base d'une société), et le référentiel sectoriel (la conception de la place de tel ou tel secteur de politique publique dans la société entière)¹⁵⁹. Ainsi, le référentiel sectoriel s'inscrit en conformité avec un référentiel global propre à une société donnée : conséquence, le référentiel global pourra être différent d'un Etat membre à l'autre ; de même pour le référentiel du secteur migratoire.

Cette distinction peut, dans la perspective d'une action publique à deux niveaux ou plus, permettre d'identifier un éventuel référentiel sectoriel propre à un niveau d'action publique. Dans notre analyse comparative, une de nos hypothèses est que les régions, en tant que « sous-systèmes d'action publique nationaux », peuvent, détenir une vision du monde particulière d'un secteur (en fonction de leur degré d'autonomie, ces référentiels sectoriels se manifesteront ou non dans leurs politiques publiques régionales). Une logique qui conduit à envisager au sein des rapports Pouvoirs centraux/Pouvoirs territoriaux, des oppositions de référentiels dans un même secteur.

Appliquée à la décision européenne, l'Approche cognitive et normative permet selon Yves Surel, de s'intéresser à deux axes en particulier¹⁶⁰ : la question du changement et l'émergence d'un nouvel espace politique européen. La question du changement caractérise l'action publique européenne par sa définition en gouvernance multi niveaux. Les mises sur agenda à l'échelle communautaire, font de l'Union européenne un lieu d'émergences de nouvelles matrices

SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », Op.cit., PP.227-229. 3) Référentiel : MULLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », Op.cit., PP.153-161. 4) les composantes communes : SUREL Yves, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », Op.cit., PP.163-165.

¹⁵⁷ SUREL Yves, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », in : Pouvoirs, n°87, 1998, PP.161-178 (particulièrement P.163).

¹⁵⁸ Cela n'empêchera pas dans l'analyse, de recourir aux quatre caractéristiques générales d'une matrice cognitive et normative.

¹⁵⁹ Il est vrai que cette distinction existe également dans le modèle ACF : le référentiel global correspondant au Deep Core et le référentiel sectoriel au Policy core. Mais le concept du Référentiel a l'avantage de s'intéresser aux images, notion très déterminante dans l'analyse d'une thématique sensible comme l'immigration (en proie à toutes sortes d'imaginaires sociaux).

¹⁶⁰ SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.235-254 (particulièrement P.240).

sectorielles qui – par l’intégration européenne et le processus d’européanisation qui en découle – peuvent remettre en cause les matrices nationales. Ainsi, le référentiel européen du secteur migratoire, va, par le processus d’européanisation (convergence), opérer un changement dans les référentiels nationaux du même secteur. Dans cette dynamique, l’Institutionnalisme discursif se propose de saisir le changement à travers les idées et discours ; l’instrument du changement c’est le discours : il faut donc analyser le processus allant de l’émergence des idées, à leur diffusion et à leur légitimation. Ce discours peut être coordinatif (entre un ensemble d’acteurs comme les entrepreneurs/médiateurs, coalitions) ou communicatif (s’adressant au public via l’action communicative)¹⁶¹. Néanmoins, les instruments de mises en œuvre, les politiques publiques, en clair l’action en elle-même, sont autant susceptibles de témoigner de ce changement.

L’émergence d’un nouvel espace politique européen conduit à penser que ce changement permettrait de surcroît, la transformation de l’UE en une véritable communauté politique, qui grâce à ses propres mécanismes de production de sens, de croyances et de représentations, alimenterait de nouvelles dynamiques identitaires qui se superposent ou substituent aux référents nationaux. En fait, « *plus que l’incarnation du global, l’UE serait [...] un espace de production de politiques publiques reposant sur la définition et la légitimation de nouvelles matrices locales* »¹⁶². Une occasion d’aborder le rôle d’entrepreneur politique dévolu aux institutions communautaires. La Commission européenne, un acteur politique à part entière du jeu décisionnel européen ? Un postulat néo-fonctionnaliste confronté à l’Approche Cognitive et normative, qui a le mérite d’orienter notre attention vers les questions de légitimation, de stratégies et plus largement de « style politique européen ». Ne perdons pas de vue, en effet, que l’Approche cognitive et normative s’avère surtout un questionnement théorique sur le rapport acteurs/structures de sens. Les dynamiques cognitives sont créées et structurées par des acteurs (entrepreneurs ou médiateurs), de la sorte « *une analyse des référentiels, sérieusement menée, est donc inséparable d’une sociologie des acteurs qui les portent, les discutent et les diffusent à l’échelle du secteur de politiques publiques ou de la société toute entière* »¹⁶³. Cette nouvelle brèche théorique, permet encore une fois d’évoquer la complémentarité offerte par l’Approche rationaliste dans l’analyse de l’action publique. L’élaboration d’un référentiel, c’est-à-dire le processus d’élaboration de l’essence d’une politique publique, c’est surtout une lutte, confrontation de rationalités différentes : au sein des forums, « *chaque acteur va [...] travailler la*

¹⁶¹ Pour en savoir plus, consulter SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l’intégration européenne*, Op.cit., PP.219-222.

¹⁶² SUREL Yves, « L’intégration européenne vue par l’approche cognitive et normative des politiques publiques », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.235-254 (particulièrement P.252).

Cela permet d’évoquer un argument néo-fonctionnaliste stipulant que la mutation des intérêts sociaux et sectoriels en intérêts transnationaux, provoquée, mènerait à termes, à « *une identité européenne et à des modes de représentation politique proprement européens* ».

¹⁶³ GAUDIN Jean-Pierre, *L’action publique. Sociologie et politique*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 2004, P.222.

nouvelle matrice cognitive et normative dans une perspective spécifique, en fonction d'impératifs différents »¹⁶⁴. Comme l'ont avancé Peter A. Hall, Yves Surel et bien d'autres, l'analyse de l'action publique européenne nécessite la combinaison des Idées, Intérêts et Institutions ; de plus pour conforter nos principaux choix théoriques, nous pouvons mentionner l'argument selon lequel « ce type d'analyse paraît particulièrement adapté à des approches comparatives, en permettant de rendre les objets comparables grâce à la mise au point d'hypothèses et de questionnements distincts. Rien n'empêche par la suite, au vu des résultats de l'étude, de valider tel ou tel facteur explicatif, ou d'aboutir à une conclusion valorisant les idées, les intérêts ou les institutions dans un cadre précis »¹⁶⁵.

¹⁶⁴ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je, 2006, P.199.

¹⁶⁵ SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », Op.cit., P. 247. Partant d'une analyse de l'Union Economique et Monétaire (UEM), il propose de relever quatre dynamiques complexes, caractérisant la genèse et l'évolution des politiques européennes : 1) le changement de paradigme de politique publique ; 2) les dynamiques d'interaction entre des logiques proprement cognitives et des logiques d'intérêt ; 3) les dynamiques institutionnelles (un stock institutionnel de connaissances, un savoir faire existant, qui va guider l'action publique – notions de Path dependence (dépendance au sentier) ou d'apprentissage) ; 4) la fenêtre politique (l'existence d'une opportunité).

DEMARCHE DE L'ETUDE

L'ensemble de cette démonstration amène une analyse du processus d'élaboration du référentiel européen ultrapériphérique en matière migratoire, structurée en deux temps. Tout d'abord, un arrêt sur les données nationales et régionales, préexistantes qui conditionnent le processus interrogé. Puis, une projection sur les possibilités qui se dégagent de ces conditions pour réaliser ce processus, ainsi qu'un bilan des premières étapes sur le terrain.

La première partie permet de mettre en contexte le processus et de déterminer les paramètres inévitables lors du traitement de la politique d'immigration à différents niveaux d'action publique (européen, national, territorial). Il s'agira donc des choix stratégiques nationaux dans le processus d'europanisation migratoire déjà à l'œuvre (chapitre I) et des possibilités d'action stratégique des régions de Guadeloupe et des Canaries, au sein du système interne de leur Etat d'appartenance dans le secteur de l'immigration (chapitre II). En d'autres termes, comprendre la stratégie nationale ainsi que la marge de manœuvre qui s'offre traditionnellement aux territoires régionaux.

Dans la deuxième partie, on se penche sur la dimension européenne et ultrapériphérique qui caractérise le processus. Il s'agit de mesurer l'étendue stratégique d'un processus d'europanisation migratoire directe vers l'ultrapériphérie (chapitre III), en tenant compte des rapports existants entre la Commission européenne et les régions des Etats membres, particulièrement les régions ultrapériphériques ; puis, de relever à la lumière des données internes, les contours possibles d'une relation Union européenne/régions ultrapériphériques autour de la politique d'immigration. Enfin, pour compléter l'analyse on effectue un bilan des premières tendances observées sur le terrain au sujet de la problématisation ultrapériphérique migratoire (chapitre IV).

Afin de tenir compte de la définition interactionnelle de l'europanisation, l'ensemble de l'étude est divisé en quatre niveaux d'interactions : UE/Etat nation (chapitre I) ; Etat/régions (chapitre II) ; UE/régions (chapitre III) ; UE/ultrapériphérie (chapitres III et IV).

L'objectif d'une telle organisation est de vérifier si la prise en charge européenne de la thématique migratoire ultrapériphérique constitue une stratégie de communautarisation de ce secteur, et si une telle démarche peut se concrétiser.

Partie I.

**LES PARAMETRES INTERNES POUVANT
CONDITIONNER LE PROCESSUS D'EUROPEANISATION
DIRECTE VERS L'ULTRAPERIPHERIE**

La communication de 2007 favorise par son existence la porosité des frontières temporelles, en imposant une analyse des éléments antérieurs ou permanents qui pourraient conditionner le processus, ainsi que son évolution : quels sont les paramètres pré existants que cette prise en charge européenne met en exergue ?

En premier lieu il faut observer les choix stratégiques faits par les Etats dans le secteur de l'immigration (chapitre I). Cette politique publique a en effet connu des trajectoires différentes selon les contextes sociaux et politiques internes et externes aux Etats (section 1). Depuis la prise en charge institutionnelle de ce secteur (paragraphe A), s'est construite une stratégie d'action publique dotant chaque Etat d'une rationalité particulière sur le problème (paragraphe B). Tout en partageant l'idée de fermeture de ses frontières avec la France, l'Espagne se distingue dans la gestion des immigrés avec une rationalité plus intégrationniste. Ces stratégies ont la particularité d'influer sur la réception de l'impact européen (section 2) : la posture nationale engendre des conditions d'apprentissage distinctes en France et en Espagne (paragraphe A), ainsi qu'une attitude différente face à la convergence cognitive européenne (paragraphe B). Forte de sa longue expérience dans le secteur de l'immigration, la France consolide son protagonisme à l'aide d'une stratégie offensive, contrairement à l'Espagne qui opte pour une attitude plus défensive face à l'influence européenne.

Ces premières observations trouvent écho à l'échelle territoriale et apportent des explications à la marge de manœuvre régionale (chapitre II). Les modèles de décentralisation régionale ouvrent des champs d'action différents en Espagne et en France (section 1) : la régionalisation politique espagnole et la régionalisation fonctionnelle française accompagnent des logiques d'intervention régionale opposées (paragraphe A) ; la première facilite l'implication de la Communauté autonome canarienne dans la déclinaison territoriale de la politique d'immigration, alors que la seconde ne laisse aucune possibilité d'action aux autorités territoriales décentralisées (paragraphe B). S'ouvre alors la question des brèches systémiques offertes par ces modèles territoriaux (section 2). Au-delà des contextes juridico-administratifs, les relations de pouvoir entre l'Etat et les Autorités régionales décentralisées donnent naissance à des ressources et contraintes (paragraphe A) qui, dans le cadre du secteur de l'immigration, sont en mesure de bouleverser la déclinaison territoriale formelle et d'accroître la capacité stratégique régionale (paragraphe B).

CHAPITRE 1. LES STRATEGIES NATIONALES DANS LE PROCESSUS D'EUROPEANISATION MIGRATOIRE

Sur la scène européenne, l'Etat est un acteur à part entière détenteur d'une rationalité que l'on peut se risquer à qualifier de « rationalité nationale ». Cette expression permet d'insister sur l'influence des expériences nationales dans le processus d'eupéanisation et le positionnement des acteurs étatiques dans la « convergence »¹⁶⁶. En examinant la matrice cognitive et normative de l'histoire française et espagnole sur la thématique de l'immigration on constate que les premières mises sur agenda institutionnel sont impulsées différemment (section 1). De ces mises sur agenda ont pris forme deux types de fenêtre d'opportunité nationale en matière d'immigration (paragraphe A), ainsi que des rationalités précises quant à la définition nationale du problème (paragraphe B).

Ces éléments induisent des matérialisations différentes de l'impact européen lorsque l'on observe la période 2004-2010 (section 2). Il s'agit non seulement de condition d'apprentissage distinctes (paragraphe A), mais également de différents degrés de convergence cognitive entre la France et l'Espagne (paragraphe B). En considérant que rien n'est encore joué dans le secteur de l'immigration à l'échelle européenne et que les stratégies nationales diffèrent d'un Etat membre à l'autre, on se positionne au niveau « Bottom-up » de l'eupéanisation pour aborder plus facilement le cas des Régions dans le Chapitre II.

Section I – PREMIERES MISES SUR AGENDA IMPULSEES DIFEREMENT

La mise sur agenda induit la prise en compte d'éléments ayant tendance à être négligés¹⁶⁷. Il s'agit premièrement de la notion de temps (ressource et contrainte). Deuxièmement des interactions entre acteurs multiples. Troisièmement du contexte conjoncturel (calendrier politique et institutionnel, situation économique et financière, état de l'opinion publique) et structurel (valeurs socialement et culturellement dominantes, connaissances disponibles, système politico-administratif, structures socio-économique et démographique). Quatrièmement du rôle du cognitif (formulation et perception du problème). Cinquièmement de la présence ou l'absence de publicisation (mode de mise sur agenda silencieux et non silencieux). En résumé, les différentes

¹⁶⁶ « L'analyse des processus de mise sur agenda européen ne peut se limiter au rôle de la Commission et du Conseil, mais doit prendre en compte de manière plus large, les dynamiques de politisation, souvent à partir du niveau national ». HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Politiques publiques », in : BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine, *Science politique de l'Union européenne*, Paris, éd. Economica, 2008, P.100.

¹⁶⁷ Ibid.

phases temporelles sont chacune porteuses d'un contexte, conjoncturel et structurel, avec des acteurs, qui ne sont pas forcément les mêmes mais qui sont déterminants dans la formulation et perception du problème¹⁶⁸. C'est la raison pour laquelle il importe de cerner la dimension temporelle de l'inscription du problème à l'agenda institutionnel national pour saisir la particularité des deux fenêtres d'opportunité nationale, avant d'observer comment cela induit des ressources et des contraintes qui interfèrent sur les rationalités nationales sur l'immigration.

A. Deux types de fenêtre d'opportunité nationale en matière d'immigration

Saisir le temps avec la « Policy window »

La « Policy Window » (ou « fenêtre d'opportunité ») est un point de départ intéressant. En effet, chaque courant possédant un développement autonome avec une logique et un calendrier propre, cette métaphore offre la possibilité de dégager le courant (ou la dimension) dominante lors d'une mise sur agenda – Elle offre en effet la possibilité de déterminer la nature du tremplin à l'inscription, la forme d'émergence du problème public, et de localiser les entrepreneurs. La « Policy Window » ou « fenêtre d'opportunité » n'est qu'un cadre de probabilité et non un modèle déterministe¹⁶⁹. Ainsi, même lorsque l'on identifie trois courants (courant des problèmes, courant des solutions, courant politique), l'un d'entre eux peut se révéler déterminant et même, deux peuvent suffire à l'ouverture de la fenêtre. Kingdon montrait déjà que le courant des solutions (policy stream) affecte plus les alternatives portées par les entrepreneurs, alors que la mise sur agenda est davantage liée au courant des problèmes (problem stream) et au courant politique (policy stream). Plus encore, on peut dire que les alternatives ou solutions jouent un rôle déterminant par le motif qui les pousse sous les projecteurs et leur permet d'accéder à l'agenda institutionnel: en observant l'opération de couplage d'une solution (jusqu'alors flottante) à un problème on arrive à relever deux types de « Policy Window » - les alternatives en effet, « can be seen as solutions to a pressing problem or because politicians find their sponsorship

¹⁶⁸ La substance cognitive du problème à un instant T, dépendra de l'identité des entrepreneurs qui l'ont défini et porté dans l'arène publique, identité elle-même définie par le contexte et les interactions. « *Les acteurs collectifs sont pris dans un champ de contraintes et d'opportunités que l'on dit structurelles à long terme et conjoncturelles à court terme, et qui les amènent à se couler dans tel ou tel profil. Quand il ne s'agit pas d'organisations institutionnalisées de longue date, qui doivent « tenir une ligne » [...], c'est « au coup par coup » que leur identité se joue* ». Cf. CEFAL Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », in : *Réseaux*, vol.14, n°75, 1996, PP.45-66.

¹⁶⁹ BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, P.226.

expedient»¹⁷⁰. Par conséquent, une fenêtre peut s'ouvrir davantage à l'aide du courant des problèmes ou du courant politique : « *Sometimes the window is opened by a problem that presses in on government, or at least comes to be regarded as pressing. [...] In addition to one opened by the emergence of a pressing problem, a window can be opened by an event in the political stream [...]. Politicians decide to undertake some sort of initiative on a particular subject, and cast about ideas. Putting themselves in the market for proposals creates a window for advocates, and many alternatives are then advanced by their sponsors. One or more of the proposals worked up and available in the policy stream thus becomes coupled to event in the political stream that changed the agenda. [...] the availability of an alternative that responds in some way to a new political situation changes the policy agenda* »¹⁷¹.

A noter que cette distinction «*Problem Window*»/«*Political Window*» argumente certes, que l'un ou l'autre de ces courants – Problem stream et Political stream – a plus de poids dans l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, mais n'avance en aucun cas qu'un type de fenêtre est étanche à l'autre : « *The problem windows and the political windows are related. When a window opens because a problem is pressing, the alternative generated as solutions to the problem fare better if they also meet the tests of political acceptability. [...] Similarly, when a political event opens a window, participants try to find a problem to which the proposed solution can be attached* »¹⁷². L'intérêt de recourir à cette distinction réside donc dans la base analytique fournie pour tenir compte de la dimension temporelle dans la mise sur agenda: où doit-on commencer à « regarder » ? Quels sont les instants significatifs pour expliquer l'ouverture ? En répondant à ces interrogations, on constate assez vite que la France et l'Espagne se positionnent chacune sur un type de fenêtre : axé sur le problème d'immigration pour la France et sur le contexte politique en Espagne.

On pourrait également se référer à la distinction de Yanick Barthe¹⁷³ entre *facteurs endogènes*/*facteurs exogènes* au problème public : les *facteurs endogènes* amèneraient à une analyse de l'historicité du problème en lui-même et les *facteurs exogènes* au contexte propre à ce problème.

¹⁷⁰ « [...] peuvent être envisagées comme des solutions à un problème urgent ou parce que des politiciens trouvent leur parrainage approprié ». Notre traduction de KINGDON John W, Ibid, P.181.

¹⁷¹ « Parfois, la fenêtre est ouverte par un problème qui presse le gouvernement ou du moins va être considéré comme pressant [...]. En plus de celle ouverte par un problème pressant, une fenêtre peut être ouverte par un évènement dans le courant politique [...]. Les politiciens décident d'entreprendre un certain nombre d'initiatives sur un sujet particulier, et cherchent des idées. Se positionner eux-mêmes sur le marché des propositions crée une fenêtre pour les partisans et nombre d'alternatives sont ensuite avancées par leurs sponsors. Une ou plusieurs des propositions en l'état et disponibles dans le courant des solutions, se voient ainsi complée à un évènement dans le courant politique qui a changé l'agenda. [...] la disponibilité d'une alternative, qui répond d'une certaine façon à une nouvelle situation politique, change l'agenda politique ». Notre traduction de KINGDON John W, Ibid, PP.182-183.

¹⁷² « Les 'Problem Windows' et les 'Political Windows' sont liées. Quand une fenêtre s'ouvre parce qu'un problème est pressant, les alternatives générées comme solutions au problème ont plus de valeur si elles passent les tests d'acceptabilités politiques. [...] De même, quand un évènement politique ouvre une fenêtre, les acteurs essaient de trouver un problème auquel la solution proposée peut être rattachée ». Notre traduction de KINGDON John W., Agendas, Alternatives, and Public Policies, Op.cit., P.183.

¹⁷³ BARTHE Yanick, « Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut », in : LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, éd. Belin, 2003, PP.475-492. Reprochant une littérature sur la mise à l'agenda trop axée sur les facteurs exogènes comme explication à la conversion d'un phénomène social en problème public, il postule que les facteurs endogènes sont plus pertinents pour comprendre la politisation du fait social, chaque problème ayant sa propre histoire avec ses propres évènements internes (phases temporelles).

Hormis le fait que ces deux facteurs soient socio-cognitivement liés, à l'instar des deux types de fenêtres d'opportunité, ils apportent une formulation explicite de l'orientation analytique principale de chacune des mises sur agenda national étudiées. La « *Problem Window* » française incitera à mettre l'accent sur des facteurs endogènes, c'est-à-dire une observation de l'histoire du problème d'immigration en France. La « *Political Window* » espagnole mobilisera quant à elle majoritairement des facteurs exogènes dans l'explication.

Comme on l'a dit, rien n'empêche d'évoquer des facteurs endogènes dans la « *Political Window* », de même que des facteurs exogènes peuvent être étudiés dans la « *Problem Window* ». En partant du principe qu'un fait social se situe forcément dans un contexte, l'histoire dont il est porteur est elle-même modulée par ce contexte. On ne peut pas considérer un problème quel qu'il soit de façon intrinsèque.

Cette remarque faite, précisons que cette distinction analytique possède l'avantage d'épurer l'étude en dégageant des « processus généraux » correspondant chacun à la problématisation de l'immigration de part et d'autre des Pyrénées. Mieux, elle facilite l'observation des modèles de mise sur agenda¹⁷⁴.

Une étude centrée sur les facteurs endogènes d'un problème ne sera pertinente que si la prise en charge institutionnelle est précédée d'une situation publique et sociale problématique ; on fait ici référence aux « modèles non silencieux » de mise sur agenda (mobilisation externe, offre politique et médiatisation) où controverse publique, forte médiatisation, événements et mobilisation, rendent un problème socialement et publiquement très visible avant sa mise sur agenda. La requalification ou les requalifications successives du phénomène social, sont observables à travers l'historicité du problème.

En cas d'émergence directe du problème en question publique dans l'agenda institutionnel (publicisation avérée malgré l'inexistence de problématisation sociale), les facteurs exogènes tel que le contexte politique sont pertinents ; c'est ainsi que l'on évoquera les « modèles silencieux » de mise sur agenda (mobilisation interne et anticipation) où la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et l'action visible très limitée.

Ainsi, on observe que la France procède à une mise sur agenda non silencieuse l'immigration apparaissant comme un problème social visible se convertissant en problème public, alors que la mise sur agenda espagnole est silencieuse, car produit d'une anticipation gouvernementale.

¹⁷⁴ Se reporter à la typologie de Philippe Garaud présentée dans la section introductive sur la mise à l'agenda.

1. La « *Problem Window* » française ou mise sur agenda non silencieuse

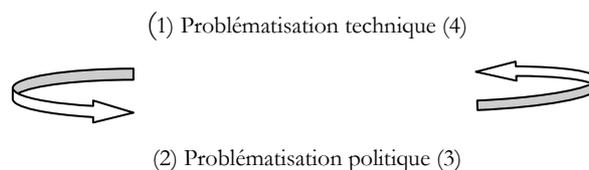
Afin d'exposer l'histoire du problème public d'immigration (b), il est nécessaire en amont de déterminer les composants qui permettront de saisir les éléments clefs (a).

a. La modélisation de l'historicité d'un problème public

En privilégiant les facteurs endogènes, Barthe laisse entendre qu'il faut mettre en relief les différentes formes de problématisation qui rythment temporellement l'histoire du problème. La « problématisation » renvoie surtout ici à « l'identification des voies à suivre pour traiter (le problème), par conséquent la désignation des acteurs les plus légitimes pour le prendre en charge. La problématisation renvoie à un type d'activité sociale qui regroupe à la fois des opérations de qualification et d'inscription d'une question au sein d'un 'espace' de réflexion et de traitement spécifique »¹⁷⁵. Chaque changement de problématisation est lié à l'identité des acteurs concernés.

Avec son exemple sur les déchets nucléaires, Yanick Barthe identifie deux dimensions principales dans l'historicité d'un problème : une dimension technique et une dimension politique ; ainsi, les différents mouvements de qualifications qui caractérisent l'histoire d'un problème, seraient dus à la disparition (pour une certaine durée) d'une forme de problématisation au profit d'une autre. Dans son exemple, il identifie un « va-et-vient » entre la problématisation technique et la problématisation politique, qui dépend essentiellement du contexte temporel et des acteurs dont la visibilité est favorisée par ce contexte. On peut donc schématiquement considérer qu'il propose une trame pour l'historicité d'un problème se présentant ainsi :

- SCHEMA 1 -



¹⁷⁵ BARTHE Yanick, « Le recours au politique ou la problématisation politique par défaut », Op.cit.

Dans une logique circulaire, Barthe part de la problématisation technique, explique les conditions de substitution par la problématisation politique, et comment la problématisation technique réapparaît au devant de la scène.

- TABLEAU 12 -

Les formes de problématisation selon Yanick Barthe

<p align="center">Problématisation technique</p>	<p>Traduction des dimensions d'un problème (dimensions morales, économiques ou politiques) en défis techniques que les ingénieurs et scientifiques vont saisir. Une problématisation technique d'un fait c'est affirmer surtout qu'elle est techniquement soluble.</p>
<p align="center">Problématisation politique</p>	<p>Apparaît à la suite d'une problématisation technique de deux façons :</p> <p>1) une « condition par défaut » de mise en politique : lorsqu'une solution a été arrêtée et définie comme LA solution technique au problème, le recours au politique est ici une façon de relancer les débats (clos avec l'irréversibilité de la solution) ; on relance la problématisation de « problème techniquement résolu » en déplaçant les discussions conflictuelles entre les acteurs sur un autre terrain (politique), où les options restent ouvertes.</p> <p>2) une « condition positive » de mise en politique : la problématisation sociale d'un enjeu conditionne sa mise en politique. C'est notamment le thème de « l'acceptabilité sociale » d'une question qui peut révéler des dimensions plus politiques que techniques, appelant un traitement davantage institutionnel du problème.</p> <p>La problématisation sociale retire les aspects purement techniques du débat, et fait des acteurs politiques les seuls capables de rassurer la société en inscrivant le « problème » dans la liste de leurs préoccupations.</p> <p>Globalement, en prolongeant les débats, la problématisation politique relance dans les deux cas les discussions techniques : la solution qui était jusque là considérée comme « irréversible » fait l'objet d'une « réversibilisation ». De même, la politisation peut être due au fait qu'il n'y ait plus d'options possibles et que seule une relance des débats pourrait débloquer de nouvelles alternatives.</p>

Notre tableau

Dans la littérature sur la modélisation des histoires naturelles des problèmes publics, on peut également se référer au modèle proposé par Daniel Cefai¹⁷⁶ à partir d'un exemple de projet d'urbanisme (destruction et reconstruction d'un quartier qui provoquent l'émergence d'un mouvement d'action collective). L'auteur propose de distinguer quatre phases dans l'histoire d'un problème public : le passage de la sphère privée à la sphère publique, la formation de l'arène publique (mise sur agenda systémique), l'institutionnalisation du problème public et de son arène (mise sur agenda institutionnel), enfin l'action ou l'inaction des pouvoirs publics pour résoudre le problème.

Ces deux exemples de modélisation de l'histoire d'un problème public prouvent que chaque problème a sa propre trajectoire et qu'il n'existe pas de schéma d'historicité commun à tous les problèmes publics. Néanmoins, en confrontant ces deux exemples, on peut dégager des constantes qui pourront servir à orienter l'historicité du problème public d'immigration en

¹⁷⁶ CEFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », in : Réseaux, Vol. 14, n°75, 1996, PP.45-66. Se reporter au tableau sur « les quatre phases de l'histoire d'un problème public selon Daniel Cefai » en annexe.

France. Tout d'abord, l'existence de différentes formes de problématisation en fonction des acteurs qui prennent en charge la définition du phénomène. Puis, une dynamique circulaire entre ces différentes formes de problématisation, où lorsqu'une forme « s'efface » au profit d'une autre durant un certain laps de temps, elle peut réapparaître ; tout dépend du travail de définition ou redéfinition du problème, des orientations prises par les acteurs lors des débats, et des contextes structurels et conjoncturels. Enfin, que les entrepreneurs ou acteurs sont les protagonistes majeurs d'une problématisation et contribuent au passage d'une problématisation à l'autre. Ils trouvent leur identité dans la construction du problème lui-même et bien entendu dans les contextes structurels et conjoncturels.

On peut donc retenir que l'histoire d'un problème public comporte différentes formes de problématisation, chacune correspondant à une phase temporelle où des acteurs donnés et un contexte précis, interviennent, le tout dans une dynamique éventuelle de « recommencement ».

La France étant concernée par le modèle non silencieux de mise sur agenda, la trame historique de son problème public d'immigration au niveau national devra faire apparaître la controverse publique qui a précédé la première institutionnalisation (mise sur agenda institutionnel). L'exercice ne sera pas aisé, vu qu'il implique de dégager des processus généraux à partir d'une sélection d'éléments historiques. Par conséquent, l'historicité présentée n'est qu'une proposition (ou tentative) s'inscrivant dans notre argumentaire général.

b. L'histoire du problème public d'immigration en France

Nous partageons avec Gérard Noiriel l'idée que le problème de l'immigration en France se décline selon trois phases temporelles : une première phase dite de consolidation d'une problématisation sociale appelant l'attention publique – une deuxième phase d'institutionnalisation du problème public d'immigration – une troisième phase de confirmation du problème public faisant de l'immigration un secteur et un enjeu politique à part entière.

Consolidation d'une problématisation sociale appelant l'attention publique

C'est d'abord une problématisation technique qui s'opère au XIXe siècle, qui se transforme en problématisation sociale et politique à la fin du XIXe et au début du XXe siècle.

La problématique technique se développe en suivant deux phases : une problématique de la migration interne, suivie d'une problématique de la migration où apparaît la notion d'étranger.

Problématisation technique au XIXe siècle

Dans le premier cas – l'exode rural¹⁷⁷ –, pour préserver le pouvoir en place de tout renversement politique et éviter des émeutes dans les villes en cas de crise économique, des passeports intérieurs et livrets ouvriers sont établis ; il s'agit d'éviter la concentration des classes populaires dans les principales zones urbaines, ces classes étant considérées comme « extérieures à la citoyenneté française », alors incarnée par les notables. On est dans un contexte structurel où les traités de libre-échange avec d'autres pays donnent une conception positive de l'étranger ; l'élite française le considère généralement comme un individu détaché de l'image de l'ouvrier, ayant soif de connaissances et de voyages pour s'enrichir culturellement. Ainsi: « *Un Belge ou un Anglais peut venir en France sans passeport, alors qu'un habitant de Lille qui se veut se rendre à Nancy doit demander une autorisation pour sortir de son département* »¹⁷⁸.

Dans le deuxième cas, à partir des années 1870, les discours négatifs à l'égard des « ouvriers étrangers »¹⁷⁹ jusque-là éparpillés et peu relancés au niveau national, vont trouver un écho décisif (qui influencera les problématisations à venir) dans la Science démographique. Bien que la question des « espions prussiens » avait déjà soulevé la connexion entre « étranger » et « migration »¹⁸⁰, c'est avec les travaux des démographes que le mot « immigration » apparaît et est définit pour la première fois. Les recherches statistiques révélant une crise de la natalité française pouvant affaiblir la nation, la comptabilité nationale des entrées et sorties du territoire devient un outil indispensable. L'immigration sera présentée par Louis-Adolphe Bertillon comme un phénomène bénéfique pour l'économie du pays d'accueil mais problématique d'une part à cause de l'absence de patriotisme français chez ces immigrés et d'autre part à cause du frein porté au redressement de la natalité française¹⁸¹.

Problématisation sociale et politique (fin XIXe et début XXe siècle)

L'affaire des « Vêpres marseillaises » du 17 juin 1881 lance la problématisation sociale et politique. Les controverses auraient apparemment pris une forme visible à la suite d'un

¹⁷⁷ Déplacement des ruraux vers les villes au sein du territoire national.

¹⁷⁸ NOIRIEL Gérard, « L'immigration : naissance d'un 'problème' (1881-1883) », in : *Agone*, n°40, 2008, P.20.

¹⁷⁹ Etranger : celui qui n'a pas la nationalité du pays où il réside.

¹⁸⁰ L'étranger, considéré comme « le citoyen d'un autre Etat national, titulaire d'une parcelle du pouvoir souverain de cet Etat », sera perçu comme un ennemi, si l'Etat national dont il fait parti entre en conflit avec la France. Ainsi, après la défaite contre la Prusse, il fût reproché à Napoléon III « de ne pas avoir interné les immigrés allemands travaillant en France ». Ibid. P.24.

¹⁸¹ NOIRIEL Gérard, « L'immigration : naissance d'un 'problème' (1881-1883) », Op.cit.

évènement social, rapidement médiatisé et par la suite politisé. Cette affaire du 17 juin 1881¹⁸² où des étrangers et français (tous de la classe populaire) vont s'affronter violemment, va propulser la question nationale (non sans l'aide des médias qui ont relaté l'affaire avec un vif intérêt) « *jusqu'au sommet de l'Etat républicain, alors qu'auparavant les élites se contentaient de réprimer des débordements locaux* »¹⁸³. Des journaux comme *Le Temps* auraient accentué sur l'affrontement nationaux/étrangers et ainsi porté sur la scène publique nationale, un problème localisé.

La réaction de la classe politique sera manifeste lorsque différents bords proposeront le même type d'argumentaire pour ce problème social : en 1883, Adolphe Pieyre (député conservateur) et Christophe Praden (député radical) vont chacun déposer à la Chambre un projet de loi « *proposant de taxer les étrangers qui travaillent en France* »¹⁸⁴ ; considérant qu'il est nécessaire de rétablir l'égalité entre les Français et les étrangers (n'ayant pas certaines obligations, comme l'état-civil, le service militaire, etc.), le gouvernement adoptera la loi du 8 août 1893 obligeant les étrangers souhaitant travailler en France à se faire enregistrer dans leur commune¹⁸⁵.

Mais malgré les apparences, l'institutionnalisation du secteur n'est pas encore à l'ordre du jour : des mesures législatives ponctuelles sont prises, mais le problème public émerge à peine. Qui plus est, il semblerait que la problématisation technique des statisticiens et juristes contribue à la dépolitisation de la thématique d'immigration¹⁸⁶.

La controverse publique qui a pris naissance à la fin des années 1880, continue de s'amplifier au début des années 1900. Cette fois-ci, ce sont les nomades présents sur le territoire français, qui vont susciter le mécontentement des habitants des campagnes qui vont demander le soutien des élus locaux¹⁸⁷. Ceux-ci vont d'ailleurs adresser une lettre en 1890 au ministre de l'intérieur intitulée « *La Campagne demande une loi contre les nomades* ». Il faut dire que parallèlement, la pression médiatique a joué un rôle important dans la problématisation sociale et politique, en relatant des faits divers qui alimentent la peur du nomade criminel.

¹⁸² Le 17 juin 1881, les troupes françaises de retour de Tunisie où elles ont été envoyées pour obliger l'Italie à renoncer à ses ambitions coloniales, sont accueillies en grande pompe, sauf par un groupe de ressortissants italiens ; Des locaux du Club national italien où de surcroît ne flotte pas le drapeau français, se font entendre des sifflements au passage du cortège dans la ville de Marseille. Très vite des heurts se produisent avec les Français. Entre 10 000 et 15 000 personnes se massent sous les fenêtres de l'association italienne et défilent en criant : « *Vive l'armée, vive la France, vive la République* ». Dans les jours suivants, de jeunes voyous parcourent la ville pour s'en prendre aux Italiens. Les affrontements vont dégénérer avec des blessés et des morts. Cf. NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Paris, éd. Fayard, 2007, P.151.

¹⁸³ Ibid., P.150.

¹⁸⁴ Entre 1885 et 1902 environ 35 projets de lois du même type seront déposés au Parlement. NOIRIEL Gérard, « *L'immigration : naissance d'un 'problème' (1881-1883)* », Op.cit., P.40.

¹⁸⁵ NOIRIEL Gérard, « *L'immigration : naissance d'un 'problème' (1881-1883)* », Op.cit.

¹⁸⁶ « *Cette posture [...] est particulièrement évidente dans les ouvrages consacrés à la loi de 1889 sur la nationalité française. Dans leurs commentaires, les juristes cherchent à effacer toute trace de rupture avec les principes du Code Civil pour fabriquer une continuité du droit français, qui est le pendant de la continuité de l'Etat. Cette loi est ainsi présentée comme un simple 'prolongement' des textes antérieurs sur 'le droit de la nationalité'* ». Cf. NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Op.cit., P.204.

¹⁸⁷ Ibid., PP.279-286.

En 1907 un projet de loi¹⁸⁸ sur les « bandes de bohémiens » est évoquée à la Chambre des députés, mais c'est la loi du 16 juillet 1912 sur les nomades (abrogée en 1969) qui entamera une véritable définition du problème public, en connectant le mot « étranger » à celui de « criminel », par la simple utilisation de dispositifs jusque là réservés à l'identification des criminels (l'obligation de porter un carnet anthropométrique où sont consignés état civil et caractéristiques physiques). Cette législation a priori centrée sur les nomades, présente les balbutiements d'une problématisation publique de l'immigration puisque « *pour la première fois [...] un texte [...] donne à l'administration le droit de refuser en certains cas, non seulement le séjour, mais l'entrée même à des individus dont la présence leur paraît dangereuse* »¹⁸⁹.

Problématisation sociale ou solution technique ? (I^o Guerre mondiale : 1914-1918)

A cette période, la France a pris conscience qu'elle devient un des premiers pays d'immigration et multiplie ses mesures de contrôle. Cependant, le contexte conjoncturel dans lequel la xénophobie (relayée par les faits divers des médias) fait rage dans la société et où la guerre est officiellement déclarée, va entraîner une double gestion de la thématique : tout d'abord, en 1914, deux décrets stricts seront pris les 2 et 3 août pour contrôler les flux sur le territoire (le premier obligeant tous les étrangers résidants en France à demander un permis de séjour ; le deuxième réintroduisant l'obligation du passeport et du visa). Puis constatant que ces mesures contribuent à la réduction de la main-d'œuvre des usines et de l'agriculture (déjà amoindrie par la mobilisation des hommes sur le front), il ne sera plus question d'une problématisation à résoudre, mais d'une solution technique à un autre problème.

Le contexte conjoncturel de guerre a donc facilité le passage de problème à solution. Mais, comme tout changement induit par un contexte conjoncturel (donc non inscrit dans la durée comme le contexte structurel), la main d'œuvre comblée, se posera de nouveau la question du problème : comment gérer ces flux de main d'œuvre étrangère ? A ce titre, il semblerait que, même lorsque l'immigration est présentée comme une solution technique, elle devienne forcément par la suite un problème technique à résoudre. Cette nouvelle problématisation technique va donc aboutir en juin 1916 à une carte d'identité élaborée par les bureaux d'immigration présents aux frontières : « *de couleur différente pour l'agriculture et l'industrie, elle mentionne*

¹⁸⁸ Qui va malgré tout inciter le ministre de l'Intérieur de l'époque, Clémenceau, à créer des brigades mobiles pour contrôler les déplacements de ces nomades.

¹⁸⁹ NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Op.cit.

la nationalité du titulaire, son état civil, son signalement photographique, sa profession et porte sa signature »¹⁹⁰.

La problématisation technique prédominante est accentuée, tout particulièrement par le contexte de guerre qui implique une vigilance accrue sur les déplacements.

Institutionnalisation du problème public d'immigration (1920 – 1930)

A la fin de la Première Guerre mondiale, l'immigration est à la fois un problème social, un problème politique et une solution technique au problème économique d'après guerre. Entre mécontentement social qui pousse « les pouvoirs publics à rapatrier massivement la main-d'œuvre coloniale et étrangère » et déficit de main-d'œuvre « aggravé par l'hécatombe de la Grande Guerre », l'Etat français choisira la reprise de l'immigration dans les années 1920 : « *en dix ans, plus de deux millions d'étrangers, auxquels il faut ajouter plus de 100 000 sujets de l'empire colonial (la plupart venus d'Algérie), s'installent en France, plaçant ce pays au premier rang mondial pour le taux d'immigration en 1930* »¹⁹¹.

A partir de là, le problème public s'institutionnalise véritablement et les bases des premières lois françaises sur l'immigration sont formulées. Grossièrement, on peut considérer que cette institutionnalisation a été favorisée d'une part, grâce au droit international (la Conférence de Rome de 1924 qui distingue migration temporaire et migration définitive) et d'autre part au moyen des querelles intestines de l'administration centrale française (Ministères du Travail, de l'Intérieur, et des Affaires étrangères cherche à s'attribuer chacun la compétence du secteur d'immigration). Des grandes lignes de cette prise en charge institutionnelle, on retient que: le Ministre des Affaires étrangères est le chef d'orchestre du secteur (le Quai d'Orsay étant chargé de représenter la France dans les conventions internationales signées avec les pays d'émigration. La commission interministérielle sur l'immigration qui sera rétablie en 1920 sera même placée sous son autorité), et que le Ministre de l'Intérieur détient le rôle principal (en accordant des titres de séjour, notamment la carte d'identité des étrangers créée par décret en 1917. Un Service central de la carte d'identité est mis en place à la Préfecture de Police de Paris). Mais le contexte conjoncturel des années 1930 est marqué par les répercussions économiques néfastes du krach de Wall-Street d'octobre 1929. Cet état de fait va propulser le Ministère de l'Intérieur dans le secteur qui s'affirmera comme l'acteur institutionnel le plus légitime sur le territoire. Cette ascension au détriment du Ministère des Affaires étrangères (qui lui est plus

¹⁹⁰ NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe- XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Paris, éd. Fayard, 2007, P.294.

¹⁹¹ Ibid, P.305.

préoccupé par les engagements internationaux du pays), l'amènera à prendre des mesures de retours volontaires et d'expulsions¹⁹².

Le problème public institutionnalisé, intervenir dans le secteur d'immigration devient « une routine » et l'émergence de nouvelles controverses publiques aura pour conséquence une intervention gouvernementale « automatisée ». L'institutionnalisation faciliterait-elle le passage d'une forme de problématisation à l'autre ? Peut-être, si l'on considère que les nouvelles requalifications à venir susciteront « naturellement » l'attention gouvernementale (sans pour autant qu'il y ait solution). Les différentes formes de problématisation donnent même l'impression de s'entremêler avec l'institutionnalisation : problématisation sociale et problématisation technique deviennent récurrentes (racisme et xénophobie ne cessent de prendre de l'ampleur au sein de la société française). Cela ne sera pas sans conséquences sur la transformation de ce secteur en enjeu de compétition politique dans les années 1980 (où la problématisation politique s'affirmera).

Confirmation du problème public : l'immigration un secteur et un enjeu politique à part entière

Problématisation technique (jusqu'aux années 1970-1980)

Après la Seconde Guerre mondiale, l'immigration est appelée comme solution à la situation économique et humaine de la France, alors même que dans les années 1940 tensions raciales, xénophobes et antisémites ont pris de l'ampleur et demeurent latentes, guettant le moindre événement pour émerger sur la scène publique. Apparaissent des organisations comme le Centre d'action et de défense des immigrés (CADI), ou encore le Mouvement national contre le racisme (MNR), qui fournissent une scène publique supplémentaire à l'arène institutionnalisée. La définition de l'immigration majoritairement axée sur la « sécurité » et « l'intérêt national » est remise en cause par une vision plus « humaniste ». Mais comme en témoignent les ordonnances de 1945 (sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France), la problématisation institutionnalisée dans les années 1920 (immigration choisie) est toujours de rigueur, le Ministère de l'Intérieur restant l'acteur majeur de ce secteur (situation pouvant se justifier par le contexte conjoncturel de Guerre froide).

Un des effets majeurs de l'institutionnalisation, en tout cas en matière d'immigration, a sans doute été une problématisation technique naturelle (récurrente), due à la prise en charge « automatique » par l'administration centrale : « c'est par le moyen de la circulaire que des

¹⁹² NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe- XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, Paris, éd. Fayard, 2007.

problèmes aussi importants que ceux de l'immigration familiale (1947), de la protection du marché du travail (1949), de l'ouverture (1956) ou de la restriction (1972) des procédures de régularisation et même de l'immigration (1974) seront réglés par l'Etat »¹⁹³. Ainsi, durant la période qui s'étend des années 1950 aux années 1980, l'immigration est une question faisant l'objet essentiellement d'une problématisation technique : problématizations sociale et politique sont en sommeil, certes, mais seulement en ce qui concerne l'immigration ; c'est la question coloniale qui a pris les devants de la scène publique¹⁹⁴. Il y a juste un déplacement lexical, mais l'étranger demeure un problème social ; à la suite de la Guerre d'indépendance d'Algérie ponctuée par les Accords d'Evian en 1962, l'immigré algérien fait l'objet d'une plus forte stigmatisation que d'habitude : il s'agit de l'ennemi de l'intérieur, du coup, étrangers et colonisés ne font qu'un.

Dans cette même période, face à l'augmentation continue des flux en provenance d'Algérie qu'il cherche à freiner et à une conjoncture économique difficile notamment à cause d'un manque de main d'œuvre, le gouvernement français va favoriser l'immigration de pays comme le Portugal, l'Espagne et l'Italie ; puis ce sera le tour de l'Afrique du Nord et Subsaharienne, avec l'Asie du sud est, de devenir des pays d'émigrations majeurs vers la France. Cet accroissement de la population immigrée sur le territoire, va favoriser son passage de problème public à problème social politisé¹⁹⁵.

Problématisation sociale et problématisation politique ferme (1970-1980)

C'est à travers les questions de l'habitat et de la pauvreté que la problématisation deviendra rapidement politique : d'une part à cause de mobilisation d'ordre humanitaire conduite par des associations caritatives, et d'autre part à cause des habitants des communes considérant les bidonvilles comme des menaces. Mais c'est surtout « *la mort de cinq travailleurs maliens dans l'incendie d'un taudis à Aubervilliers en janvier 1970 qui place la question en priorité sur l'agenda politique* »¹⁹⁶. En 1975 est créée la Commission nationale pour le logement des immigrés (CNIL) qui par ses actions favorisera leur visibilité spatiale et a fortiori la conversion en enjeu de compétition politique nationale.

En effet, jusqu'aux années 1980, malgré les quelques controverses publiques (qui restent éminemment technique si l'on regarde de plus près – habitat, pauvreté), la problématisation

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ « *Le silence a souvent des vertus. En l'occurrence, le fait que les professionnels du discours public se soient désintéressés de l'immigration va permettre aux personnes directement concernées de se fondre progressivement dans la population française. [...] Une nouvelle époque commence, marquée par l'intégration silencieuse des groupes installés dans l'entre-deux-guerres et par la focalisation du débat public sur la question coloniale* ». Cf. NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle). Discours publics, humiliations privées*, Op.cit, P.525.

¹⁹⁵ MAHNI Hans G., « La question de 'l'intégration' ou comment les immigrés deviennent un enjeu politique. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse », in : *Sociétés contemporaines*, n°33-34, 1999, PP.15-38.

¹⁹⁶ Ibid., P.23

technique semblent entretenue par les pouvoirs publics, privilégiant un discours juridique, et moralisateur, grâce pour certains, à « *un accord tacite entre leaders politiques (qui) semblait rejeter la question explosive de l'immigration de la sphère des enjeux mobilisables : forme d'un consensus entre professionnels de la politique qui contribuait à faire de ce problème un 'problème de société', ou une question économique susceptible d'être réglée par des mesures d'ordre technique* »¹⁹⁷.

D'où vient la rupture ? Essentiellement d'un contexte structurel marqué par un engouement nationaliste et républicain croissant grâce auquel des courants extrémiste de Droite aux propos virulents en matière d'immigration, ont pu émerger ; c'est aussi un contexte conjoncturel peu favorable au niveau économique (chômage, etc.) qui poussera l'opinion publique à stigmatiser les communautés étrangères installées sur le territoire. Jacques Méré et Michelle Perrot ont pu confirmer cette situation dans leurs recherches en constatant « *le surprenant pouvoir de mobilisation que recèle ce phénomène, capable d'entraîner, en quelques heures, le rassemblement de milliers de personnes pour chasser ou maltraiter des étrangers* »¹⁹⁸. Le fameux « thème d'acceptabilité sociale » évoqué par Yanick Berthe, comme « condition positive de mise en politique » d'un problème technique, trouve son sens dans ce cas de figure : l'inquiétude de la société face à la présence des immigrés appelle la politisation du problème technique. Ainsi, la problématisation sociale dont les principaux vecteurs sont les discours xénophobes portés par l'extrême droite et les faits divers racontés par les médias, se finalise par une politisation importante, l'immigration devenant de surcroît, une arme électorale mobilisatrice. Le déroulement des élections municipales de la ville de Dreux en 1983¹⁹⁹, est souvent cité comme l'exemple typique de formation de l'enjeu politique d'immigration en France : une conjoncture économique défavorable, des médias évoquant rumeurs et faits divers en défaveur des immigrés, des discours (anonymes et publics) accompagnant les propagandes xénophobes et populiste du nouveau courant d'extrême droite (Front national), faisant de l'immigré la cause des problèmes économiques, de sécurité dont se plaignent les électeurs... d'une certaine façon, les acteurs politiques en faveur de la technicisation ont été contraints de se saisir de l'immigration comme un enjeu de compétition politique et non plus comme un phénomène pouvant se résoudre techniquement sans débat politique d'envergure.

¹⁹⁷ BOUCHOUX Corinne, « L'immigration ou la 'révélation' d'un enjeu. L'exemple de Dreux : les municipales de 1983 », in : *Politix*, Vol.3, n°12, 1990, PP.47-53.

¹⁹⁸ Cités par NOIRIEL Gérard, *Etat, nation et immigration, vers une histoire du pouvoir*, Paris, éd. Belin,, 2001, PP.77-79.

¹⁹⁹ Ibid.

- TABLEAU 14 -

Histoire naturelle du problème public d'immigration en France (1870-1980)

Phases temporelles principales	1° : Consolidation d'une problématisation sociale appelant l'attention publique	2° : Institutionnalisation ferme du problème public d'immigration	3° : Confirmation du problème public : l'immigration un secteur et enjeu politique à part entière.
Années	1870 - 1910	1920-1930	1940 - 1980
Observations générales	<p>La logique circulaire (va-et-vient) entre problématisation technique, sociale et politique (très légère) s'observe de manière concrète.</p> <p>On constate, d'une part que la problématisation sociale est presque toujours suivie d'une problématisation politique, grâce à l'intervention des médias (qui « contraignent » les politiques à s'y intéresser) et d'autre part que le rôle d'« alternative » (ou solution technique) implique a fortiori une problématisation technique (gestion de la solution une fois qu'elle est adoptée).</p>	<p>Une problématisation technique dominante grâce à la bureaucratisation du secteur, la mise en place de tout un dispositif administratif propre à l'immigration : le Ministère de l'Intérieur s'affirme comme le protagoniste majeur.</p> <p>L'institutionnalisation à tendance à diminuer l'impact des controverses publiques sur l'inscription à l'agenda institutionnel, étant donné que la question est automatiquement abordée à l'ordre du jour.</p> <p>Les problématisations sociales et techniques perdurent mais de façon moins apparente, jusqu'à la prochaine conjoncture favorable à une controverse publique.</p>	<p>La problématisation technique est confrontée au test de « l'acceptabilité sociale » sur la question d'immigration : la conjoncture (chômage, nationalisme, diffusions de propos xénophobes par le courant politique d'extrême droite) facilite la politisation et la conversion en enjeu de compétition politique</p>

Notre tableau

En retraçant l'historicité, nous avons également dessiné le sentier institutionnel (Path dependence)²⁰⁰ dans lequel se situent les décisions françaises au sujet de l'immigration : l'histoire naturelle d'un problème public, outil pour l'analyse d'un sentier institutionnel ? C'est en effet ce que l'on peut penser en tenant compte de l'omniprésence du « temps » dans les deux cas. Le sentier institutionnel français apparaît plus ancien que celui d'autres pays d'Europe comme l'Espagne : il ne fait aucun doute que la France mérite sa casquette de « pays de vieille immigration »²⁰¹. De fait, la France apparaît plus expérimentée et affirmée à l'heure actuelle, dans sa gestion du secteur, et devient donc susceptible d'être un modèle, une expérience nationale aboutie de laquelle pourront se baser les récents pays d'immigration du sud de l'Europe. « Se

²⁰⁰ Initialement forgé par les économistes dans les années 1980, ce concept sera repris par les néo-institutionnalistes dans les années 1990 ; l'idée de base est celle de l'impact durable des décisions prises dans le passé, sur les choix qui ont suivis. Pour en savoir plus, consulter la fiche « Path dependence » de Bruno Palier in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., PP.320-327 et PIERSON Paul, « Path dependence », *Increasing Returns, and the Study of Politics*, in: *American Political Science Review*, Vol.2, N°94, juin 2000, PP.251-267.

²⁰¹ Jacques Barou distingue trois catégories : 1) les pays de vieille immigration (France et Royaume-Uni) ; 2) les pays devenus des pays d'immigration de manière structurelle après la seconde guerre mondiale (tous les pays industrialisés de l'Europe, en dehors de la France et du Royaume-Uni : Allemagne (RFA), Pays-Bas, Belgique, Suisse, Luxembourg, pays scandinaves) ; 3) les pays où la situation des étrangers est beaucoup moins favorable sur le plan des droits (ce sont les pays d'Europe du sud qui sont devenus tardivement des pays d'immigration : Italie, Espagne, Portugal, Grèce). Cf. BAROU Jacques, *La planète des migrants : circulations migratoires et constitution de diasporas à l'aube du XXI^e s.*, Grenoble, éd. Presses universitaires de Grenoble, septembre 2007, PP.116-119.

baser» ne signifie pas que ces pays vont suivre le même type de sentier : ils vont surtout s'en inspirer.

Le modèle silencieux de mise sur agenda institutionnel que l'on observe en Espagne confirme que l'histoire n'entraîne pas le même type de sentier qu'en France : comme l'énonce Ana Maria Lopez, « la particularité dans le cas de l'Espagne est que l'immigration fait l'objet d'une intervention politique avant de se transformer en problème »²⁰². L'anticipation gouvernementale oblige à délaissier le modèle d'histoire naturelle au profit de l'analyse du courant politique, pour comprendre le problème public d'immigration en Espagne et les paramètres du sentier suivi.

2. La « *Political Window* » espagnole ou mise sur agenda silencieuse

La prise en charge institutionnelle de la thématique d'immigration par le gouvernement espagnol a fait l'objet d'une anticipation qu'il est nécessaire de modéliser (a) pour cibler les facteurs explicatifs (b).

a. *Appréhender une anticipation gouvernementale*

Dans la typologie qu'il propose sur la mise sur agenda, Philippe Garaud suggère deux « modèles silencieux » : la mobilisation interne ou corporatiste silencieuse et l'anticipation. La mobilisation interne ou action corporatiste silencieuse implique que des groupes externes aient un accès privilégié aux autorités publiques et politiques, qui leur permet d'accéder directement à l'agenda gouvernemental et ainsi de faire prendre en considération un problème précis, sans politisation, médiatisation ou mobilisation importantes. Un modèle qui repose surtout sur le huis clos. Avec l'anticipation les autorités publiques, experts et conseillers politiques auprès des ministres jouent un rôle initiateur et moteur dans le processus de mise sur agenda. C'est l'initiative gouvernementale qui rend le problème visible.

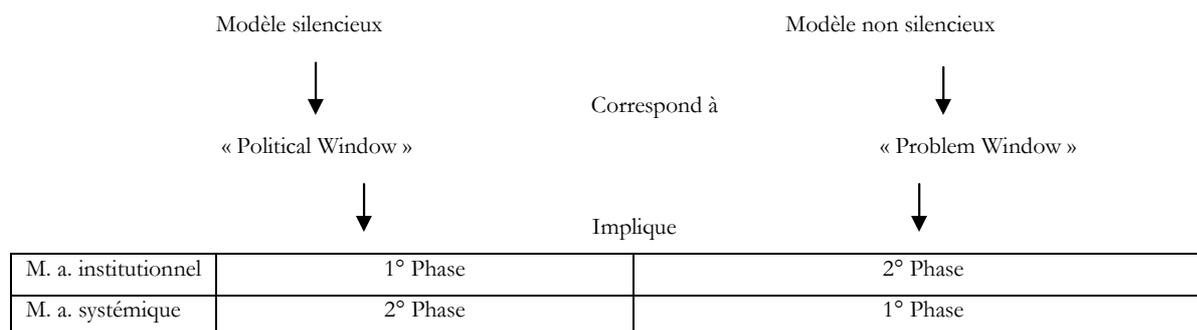
Dans ces deux modèles, « *la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et l'action visible très limitée* »...tout au moins avant la mise à l'agenda institutionnel. Car en effet, dans

²⁰² LOPEZ SALA Ana Maria, « La transition migratoire espagnole et sa politique », in : *Migrance*, n°21, 3^e trimestre 2002, P.134.

cette perspective, la mise sur agenda systémique ne précède pas la mise sur agenda institutionnel, mais lui succède généralement.

Alors que dans la « Problem Window » française la controverse publique précède la majeure partie du temps la prise en charge par les autorités publiques, dans la « Political Window » espagnole la controverse publique faite suite à la prise en charge des pouvoirs publics.

- SCHEMA N°2-



Adopter un tel raisonnement amène à penser que la politisation (travail de requalification d'un phénomène social ou technique dans les termes de l'action publique, opéré par des entrepreneurs) est a priori dans le modèle non silencieux et a posteriori dans le modèle silencieux. De la sorte, la « publicisation » équivaudrait à la « politisation », un problème public étant forcément politisé : en considérant que les membres du gouvernement sont politiquement orientés, une simple inscription à l'agenda gouvernemental politise une question donnée. La problématisation technique opérée par les pouvoirs publics admet-elle donc une politisation tacite ? Rien n'est sûr, bien que la prise en charge du problème technique rende celui-ci susceptible de faire l'objet de moult débats sur différentes scènes publiques. Tout dépendra du pouvoir mobilisateur du problème public institutionnalisé et de la nature des enjeux soulevés. Quoi qu'il en soit, le modèle silencieux implique une organisation analytique différente de celle que nous avons utilisée pour le modèle non silencieux. Avec le modèle silencieux il s'agit d'une part, de montrer l'absence de controverse publique avant la prise en charge institutionnelle, et d'autre part, d'observer le « courant politique » pour comprendre les facteurs ayant favorisé cette inscription silencieuse.

Dans le cas espagnol, la plupart des observateurs s'accordent à dire que l'immigration est un thème qui a fait l'objet d'une anticipation gouvernementale (ce qui nous ramène au deuxième modèle silencieux). A l'instar d'autres pays du Sud de l'Europe (Portugal, Italie, Grèce), l'Espagne a troublé « [...] *la lógica tradicional del proceso de formación de la agenda política*, (puesto que) *la legislación*

migratoria aparece antes de que la inmigración fuera considerada un problema, o tuviera unas dimensiones que aconsejaran la intervención de las administraciones »²⁰³.

Déjà en 1981, une première tentative de législation a avorté, faute de rentabilité politique: l'immigration ne faisant pas l'objet de discussion publique, elle ne pouvait pas constituer une priorité politique face à d'autres thématiques comme l'emploi, le chômage ou la corruption politique. Ce projet de loi organique sur les droits et libertés des étrangers en Espagne (Proyecto de ley orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España), déposé au Congrès par le gouvernement centriste (UCD) d'Adolfo Suarez, regroupait « *sous un même texte les dispositions sur l'entrée, le séjour, la sortie et l'expulsion, le travail et les garanties juridiques des étrangers en Espagne* » et prévoyait « *la création d'une Commission interministérielle sur les étrangers* ». Mais malgré cela, il « *suscita à peine l'attention de la classe politique et s'arrêta sur le bureau de la Ponencia (l'équivalent espagnol du rapporteur français : [...] organe interne des commissions parlementaires chargé de préparer leur travail). L'ensemble des forces politiques parlementaires, [...], s'est accordé à penser que le projet gouvernemental n'avait pas la priorité sur d'autres textes politiques plus rentables. C'est donc l'indifférence générale, plus que les critiques, qui a définitivement enterré la première vraie tentative de la législation espagnole sur les étrangers* »²⁰⁴.

Chose surprenante, après cet échec de 1981, bien que l'immigration ne soit toujours pas considérée comme politiquement rentable sur le territoire national, lors de la seconde législature socialiste (PSOE) de Felipe Gonzalez un avant projet de loi organique sur les Droits et Libertés des Etrangers en Espagne est adopté par le Conseil des Ministres le 7 novembre 1984. En mai 1985 ce texte passe au Sénat et le 1^{er} juillet de la même année est adopté quasiment à l'unanimité, et devient de la sorte la « Ley de extranjería 7/85 », première législation espagnole concrète en matière d'immigration²⁰⁵. Ce « consensus politique »²⁰⁶ sur l'institutionnalisation de cette question alors que la réalité sociale ne corroborait pas à cette époque l'intérêt de cette mise à l'agenda institutionnel, laisse perplexe ... « *Cuando se aprobó la ley de 1985, la comunidad extranjera en España apenas superaba el cuarto de millón de habitantes y la mayor parte procedían de países del Primer Mundo, en*

²⁰³ « [...] la logique traditionnelle du processus de formation de l'agenda politique, (puisque) la législation migratoire apparaît avant que l'immigration ait été considérée un problème, ou qu'elle ait des dimensions qui conseillent l'intervention des administrations ». Notre traduction de LOPEZ SALA Ana María, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, éd. Anthropos, 2005, P.174.

²⁰⁴ KOLLEN Simon, *La politique espagnole de l'immigration (1985-1993)*, Mémoire d'IEP, Paris, décembre 1993, PP.15-17.

²⁰⁵ Ibid., P.21.

²⁰⁶ Un « consensus » qui d'une certaine façon contribue à dépolitiser la thématique en admettant qu'il s'agisse seulement d'un problème technique à résoudre. Nul doute que l'absence de controverses publiques ait joué un rôle conséquent dans cette problématisation technique. D'ailleurs, même les dispositions vis-à-vis de l'entrée et le séjour des étrangers qui ont précédé, restaient dans une dynamique « technique » de l'immigration. Pour en savoir plus sur ces dispositions (des années 1850 à 1980), Ibid., PP.4-17.

especial de países europeos. La actuación del gobierno no fue fruto, por tanto, ni del número ni de la composición de los extranjeros residentes »²⁰⁷.

A ce niveau, la métaphore de Kingdon (*Policy Window*) est intéressante, surtout grâce à l'idée de couplage (coupling) qu'elle peut soumettre à notre réflexion : l'urgence d'un problème ou un événement politique quelconque favorise l'association dans l'agenda institutionnel, d'une alternative ou solution à un problème donné. Dans le cadre d'une *Political Window*, c'est l'évènement politique qui impulsera cette opération de couplage : autrement dit, l'action par laquelle les autorités espagnoles auraient problématisé l'immigration dans leur agenda institutionnel pour la rattacher à une solution disponible (dans le courant des solutions – « *Policy stream* »), ferait suite à un événement d'ordre politique (du courant politique – « *Political stream* »). Emergent donc les interrogations suivantes : Quel (s) événement (s) est/sont à l'origine de ce couplage ? Pourquoi les autorités espagnoles ont jugé approprié de porter « cette solution » à l'agenda gouvernemental ? Quel était leur intérêt à anticiper la problématisation politico-sociale de l'immigration ?

b. Les facteurs explicatifs de l'anticipation espagnole

A l'aide de sa remarque, Hubert Pérès fournit un condensé de réponse à notre questionnement précédent : « *L'Espagne a commencé à se transformer en pays d'immigration au moment où l'Europe qu'elle rejoignait, en tant que nouvelle démocratie et dans le ferme espoir de consolider celle-ci, fermait la porte aux immigrés. Dans un contexte d'indifférence collective, les pouvoirs publics ont d'emblée voulu concilier l'application de normes européennes restrictives et l'affirmation d'un nouvel ordre libéral* »²⁰⁸.

Plus qu'une réponse, Pérès nous aide à identifier les facteurs principaux du courant politique, susceptibles d'avoir impulsé l'anticipation espagnole (dans la période 1970-1980), et nous suggère les trois axes principaux de notre « *Political Window* » : Tout d'abord la fermeture des frontières des années 1970 avec ses conséquences, puis la Transition démocratique et le besoin d'ouverture qui l'accompagne, enfin le solide « pro-européanisme ».

²⁰⁷ « *Quand la loi de 1985 a été adoptée, la communauté étrangère en Espagne dépassait à peine le quart des millions d'habitants et la majorité venait de pays du Vieux continent, et plus spécialement de pays européens. L'action du gouvernement ne découle donc ni du nombre ni de la composition des résidents étrangers* ». Notre traduction de LOPEZ SALA Ana María, « La política española de inmigración en las dos últimas décadas. Del asombro migratorio a la política en frontera y la integración », in: *Inmigración en Canarias. Contexto, tendencias y retos*, Tenerife, éd. Fundación Pedro García Cabrera, 2007, P.28.

²⁰⁸ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », in : *Pôle Sud*, n°11, 1999, P.8.

La fermeture des frontières des années 1970 et ses conséquences

« Jusqu'aux années 1970, l'Espagne a des étrangers, mais pas d'immigration ; on n'assiste pas à une dynamique rationnelle de flux d'entrées. Au contraire, [...], le pays connaît au cours du siècle des vagues successives d'émigration vers l'Europe occidentale et l'Amérique Latine »²⁰⁹. Ainsi, pour la plupart des observateurs, la fermeture des frontières décidée par les gouvernements des pays d'accueils dits « traditionnels » après la crise de 1973, aurait consolidé le changement de l'Espagne en pays d'immigration (très vite accentué par le retour des émigrants espagnols à l'étranger dans la même période), effectif dans les années 1980. Un passage de « pays d'émigration » à « pays d'immigration » qui a pesé dans les choix gouvernementaux espagnols. Revenons sur le déroulement des événements.

Durant les Trente glorieuses (1945 - 1974), le pétrole est la principale énergie qui contribue au développement des sociétés industrielles d'Europe Occidentale et du Japon, « la matière première sans laquelle l'ensemble de l'édifice politique et économique des pays développés risque de s'écrouler »²¹⁰. Si l'utilisation du terme « écrouler » peut paraître excessive, il permet toutefois de mesurer les conséquences politiques et économiques qu'une crise pétrolière aurait dans les pays consommateurs évoqués. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, un vaste mouvement de décolonisation initié au Moyen-Orient (développement du nationalisme arabe et panarabisme) s'amplifie dans les pays du « tiers-monde ». Le problème est que le Moyen-Orient est l'une des zones d'extraction les plus importantes avec les Etats-Unis, et donc le principal vivier énergétique des grandes sociétés industrielles ; la crainte occidentale se confirme le 23 janvier 1958, lors de la conférence afro-asiatique du Caire, où la Syrie déclare que « le seul moyen pour les pays sous-développés de s'industrialiser rapidement est la nationalisation qui, en mettant fin aux monopoles étrangers, permettra aux pays d'Asie et d'Afrique d'élaborer des plans communs de développement »²¹¹. Deux ans après, en septembre 1960, est créée l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) lors de la conférence de Bagdad (dont le but est « l'unification des politiques pétrolières des Etats-membres et la détermination des meilleurs moyens pour sauvegarder leurs intérêts »), puis en décembre 1970, la résolution XXI-120 de l'OPEP (appliquée en 1971) annonce une « augmentation générale des prix affichés ou de référence » ainsi que la fixation du taux d'imposition à 55%²¹². Les pays exportateurs de pétrole sont décidés à privilégier leurs propres intérêts avant ceux des pays occidentaux ; à la suite de cette résolution, Algérie, Libye, Irak et Syrie nationalisent leurs installations pétrolières. « Le 18 avril 1973, le

²⁰⁹ KOLLEN Simon, *La politique espagnole de l'immigration (1985-1993)*, Op.cit., P.4.

²¹⁰ TRISTANI Philippe, « L'Iraq Petroleum Company, les Etats-Unis et la lutte pour le leadership pétrolier au Moyen-Orient de 1945 à 1973 », in : *Histoire, économie et société*, 29^e année, 2010, P.10.

²¹¹ Ibid., P.22.

²¹² TRISTANI Philippe, « L'Iraq Petroleum Company, les Etats-Unis et la lutte pour le leadership pétrolier au Moyen-Orient de 1945 à 1973 », Op.cit.

président Nixon dans son message sur l'énergie adressée au Congrès des Etats-Unis, annonce la suppression, à partir du 1^{er} mai 1973, des quotas d'importations pétrolières, mettant ainsi fin [...] à un impérialisme pétrolier à la fois vis-à-vis des pays producteurs du Moyen-Orient et vis-à-vis des pays consommateurs occidentaux »²¹³.

Cette réaction contestataire du Moyen-Orient, a eu des répercussions conséquentes dans l'action publique des pays d'Europe Occidentale, grands consommateurs de l'énergie pétrolière. La crise de 1973²¹⁴ résultante de la multiplication par quatre du prix du baril de pétrole par l'OPEP (d'abord minimisée) a provoqué selon certains analystes « une chute des taux de croissance de la production industrielle [...], le ralentissement de la progression de la productivité, une élévation continue des taux de chômage et des faillites »²¹⁵. Dans la plupart des pays concernés, cette nouvelle conjoncture va réveiller les inquiétudes sociétales latentes, sur la présence des immigrés, la main-d'œuvre qui était solution économique hier, devenant d'un seul coup, le groupe d'intrus contribuant à la crise économique et sociale d'aujourd'hui : « avec le retour des temps difficiles, l'immigration devenait 'inutile', le travailleur étranger désormais indésirable pouvait rentrer chez lui. Les encouragements à l'immigration [...] étaient dépassés, la crise avait modifié la vision économiste des flux de population : quatre millions d'immigrés devenaient 'quatre millions d'intrus' »²¹⁶.

Immigré bouc-émissaire d'un malaise sociale, d'un rapport à l'altérité perturbé ; coupable, car nuisant à la résolution de la crise sociale, économique, voire identitaire dans certains cas. Un argumentaire répandue (jusqu'à aujourd'hui) dont la véracité laisse à désirer, mais que les autorités publiques d'Europe occidentale vont saisir comme une opportunité²¹⁷ pour dévoiler au grand jour des politiques de « dégrossissement » des groupes immigrés présents sur les territoires nationaux,

²¹³ Ibid., P.26.

²¹⁴ Elle sera suivie d'une autre crise en 1979 qui doublera le prix déjà quadruplé en 1973. Entre 2004 et 2005 on constate une augmentation continue (de 30 dollars à plus de 70 dollars), mais qui ne sera pas considérée comme une crise importante comme les précédentes, la conjoncture étant différente de celle des années 1970. Cf. LAKEHAL Mokhtar, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, éd. Ellipses, 2006, P.55.

²¹⁵ VAN LEMESLE Lucette, « Les Théories économiques et la crise de 1973 », in : *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°84, octobre-décembre 2004, PP.83-92.

²¹⁶ GASTAUT Yvan, « Français et immigrés à l'épreuve de la crise (1973-1995), in : *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°84, octobre-décembre 2004, PP.107-118.

²¹⁷ Il semblerait que la fermeture des frontières n'était pas la réponse principale à la crise économique. Selon Sylvain Laurens, « la décision de 1974 n'est pas une décision allant spontanément dans le sens des intérêts patronaux car les secteurs économiques ne sont pas tous en crise au même moment, ils ne sont pas tous touchés de la même façon par la récession et celle-ci n'induit pas forcément que chaque entreprise ait un intérêt à la fermeture des frontières ». De plus, les autochtones sans emploi ne vont pas forcément accepter de « reprendre les postes occupés par les travailleurs immigrés et certains secteurs dépendent étroitement de l'arrivée continue de travailleurs étrangers. L'arrêt de l'immigration ne peut donc, à cet égard, qu'encourager une augmentation nette du nombre de demandes de travail non satisfaites, ce qui ne manque pas de se produire (en France) dès l'annonce officielle de la suspension ». Cf. LAURENS Sylvain, « 1974 et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », in : *Politix*, n°82, 2008, PP.75-77. A cela peut être ajouté la remarque suivante de Mokhtar Lakehal : « Malgré la brutalité des hausses des prix du baril de pétrole, la crise de 1973 n'a pas radicalement modifié à long terme la croissance économique même si celle-ci demeure relativement faible par rapport à la période historique exceptionnelle des Trente glorieuses [...]. Le chômage augmentera très lentement dans les cinq premières années. L'inflation s'accélère dès la première année, en confirmant une tendance remarquée depuis la fin des années soixante, avant de descendre à un niveau record [...]. Cela n'affectera pas le pouvoir d'achat des salariés qui a globalement augmenté, avec des différences notables entre les groupes. On déplore peu de faillite significatives de banques (Etats-Unis, Japon, Europe) ». Cf. LAKEHAL Mokhtar, *Dictionnaire des relations internationales*, Op.cit., P.100.

déjà à l'œuvre bien avant la première crise pétrolière. Pour ne citer que deux exemples, le 23 novembre 1973, le gouvernement allemand annonce officiellement l'arrêt de l'immigration, suivi le 3 juillet 1974 par la France²¹⁸. La fermeture des années 1970, stratégie gouvernementale pour réagir à la problématisation croissante de l'immigration dans la sphère sociale et technique ? Certainement. En tout cas, elle contribuera à modifier durablement le contexte structurel des pays du sud de l'Europe. Dans le cas de la France, la fermeture accompagnée de mesure d'aide au retour a entraîné 60 000 immigrés, majoritairement des Portugais ou Espagnols, à retourner dans leur pays d'origine²¹⁹. Globalement, le coup d'arrêt à l'émigration espagnole sera dû au retour des émigrés en provenance des pays industrialisés d'Europe²²⁰, et au retour simultané des émigrants de la zone Latino-américaine²²¹. Mais la transformation de l'Espagne en pays d'immigration devient nette dans les années 1990²²² avec une intensification des flux en provenance des pays du Sud (Afrique, Amérique du Sud), ajoutée à une timide immigration occidentale apparue dès la fin des années 1960 (majoritairement des européens retraités ou rentiers attirés par le climat et le coût de la vie inférieur)²²³.

Bien que l'ensemble de ces éléments semblent apporter une explication à l'ouverture de la « *Political Window* » espagnole de 1985, d'autres analystes tel que Miguel Angel De Preda²²⁴, conçoivent l'absence d'une politique de contrôle des frontières bien définie avant 1985 et le développement économique de l'Espagne, comme les deux faits explicatifs complémentaires.

La transition démocratique et le besoin d'ouverture

Dans ce cas de figure, s'intéresser à la Transition démocratique espagnole a pour principal objectif de comprendre l'état d'esprit dominant en Espagne avant et au moment de l'adoption de la première « Ley Extranjeria » de 1985.

²¹⁸ Cette fermeture qui se voulait alors temporaire, va finalement perdurer jusqu'à aujourd'hui.

²¹⁹ GASTAUT Yvan, « Français et immigrés à l'épreuve de la crise (1973-1995) », Op. cit.

²²⁰ « Entre 1974 et 1980, on enregistre 451000 retours dont 94% viennent des pays européens ». BAROU Jacques, *L'Europe terre d'immigration : flux migratoires et intégration*, Grenoble, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2006, P.64.

²²¹ Juan Cozas Pedrero, distingue trois grands cycles dans l'émigration espagnole : 1) le cycle américain (1880-1936), essentiellement vers l'Argentine, Cuba et le Venezuela. 2) le cycle européen (1953-1973) vers les pays d'Europe occidentale. 3) le cycle de retour (à partir de 1975) du aux effets de la 1^o crise pétrolières sur les économies européennes, la détérioration de la situation économique et sociale de certains pays latino-américains, le vieillissement de la population espagnole d'outre-mer et l'instauration d'un système démocratique en Espagne. Cf. CHOZAS PEDRERO Juan, « Le système migratoire espagnol et ses récents développements » in : KOLLEN Simon, *La politique espagnole de l'immigration (1985-1993)*, Op.cit.

²²² « En 1994, 63,3 millions d'étrangers sont entrés en Espagne, dont 7,7 millions étaient Marocains. Cette intensité des contacts a été à l'origine de l'installation progressive de nombreux ressortissants des divers pays proches, soit sous la forme d'un séjour régulier, soit sous celle d'une implantation au départ clandestine ». BAROU Jacques, *L'Europe terre d'immigration : flux migratoires et intégration*, Op.cit., P.64.

²²³ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », Op.cit.

²²⁴ Cité in : COSTA-LASCOUX Jacqueline, WEIL Patrick, *Logiques d'Etats et immigrations*, Paris, éd. Kimé, 1992, P.195.

L'histoire espagnole se caractérise par une « culture du conflit » rythmée par les pronunciamientos et coup d'Etat²²⁵, dans lesquels le corps militaire tient le premier rôle. L'immixtion de l'armée dans la vie politique espagnole s'étendra du XIXe au XXe siècle. Si durant le XIXe, les interventions militaires sont majoritairement des pronunciamientos, davantage animés par le triomphe de l'idéologie défendue (libérale de 1814 à 1873 ; monarchique de 1873 à 1800 – d'où la restauration de 1875 à 1923) que la conquête militaire du pouvoir, au début du XXe, les coups d'Etats s'invitent à la chronologie ; dès les années 1920 on voit se succéder pronunciamientos et coups d'Etats : a) 1923 : coup d'Etat de Miguel Primo de Rivera (ponctué par sa dictature de 1923 à 1931) ; b) 1926 : pronunciamiento constitutionnaliste du colonel Segundo Garcia ; c) 1930 : pronunciamiento pro-républicain des capitaines Galon et Garcia Hernandez (ponctué par la Seconde République de 1931 à 1936) ; d) 1932 : tentative de coup d'Etat par Sanjurjo ; e) 1936 : coup d'Etat réussi de Sanjurjo (dont la mort fera du général Franco le chef des insurgés) [Trouvé, 2009]. Commencera dès lors une guerre civile sanglante (1936-1939)²²⁶, marquant la fin des pronunciamientos et l'avènement d'une longue dictature menée par le Général Franco de plus d'une trentaine d'années (1939-1975). Après huit ans de dictature avec Miguel Primo de Rivera (1923-1932), l'Espagne traversera pratiquement quatre décennies de terreur, où un climat de guerre (les trois ans de guerre civile – 1936/1939 – et les six ans de la Seconde Guerre Mondiale – 1939/1945) est vite rattrapé par un climat totalitaire reposant aussi sur la violence (dictature franquiste 1939-1975)²²⁷. Le traumatisme de la guerre civile et l'autoritarisme militaire qui ont caractérisé une grande partie de l'histoire contemporaine espagnole, favoriseront la Transition démocratique, rendue possible après la mort du général Franco, le 20 novembre 1975. L'Espagne aspire à un nouvel avenir, reposant sur la paix et la démocratie. Une ambition qui semblent à l'époque partagée par l'ensemble des acteurs politiques (pour ou contre le franquisme), puisque la Transition sera dans les faits, octroyée par l'élite franquiste encore au pouvoir : « *le roi Juan Carlos*

²²⁵ **Pronunciamientos** : déclarations publiques par lesquelles telle ou telle personne ou tel ou tel groupe « se prononce », c'est-à-dire, prend fait et cause pour un leader ou un courant politique. Le plus souvent il s'agit de militaire appelant au changement sans chercher à déclarer la guerre. Une signification plus politique que militaire : les protagonistes exercent un « chantage » en exhibant la force et en menaçant d'utiliser la violence. Coups d'Etats et Putschs : ici la signification est clairement militaire et non politique. Il y a utilisation de la violence contre l'Etat ou le gouvernement en place, aboutissant à l'immixtion de l'armée au cœur du pouvoir, voire à la prise de pouvoir par celle-ci, de manière brutale et durable. Cf. TROUVE Mathieu, « La culture du pronunciamiento en Espagne », in : *Parlement. Revue d'histoire politique*, n°12, 2009, P.88.

²²⁶ « *La guerre civile est tout de suite un 'charnier'. On y fusille comme on déboise'. Cela tient à l'archaïsme de la structure sociale, aux violences accumulées, à l'aspect de guerre religieuse que prend immédiatement l'affrontement entre les 'deux Espagne', puisque, dès le 1^{er} juillet 1937, dans une lettre collective, les évêques espagnols donnent à la guerre conduite par les nationalistes le sens d'une 'croisade'. Les républicains, qui ont la légitimité de la légalité, résistent avec une détermination qui surprend, et c'est ce qui explique la longueur de la guerre (Madrid ne tombera que le 28 mars 1939)* ». Cf. GALLO Max, *Les clés de l'histoire contemporaine. Histoire du monde de la Révolution française à nos jours en 212 épisodes*, Paris, éd. Fayard, 2005, P.607.

²²⁷ « *La répression et la terreur qui en découlait n'étaient pas épisodiques, mais le pilier central du nouvel Etat, une sorte de principe fondamental du franquisme* ». Cf. JIMENEZ VILLAREJO Carlos, « La mémoire démocratique face au franquisme », in : *Mouvement*, n°53, 2008, P.2.

accéda au trône en tant que successeur désigné du général Franco, et Adolfo Suarez, ministre secrétaire général du parti unique franquiste (*El Movimiento*), fut nommé en juillet 1976, chef d'un gouvernement composé de membres issus en grande partie de l'élite autoritaire. C'est dans le cadre de cette continuité institutionnelle et politique que s'est dessinée la voie vers une démocratie libérale, une voie négociée entre les réformistes franquistes et les forces modérées de l'opposition »²²⁸.

Pour beaucoup, le succès de cette Transition serait ainsi due à l'instauration d'une « amnésie officielle » sur les années franquistes : différentes lois d'amnisties ont en effet été promulguées pour les deux camps (pour et contre le franquisme) ; la plus significative étant celle de 1977, « déclarant la non-responsabilité pénale des 'autorités, fonctionnaires et agents de l'ordre public' pour tous les délits 'd'intentionnalité politique' qui auraient été commis sous le franquisme, avec une référence spéciale aux délits contre 'l'exercice des droits de la personne' »²²⁹. Pas toujours acceptée²³⁰, cette politique du silence aidera l'Espagne à mettre en place ses premières institutions démocratiques et notamment sa Constitution de 1978. Car en effet, selon Dankwart A. Rustow²³¹, l'existence d'un sentiment d'unité nationale est une des conditions préalables à l'instauration d'une démocratie : « *certain ingredients are indispensable to the genesis of democracy. For one thing, there must be a sense of national unity. For another, they must be entrenched and serious conflict. For a third, there must be a conscious adoption of democratic rules. And, finally, both politicians and electorate must be habituated to these rules* »²³². L'importance de ce sentiment d'unité dans la Transition implique, que « *the vast majority of citizens in a democracy-to-be must have no doubt or mental reservations as to which political community they belong to* »²³³. Ce sentiment doit donc précéder toutes les autres phases de démocratisation.

L'obsession du consensus après la dictature, a donc servi de catalyseur et confirmé des aspirations sociétales latentes : « *dès 1975, un taux élevé de la population estime que tout individu a le droit de penser librement et que les valeurs de tolérance, comme la liberté de la presse et d'association, caractérisent le*

²²⁸ ROZENBERG Danielle, « Le 'pacte d'oubli' de la transition démocratique en Espagne. Retours sur un choix politique controversé », in : *Politix*, n°74, 2006, PP.175-176.

²²⁹ JIMENEZ VILLAREJO Carlos, « La mémoire démocratique face au franquisme », Op.cit., P.3. Seul le corps militaire a fait l'objet de sanctions, mais toujours dans une dynamique d'équité, celles-ci ont été imputées aux deux camps, qui se sont vus interdire la réintégration dans l'armée. Cf. ROZENBERG Danielle, « Le 'pacte d'oubli' de la transition démocratique en Espagne. Retours sur un choix politique controversé », Op.cit., P.179.

²³⁰ La vague d'amnistie ne sera pas acceptée par les victimes du franquisme, exigeant « *la mise en œuvre d'une justice réparatrice qui leur accorde tout ensemble une réhabilitation morale, des indemnisations économiques et l'établissement de la vérité concernant le passé* ». La première condamnation officielle du franquisme sera faite le 20 novembre 2002, jour d'anniversaire de la mort du général Franco. Les pressions auraient poussé le Partido Popular (PP) alors au pouvoir à reconnaître les atrocités de la dictature ; le Congrès des députés espagnols votera « *à l'unanimité une 'Déclaration institutionnelle' qui condamne le soulèvement militaire du 18 juillet 1936* ». Cf. ROZENBERG Danielle, « Le 'pacte d'oubli' de la transition démocratique en Espagne. Retours sur un choix politique controversé », Op.cit., PP.183-185.

²³¹ RUSTOW Dankwart A., « transition to Democracy: toward a Dynamic Model », in: *Comparative politics*, vol.2, N°3, avril 1970, PP.337-363.

²³² « *Certains ingrédients sont indispensables à la genèse d'une démocratie. En premier lieu, il doit y avoir un sens de l'unité nationale. En deuxième lieu, il doit y avoir un conflit ancré et sérieux. Troisièmement, il doit y avoir une adoption consciente des règles démocratiques. Et enfin, politiciens et électoralat doivent tous deux être habitués à ces règles* ». Notre traduction. Ibid., P.381.

²³³ « *La vaste majorité des citoyens dans une démocratie 'à être', ne doit pas avoir de doute ou réservations mentales en ce qui concerne la communauté politique à laquelle ils appartiennent* ». Notre traduction. Ibid., PP.350-351.

processus de dé-légitimation du régime autoritaire. [...] C'est au moment de la tentative du coup d'Etat de 1982²³⁴ que les Espagnols s'écartent définitivement de la nostalgie de l'ancien régime et manifestent leur soutien sans faille aux institutions démocratiques »²³⁵.

L'Espagne a un nouveau souffle et aspire à être une démocratie comme les autres ; par conséquent, pour le leader du gouvernement socialiste, Felipe Gonzalez, l'ouverture sur la Communauté européenne (CE) devient une priorité²³⁶. Bien avant déjà, l'autarcie provoquée par la dictature avait suscité un besoin d'ouverture. Tout d'abord, des impératifs d'ordre économique ont poussé le régime franquiste à se tourner vers l'Europe, durant les dernières années de son existence : « *la survie économique du régime force Franco à admettre l'entrée du capital étranger ainsi que la mobilité transfrontalière des personnes, des marchandises, des technologies, des formes de vie et des idées* »²³⁷. Puis, c'est surtout une conception de l'Europe comme « recours contre toute nouvelle dérive autoritaire » qui animera les sentiments pro-européens en Espagne : « *Contrairement à ce qui s'est passé en Grèce ou au Portugal [...], les principales forces politiques espagnoles ont unanimement adhéré au projet européen. [...] Après 1978, l'adhésion aux institutions communautaires était très clairement présentée comme une parade à la menace de répression autoritaire [...]. C'est au tout début de l'expérience démocratique que l'opinion espagnole considère comme évidente la nécessité d'appartenir à l'UE* »²³⁸. « *L'horizon européen* »²³⁹ étant partagé sur l'ensemble du territoire, l'Espagne apparaît comme un candidat à l'adhésion extrêmement motivé.

Un solide « pro-européanisme »

Il est possible de structurer l'évolution de l'intérêt espagnol pour l'UE en deux étapes. Une première étape avec les dernières années de la dictature franquiste : « *le 9 février 1962, le gouvernement espagnol adressa à la CEE une lettre demandant l'ouverture de négociations en vue d'une association de l'Espagne à la Communauté, voire d'une éventuelle adhésion à long terme* »²⁴⁰. Cette demande soulèvera de multiples discussions à propos de la nature du régime Espagnol (la CEE étant confrontée pour la première fois à une demande provenant d'une dictature), entre les opposants au régime franquiste et les modérés (estimant que l'Espagne était économiquement intéressante pour les

²³⁴ Un groupe de militaires nostalgiques du franquisme tentera un coup d'Etat contre la monarchie le 27 octobre 1982, juste avant l'arrivée au pouvoir des socialistes (PSOE) menés par Felipe Gonzalez, le 28 octobre 1982.

²³⁵ DEL PINO Eloïsa, LARROQUE ARANGUREN Jimena, « Les Espagnols face à la démocratie. Continuité et changement dans la culture politique », in : *Pôle Sud*, n°23, 2005, PP.131-146.

²³⁶ GALLO Max, *Les clés de l'histoire contemporaine. Histoire du monde de la Révolution française à nos jours en 212 épisodes*, Paris, éd. Fayard, 2005.

²³⁷ Ibid., P.143.

²³⁸ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », Op.cit., PP.16-17.

²³⁹ Pour reprendre l'expression utilisée par, COTALERO Ramon, « Nouveau regard sur une ancienne dictature : l'Espagne peut-elle être un modèle ? », in : *Pôle Sud*, n°16, 2002, PP.49-64.

²⁴⁰ FERNANDEZ SORIANO Victor, « La CEE face à l'Espagne franquiste. De la guerre civile à la construction politique de l'Europe », in : *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, octobre-décembre 2010, PP.85-98.

investissements européens et capitaux étrangers). En 1966, bien que la question politique soit toujours débattue, ce sont les motivations économiques de l'Espagne dont tiendra compte le représentant de la Commission dans son rapport sur les négociations. En janvier 1967, un « *accord préférentiel établi par le groupe ad hoc 'Espagne' au sein du COREPER, est conclu avec l'Espagne* »²⁴¹. Parallèlement, la question du régime politique continue à faire l'objet de nombreuses protestations, et lors du quatrième Congrès du Mouvement européen à Munich (7 et 8 juin 1962) est adoptée une résolution condamnant « *toute association de la CEE avec l'Espagne franquiste du fait du caractère non démocratique du régime espagnol* »²⁴². En faisant référence à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et à la Charte sociale européenne, les opposants à l'adhésion espagnole sont catégoriques : seule la mise en place d'une démocratie avec des institutions stables correspondantes et une garantie des droits et libertés, pourra rendre l'Espagne digne d'entrer en relation avec la CEE.

Une deuxième étape avec la Transition démocratique : En 1977, l'Espagne en voie de devenir une démocratie, présente une demande d'adhésion au processus économique et politique de l'intégration européenne. La motivation de la classe politique évoquée plus haut, est formulée simplement par Fernando Moran en 1984 : « *Les pays membres de la Communauté n'ont pas toujours compris la signification exacte de la demande d'adhésion de l'Espagne. L'entrée dans la CEE va obliger l'Espagne à effectuer un démantèlement des barrières douanières et, par conséquent, à entrer en concurrence dans des conditions d'égalité avec les autres Etats-membres. Cela suppose des risques évidents pour la structure économique actuelle du pays, qui dans de nombreux domaines peut être vulnérable à la concurrence d'entreprises communautaires. Le fait de manifester notre désir d'entrer dans la Communauté implique que nous, Espagnols, acceptons ce risque, avec l'espoir que les nouvelles conditions du marché viendront stimuler la modernisation globale de l'économie espagnole* »²⁴³. L'Espagne est consciente que sa candidature a été ternie par le souvenir franquiste encore récent, et tient à faire bonne figure (d'autant plus que les négociations ont été très lentes, portant l'adhésion sept ans après la demande de 1977). La conviction, d'abord politique puis économique, des avantages importants que comportent cette adhésion pour son développement, peut expliquer que l'Espagne ait cherché à « améliorer son profil », en prenant des initiatives sur des sujets phares pour la CE à cette période. Dans cette logique, nous inscrivons bien sûr la thématique de l'immigration – la CE étant dans les années 1980 en pleine négociation des Accords de Schengen prévoyant des mesures pour l'abolition des frontières intérieures, et le contrôle communautaire des frontières extérieurs de la CE. Un intérêt croissant pour les questions d'immigration et d'asile qui s'avère palpable en tenant compte du calendrier

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid.

²⁴³ MORAN Fernando, « La politique européenne de l'Espagne », in : *Politique étrangère*, n°1, 49^e année, 1984, PP.57-70.

politique, puisque « *la primera ley (de extranjería) se aprobó seis meses antes de (la) entrada en la Unión Europea cuando apenas existía en la sociedad española la percepción de que esta materia requiriera de intervención* »²⁴⁴.

Comme l'avance Simon Kollen, même si l'élaboration d'une politique d'immigration définie n'était pas une des conditions majeures pour l'adhésion (les enjeux étant surtout économiques), elle constitue manifestement une « condition impérative préalable » tacite : « *la decisión du Conseil des ministres européens favorable à l'admission de l'Espagne survient en plein processus d'élaboration de la nouvelle ley de extranjería, [...] quelques jours avant le passage du projet au Congrès* »²⁴⁵. Le fait que la loi de 1985 ait précédé l'entrée dans l'UE (1986) et cela sans controverses publiques en amont, confirme que le « *gouvernement socialiste de l'époque a d'abord cherché à satisfaire des exigences implicites de l'adhésion* »²⁴⁶. Plus de doute, « *la CE a imposé un objet de politique publique qui avait plus à voir avec les craintes de la CE qu'avec la réalité du terrain en Espagne. C'est ainsi que la convergence des politiques a été précédée de la convergence des agendas [...]. Dans ces circonstances, le gouvernement central espagnol a été poussé à mettre en place un ensemble de normes régulatrices concernant l'immigration, sans établir auparavant un diagnostic approfondi de la situation effective du pays et des options politiques appropriées. De telle sorte que la question de l'immigration fit son apparition sur l'agenda du gouvernement non pas comme un problème public mais comme une politique publique concrète et déjà déterminée* »²⁴⁷.

B. Les rationalités dominantes dans la définition nationale du problème

Le traitement du problème général de l'immigration suppose de tenir compte des deux aspects qui caractérisent cette thématique : tout d'abord le franchissement des frontières nationales (la gestion des flux de migrants), puis la prise en charge des migrants installés sur le territoire (la gestion des immigrés). Chacun de ces aspects fait l'objet d'une rationalité nationale particulière résultant de luttes internes.

²⁴⁴ « *La première loi (d'immigration) a été adoptée 6 mois avant l'entrée de l'Espagne dans l'UE, alors qu'au même moment la perception de cette question comme nécessitant une intervention gouvernementale existait à peine dans la société espagnole* ». Notre traduction de LOPEZ SALA Ana María, « La política española de inmigración en las dos últimas décadas. Del asombro migratorio a la política en frontera y la integración », Op.cit., P.28.

²⁴⁵ KOLLEN Simon, *La politique espagnole de l'immigration (1985-1993)*, Op.cit., P.20

²⁴⁶ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », Op.cit., P.9.

²⁴⁷ BERMUDEZ Maria, *Le mirage des frontières : les migrations clandestines et leur contrôle en Espagne*, Thèse de doctorat en sciences politiques, IEP, Paris, 2004, PP.63-64.

1. L'affrontement des rationalités : enjeu central d'une politique publique

Considérant l'Etat-nation comme un acteur dont la rationalité choisie représente l'ensemble des intérêts nationaux, l'analyse de son action constitue un point d'entrée²⁴⁸ pour identifier le référentiel sectoriel national (ou matrice cognitive et normative) lié à l'histoire de ce pays. Les différents intérêts en jeu pourront se déceler à partir du processus de production des référentiels²⁴⁹.

« La matrice sectorielle ou politique publique [...] produit des images de la société, fixe des objectifs à atteindre et distribue les fonctions et les pouvoirs entre acteurs concernés [...]. Les champs sociaux, même structurés autour d'un paradigme, restent par ailleurs le lieu d'affrontements et de controverses, dont l'effet est plus ou moins destructeur. S'il y a un sens collectivement légitime, c'est donc uniquement parce qu'une norme, soutenue par des acteurs, domine à un instant donné et circonscrit pour une période plus ou moins longue [...] »²⁵⁰. Par conséquent, l'élaboration d'un référentiel sectoriel sous-entend une lutte de rationalités « permanente », plus ou moins visible en fonction des opportunités temporelles : des affrontements entre « des acteurs, dotés de préférences et adoptant les stratégies d'actions conformes à celles-ci »²⁵¹. On peut ainsi considérer que la rationalité défendue par les Etats-nations, résulte de lutte de rationalités internes (ou sous-systémiques). Mais ce raisonnement est-il valable dans la totalité d'un secteur de politique publique ? La question se pose tout particulièrement dans le secteur de l'immigration, deux axes d'action publique internes pouvant être distingués : la gestion des flux (ou politique des frontières), et la gestion sur le territoire (ou politique d'intégration).

Ces deux aspects mobilisant des paramètres bien spécifiques de l'action publique nationale, nos observations préalables poussent à déduire que la gestion sur le territoire (intégration) sera davantage porteuse de lutte interne dans la définition du problème, que la gestion des flux. Ce postulat s'explique si l'on reconsidère la conception de l'Etat : paradigme Westphalien oblige, la question des frontières fait partie intégrante de la souveraineté étatique

²⁴⁸ « La substance et le processus d'une politique publique sont pour l'analyste les deux axes d'un même problème. La question qui se pose concrètement est celle de la manière d'étudier le terrain, de l'entrée qui s'avère la plus féconde. [...] La réponse, ou en tout cas une façon de procéder fréquemment utilisée, consiste à se donner à la fois comme point d'entrée et comme axe principal le travail opéré par les autorités publiques. Tout ne se résume pas, c'est évident, à la seule ou à la prépondérante part que peuvent prendre les organismes législatifs, exécutifs et judiciaires légitimes [...]. Mais il faut bien commencer quelque part à structurer l'analyse ». Cf., THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », in : GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique, Tome 4*, Paris, éd. Presses universitaires de France, 1985, P.17.

²⁴⁹ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je, 2006.

²⁵⁰ SUREL Yves, « Les politiques publiques comme paradigmes », in : FAURE Alain, POLLET Gille, WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995, PP.148-149.

²⁵¹ BALME Richard, « Rationalité », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., PP.356-365.

(principe de souveraineté externe et principe de souveraineté interne²⁵²). Ainsi, la gestion des flux, c'est-à-dire du degré de porosité des frontières de l'Etat, se discutera essentiellement entre les principales forces politiques nationales amenées à un moment ou un autre à gouverner²⁵³. Certes, leurs débats subissent certainement des intrusions extérieures (intérêts patronaux), mais demeurent les champs d'observation les plus simples ; ce sont les principales décisions gouvernementales qui susciteront notre attention.

Dans ce cas de figure, il paraît approprié d'évoquer l'argument de Bruno Jobert²⁵⁴ concernant « *la double clôture des débats sur les politiques publiques* », qu'il limite à la France mais que nous étendons à l'Espagne dans le secteur étudié : « *clôture par les professions qui prétendent être les seules à même de déterminer ce qui est bon pour la société dans leur domaine de compétence. Clôture par l'élite dirigeante qui se pose en seul interprète rationnel des contraintes qui pèsent sur la cohésion sociale. Il en résulte un appauvrissement radical du débat public* ». Cette double clôture serait renforcée par une préférence pour « l'ajustement mutuel » (la formation d'un consensus) au détriment de la confrontation des différences, par conséquent : « *les débats internes au sein de l'élite dirigeante peuvent être violents et approfondis, mais ils ne doivent pas émerger sur la place publique, car ils risqueraient de faire du pouvoir politique, voire de l'opinion publique, les arbitres de ces conflits. A contrario, les rares cas où la conduite des débats a été construite sur le modèle de la confrontation semble suggérer que celle-ci autorise alors le profane à trouver des points d'accès dans ces jeux* ».

Cette dernière configuration se confirme en matière de gestion sur le territoire : la question des immigrés eux-mêmes au sein de la société d'accueil, offre un angle d'analyse plus sociétal, permettant d'envisager une lutte de rationalités aux acteurs divers. Ici (davantage et non exclusivement) se posera la question d'identification des acteurs et de leurs rationalités.

Les acteurs

Ils doivent posséder trois qualités principales : i) être reconnu ou entendu (expertise, représentation et capacité à la prise de parole – leader de groupe d'intérêt par exemple – position hiérarchique dans le processus de décision) ; ii) avoir des qualités de négociateur ; iii) être persévérant²⁵⁵. Il existe également l'approche constructiviste de Schneider et Ingram²⁵⁶, qui

²⁵² Cf. introduction générale.

²⁵³ Bien entendu, elles ne sont pas les seules (cadre communautaire).

²⁵⁴ JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », in : *Revue française de science politique*, 42^e année, N°2, 1992, PP.219-234.

²⁵⁵ BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006.

²⁵⁶ Cités par SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », Op.cit., PP.226-227.

partant de l'influence des construits sociaux dans le processus de problématisation, distinguent deux types de construction sociale de la réalité identifiant les acteurs : un premier reposant sur la perception populaire des connaissances scientifiques et professionnelles (la véracité généralement attribuée aux travaux des experts, confèrent à ces derniers une certaine autonomie dans la problématisation) ; un deuxième reposant sur la connaissance politique (il y aurait quatre catégories de population – avantagés, contestataires, dépendants, déviants – chacun ayant du pouvoir politique ou méritant de bénéficier de l'action publique à des degrés divers : élevé/fort/faible). Enfin, pour se référer à Cefaï, les acteurs ne pré existent pas au problème faisant l'objet d'affrontement de rationalités pour sa définition : c'est la nature de leurs actions dans un contexte donné, qui les relie au problème « à travers leurs manipulations d'objets, leurs interprétations d'évènements, leurs argumentations et leurs projections de programmes, les alliances qu'ils contractent et les conflits où ils s'engagent, les audiences qu'ils rassemblent et les solidarités qu'ils s'attirent » ; ils se constituent également par le degré d'impact (positif ou négatif) de la mise en scène et mise en récit du problème, qui constituent leur rationalité²⁵⁷.

Les rationalités

Cette notion tient compte de l'existence d'acteurs, dotés de préférences et adoptant des stratégies qui s'y conforment ; cela laisse entendre que les acteurs formulent des schèmes cognitifs et axiologiques adaptées à leurs stratégies, constituant en bout de course une matrice ou référentiel. Centrée sur un secteur, comme ici l'immigration, la matrice s'identifiera communément à travers les récits formulés par ces acteurs : ces récits vont refléter le travail de requalification opéré du fait social en fait public, autrement dit, la problématisation souhaitée de ce phénomène (définition). Un récit comportera donc, à l'instar du référentiel, des principes métaphysiques, principes spécifiques, modes d'actions et instruments²⁵⁸. Plus précisément, le récit contient une histoire (avec un début, un milieu, une fin), un ensemble d'idées causales qui influencent le processus de définition du problème.

Dans ce domaine, Deborah Stone²⁵⁹ – référence grâce à sa Théorie causale sur la problématisation – permet de clarifier le contenu et les objectifs d'un récit: les histoires causales donnent un sens précis à un problème, en définissant des dommages (coût réel), des victimes, des

²⁵⁷ CEFÁĪ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », in : *Réseaux*, Vol. 14, n°75, 1996, PP.45-66.

²⁵⁸ Principes métaphysiques : valeurs, représentations, croyances, images dominantes ; Principes spécifiques : normes, énoncés hypothético-déductifs opérationnalisant les valeurs ; Modes d'action : méthodes et moyens pour réaliser les valeurs ; Instruments : les outils. Pour un rappel, se reporter à l'introduction, générale.

²⁵⁹ STONE Deborah, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », in: *Political Science Quarterly*, vol.104, n°2, 1989, PP.281-300

responsables (moraux ou matériels), des événements à l'origine du problème ; elles reflètent une stratégie particulière, et peuvent devenir des ressources politiques (nouvelles coalitions). En définissant le problème, le récit qui donne consistance à la rationalité de l'acteur, fournit simultanément les solutions²⁶⁰.

Si en matière de gestion des flux nous nous concentrons essentiellement sur les récits de politiques publiques des principales forces politiques, en matière de gestion des immigrés, ce sont à la fois les politiques publiques et les controverses publiques nationales qui suscitent notre intérêt (une occasion d'évoquer l'extrême droite, qui a réussi à s'imposer dans les débats majoritairement grâce au thème d'immigration). D'un point de vue global, on observe un « bipartisme imparfait »²⁶¹ tant en France qu'en Espagne²⁶² : si deux partis politiques rythment à eux seuls les alternances au gouvernement, cette dualité n'est qu'apparente. Une donnée qui a son importance dans une analyse sur les principales rationalités, puisque suggérant certains paramètres tels que l'existence silencieuse d'un multipartisme²⁶³ (c'est-à-dire de plusieurs Droites et plusieurs Gauches, ainsi que d'autres courants s'inscrivant au centre ou en dehors de cet axe). Puis, un multipartisme atténué par l'existence de deux partis opposés (ayant leur propre idéologie politique) qui dominent leur camp et structurent le système partisan global (la compétition politique illustrant essentiellement un affrontement entre ces deux partis). Enfin, une absence de ce phénomène lors des situations de prééminence d'un parti unique²⁶⁴, le bipartisme impliquant « l'existence d'une alternative gouvernementale crédible s'incarnant dans une organisation partisane ». Il va sans dire que les débats incluant les acteurs sociaux se déroulent à partir de ce bipartisme imparfait (d'une part parce qu'il faut bien réagir contre, pour ou à travers quelque

²⁶⁰ STONE Deborah, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », in: *Political Science Quarterly*, vol.104, n°2, 1989, PP.281-300. Se reporter au tableau sur « les sept points de la théorie causale selon Deborah Stone » en annexe.

²⁶¹ La typologie classiquement utilisée (bipartisme/multipartisme) fait souvent l'objet de modulations selon les auteurs. A titre d'exemple : Bipartisme parfait/imparfait, Multipartisme parfait/imparfait (parti dominant), Multipartisme bipolarisé, etc. Cf., OFFERLE Michel, *Les partis politiques*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, Collection : Que-sais-je ?, 2006.

²⁶² GRUNBERG Gérard, HAEGEL Florence, « Le bipartisme imparfait en France et en Europe », in : *Revue internationale de politique comparée*, vol.14, n°2, 2007, PP.325-339. RICHARD Gilles, « Droites et gauches dans la vie politique française. Réflexions sur un affrontement pluriel », in : *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n°90, avril-juin 2006, PP.155-167. BASNIER Erwan, « Système de partis politiques et comportements électoraux en Espagne de 1977 à 2001 », in : *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n°74, avril-juin 2002, PP.43-55.

²⁶³ « 'Droite' et 'gauche' ne sont en rien des partis politiques. Il n'y a pas en France de bipartisme. Ni dans aucun autre pays d'Europe d'ailleurs, les Etats-Unis tendant seuls vers cette situation. Le pluriel s'impose donc et oblige à dire 'les droites' et 'les gauches' ». Cf. RICHARD Gilles, « Droites et gauches dans la vie politique française. Réflexions sur un affrontement pluriel » Op.cit., P.156. « Dans une perspective strictement quantitative (celle où l'on prend seulement en compte le nombre de partis), le bipartisme pur n'existe à proprement parler jamais. Il est toujours imparfait voire transitoire ». Cf. GRUNBERG Gérard, HAEGEL Florence, « Le bipartisme imparfait en France et en Europe », in : *Revue internationale de politique comparée*, Op.cit. P.326.

²⁶⁴ Tel que ce fût le cas en France avec l'UMP et le PSOE en Espagne, profitant d'une opposition en perte de cohésion interne.

chose de palpable, et d'autre part, parce que l'élite politique est la plus proche de l'agenda gouvernemental)²⁶⁵.

D'ores et déjà, les référentiels des partis de Droite et de Gauche au pouvoir que l'on décèle dans l'action publique, laissent entrevoir certaines tendances. Tout d'abord, dans la politique des flux, Gauche et Droite espagnoles semblent s'inscrire dans la même dynamique, alors qu'en France, Gauche et Droite s'opposent clairement. Deuxièmement, tant en France qu'en Espagne, la Gauche cherche à compenser la politique de « fermeture » avec une ouverture des droits de séjour (regroupement familial, régularisation). Puis, malgré une régularisation au début de son investiture, la Droite espagnole a poursuivi de manière plus ferme la politique de sécurisation des frontières, toutefois initiée par la Gauche. En France, la Droite a entamé et pérennisé cette logique. Enfin, dans le domaine de l'intégration, les définitions de la nation, de la citoyenneté par rapport à l'étranger étant profondément liées à l'histoire des pays, les orientations cognitives et luttes de rationalités seront différentes. Pour illustration, lorsqu'on observe une certaine « absence » de l'extrême droite dans les débats en Espagne (tout au moins un rôle faible), il s'agit d'un protagoniste déterminant dans les controverses publiques en France.

2. La gestion des flux : la question de l'immigration

Si la question des frontières aboutit dans les deux cas à une politique de fermeture, on constate que l'approche française est le résultat d'un affrontement politique entre ouverture et fermeture (a), tandis que la posture espagnole est caractérisée par le consensus politique (b).

a. La dialectique « ouverture/fermeture » : rivalité politique en France

Le « bipartisme imparfait » esquissée avec la Révolution de 1789²⁶⁶, prendra la forme que l'on connaît aujourd'hui au tout début du XXe siècle. A partir des années 1900 une nouvelle question se pose : « *devait-on se satisfaire du régime institutionnel et juridique mis en place entre 1789 et*

²⁶⁵ Ajoutons également que les différents référentiels globaux dans une société donnée, autour desquels pourront se greffer des référentiels sectoriels comme l'immigration, se perçoivent plus facilement à travers les systèmes partisans.

²⁶⁶ « Le 22 août dans l'enceinte de l'Assemblée constituante, les députés votèrent la future Constitution en se plaçant à droite ou à gauche du président de séance, selon qu'ils souhaitaient un droit de veto large ou restreint pour le roi ». Cf. RICHARD Gilles, « Droites et gauches dans la vie politique française. Réflexions sur un affrontement pluriel » Op.cit.

1905, fondé sur la 'Liberté', ou bien pouvait-on encore pousser les feux et bâtir une République dont l'égalité sociale serait la clef de voûte, la garantie d'une vraie fraternité ? »²⁶⁷. Ainsi, entre 1900 et 1906, la question sociale devient le socle de la compétition nationale, dans un contexte où l'Etat et les Eglises sont séparés et le premier appel sérieux à la grève générale est lancé par la Confédération générale du travail²⁶⁸. Emergent dès lors « les Droites » et « les Gauches » du système politique français. Bien que n'étant pas unitaire, chaque axe détient des principes métaphysiques²⁶⁹ (ou valeurs générales) précis²⁷⁰. Un pôle dit « social-humanitaire » (gauches) porté par les employés, ouvriers, fonctionnaires et certains intellectuels. Il prône un remplacement progressif de la propriété capitaliste par la propriété sociale (idéologie marxiste, de lutte des classes, mais non violente) et la défense des droits de l'homme. Un pôle dit « national-sécuritaire » (droites) porté par le patronat, les professions libérales, petits propriétaires et l'Eglise catholique. Il « défend l'ordre et la propriété privée, en prônant l'unité nationale contre ceux qui veulent la révolution et cherchent à diviser les Français ».

A l'heure de notre rédaction, les principaux partis politique peuvent être répartis ainsi : Les Gauches (Extrême gauche, PCF, PS, Radicaux de gauche, les Verts), et Les Droites (RPR/UMP, divers droite, Front national, Extrême droite). Une liste non exhaustive dans laquelle n'apparaissent pas les partis centristes et se situant en dehors de l'axe Gauche/Droite. Bien que ces partis aient des idéologies différentes, les langages médiatique et politique ont tendance à centrer l'attention sur les deux partis dominants de cet axe : l'UMP (Union pour un mouvement populaire) et le PS (Parti socialiste), deviennent par la force des choses respectivement « la Droite » et « la Gauche ». Ainsi, dans le secteur de l'immigration ce sont les récits portés par le RPR (Rassemblement pour la République) puis l'UMP²⁷¹ (créé en 2002) qui constituent la matrice sectorielle de Droite, et principalement le PS²⁷² celle de Gauche, ces partis ayant chacun accédé au pouvoir et donc ensemble dessiné la matrice cognitive et normative du secteur (surtout en matière de gestion des flux).

Les principes métaphysiques que l'on a pu déceler dans les deux pôles, permettent de considérer la Droite comme porteuse d'une rationalité cognitive « mathématique » réduite à la

²⁶⁷ Ibid. P.60.

²⁶⁸ RICHARD Gilles, « Droites et gauches dans la vie politique française. Réflexions sur un affrontement pluriel », Op.cit.

²⁶⁹ Gérard Grunberg et Etienne Schweisguth proposent une modélisation des valeurs de ces pôles en disant qu' « il existe une forte liaison statistique entre libéralisme culturel et orientation à gauche d'une part, libéralisme économique et orientation à droite d'autre part. Ainsi, l'opposition entre un individu A qui serait favorable au libéralisme économique mais hostile au libéralisme culturel, et un individu B favorable au libéralisme culturel mais hostile au libéralisme économique, correspondrait au clivage traditionnel entre Droite et Gauche ». Cités par BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Paris, éd. LGDJ, 2006, P.392.

²⁷⁰ NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle)*. Discours publics, humiliations privées, Paris, éd. Fayard, 2007.

²⁷¹ Pour en savoir plus, consulter l'article d'HERMEL Abel, « Etude d'un parti politique français : l'UMP », in : *Pouvoirs*, n°11, 2004, PP.147-158.

²⁷² A noter que le Parti Communiste a également influencé les discussions sur la thématique.

satisfaction d'intérêts libéraux économiques, alors que la Gauche serait dotée d'une rationalité cognitive plus humaniste dans ce secteur. Cette remarque se matérialise plus clairement à travers la dialectique « ouverture/fermeture » qui a rythmé le processus d'institutionnalisation du secteur de l'immigration jusqu'à aujourd'hui.

Sans refaire la trame historique de la « *Problem Window* » française, il nous est possible de simplifier la rationalité axiologique de Droite de la façon qui suit : « S'il est cognitivement rationnel de recourir à l'immigration lorsque la situation nationale l'exige (d'un point de vue économique et/ou démographique), de même la fermeture des frontières, ainsi que le retour (volontaire ou forcé) seront des normes valides en cas de conjoncture défavorable (crise économique, politique). Il est donc axiologiquement rationnel de privilégier les nationaux, de sélectionner les candidats à l'admission et d'encourager les migrations temporaires »²⁷³.

La majorité des décisions prises par les différents gouvernements de Droite de 1945 à 2007 en témoignent²⁷⁴.

- ENCADRE 1 -

Les Gouvernements de Droite de 1945 à 2007 et leurs décisions en matière d'immigration en France

- 1945. Un président (Général de Gaulle) et gouvernement de Droite : l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, fonde les règles de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire. En 1960 est instauré la procédure de contrôle à l'entrée du territoire et érigé le principe de régularisation au titre du regroupement familial.

- 1974. Un président (Valérie Giscard d'Estaing) et un gouvernement de Droite : le 3 juillet 1974 une déclaration du Conseil des ministres proclame la « suspension temporaire des entrées des travailleurs immigrés » non qualifiés et de leurs familles (surveillance des passages clandestins, entrée de « faux touristes », lutte contre le travail au noir). En 1976 est mise en place la procédure de regroupement familial avec enquête sur les conditions de logement. La « loi BONNET » du 10 janvier 1980 introduit dans l'ordonnance de 1945 l'exigence de garanties de rapatriement pour un séjour touristique ou une visite familiale (les préfets sont compétents pour prononcer des expulsions au même titre que la menace pour l'ordre public) : l'entrée et le séjour irréguliers sont des motifs d'expulsions.

²⁷³ Pour citer deux exemples à des moments importants de l'histoire naturelle du problème public d'immigration en France : 1) dans les années 1920, Fernand Boverat, qui présidait à l'époque des experts regroupés au sein de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, propose dans son rapport « une sélection des immigrants combinant le critère racial et le critère de la fécondité ». Un rapport officiel de la Commission interministérielle sur l'immigration reprit cette idée et proposa de « faire appel à une main-d'œuvre d'origine européenne de préférence à la main-d'œuvre coloniale ou exotique, en raison des difficultés d'ordre social ou ethnique que pourrait faire naître la présence sur le sol français d'éléments ethnographiquement trop nettement distincts du reste de la population ». Cf. NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e- XX^e siècle). Discours publics, humiliations privées*, Op.cit, P.311.

2) dans les années 1950-1970, le contexte structurel de crise économique, ajouté à la sélection des immigrés, poussera les responsables français à freiner l'immigration algérienne (devenue importante et continue à partir de 1962) pour « favoriser l'immigration d'autres pays, surtout des Portugais. Le nombre de ceux-ci passe entre 1954 et 1975 de 20 000 à 759 000 et ils deviennent ainsi à cette date le groupe d'étrangers le plus important, constituant 22% du total des étrangers devant les Algériens (20,6%), les Espagnols (14,5%) et les Italiens (13,4%) ». Cf. MAHNI Hans G., « La question de 'l'intégration' ou comment les immigrés deviennent un enjeu politique. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse », Op.cit.

²⁷⁴ Sources : VAN EECKHOUT Laetitia, *L'immigration*, Paris, éd. La Documentation française, 2007, PP.36-38 ; SLAMA Serge, « Les politiques d'immigration en France depuis 1974 », in : *Regards sur l'actualité*, n°326, Paris, éd. La Documentation française, décembre 2006.

- 1986. Un président de Gauche (François Mitterand), et un gouvernement de Droite (élections législatives de mars 1986) : la loi Pasqua du 9 septembre 1986, restitue les mesures modifiées par le précédent gouvernement de gauche et restreint les catégories d'étrangers bénéficiaires d'une carte de résident de « plein droit » et celles protégées contre l'expulsion.

- 1993. Un président de Gauche (François Mitterand réélu en mai 1988) et un gouvernement de Droite (élections législatives de 1993) : la loi du 10 août 1993 facilite les contrôles d'identité ; la « loi Pasqua II » du 24 août 1993 restreint le droit au séjour de nombreuses catégories d'étrangers, durcit les conditions du regroupement familial, conditionne l'octroi de nombreux titres de séjour de « plein droit » à l'exigence d'une entrée régulière.

- 1995. Un président (Jacques Chirac) et gouvernement de Droite : la « loi DEBRE » du 24 avril 1997 renforce à nouveau le dispositif d'éloignement des irréguliers (rétention du passeport de l'étranger jusqu'à son départ effectif, constitution de fichier d'empreintes digitales de tout étranger sollicitant un titre de séjour ou faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, et durcissement du régime de la rétention administrative, multiplication des cas de retrait de cartes de séjour pour des motifs liées à l'ordre public ou pour l'emploi d'irréguliers) et encadre strictement la régularisation des sans papiers .

- 2003. Un président (Jacques Chirac réélu en 2002) et un gouvernement de droite : La loi du 26 novembre 2003 sur la « maîtrise de l'immigration » renforce l'efficacité du dispositif d'éloignement des étrangers (augmentation des places de la rétention administrative et allongement de la rétention (32 jours), contrôles plus stricts à l'entrée du territoire français, création de fichier et visas biométriques, réforme du regroupement familial). La loi VILLEPIN du 10 décembre 2003 supprime l'asile territorial au profit d'une « protection subsidiaire » et liste des « pays sûrs » dont les ressortissants ne peuvent pas bénéficier du droit d'asile. La loi du 24 juillet 2006 défend l'immigration choisie pour freiner « l'immigration subie » et supprime la possibilité pour les sans-papiers présents en France depuis dix ans d'obtenir un titre de séjour de « plein droit ». - 2007. Un président (Nicolas Sarkozy) et un gouvernement de droite²⁷⁵ : la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile confirme la préférence pour l'immigration professionnelle à l'immigration familiale, et la lutte contre la clandestinité ; un ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire est créé.

Les quelques gouvernements socialistes de la chronologie politique française (1981/1986 ; 1988/1993 ; 1997/2002), ont présenté une rationalité axiologique de Gauche radicalement en opposition à celle de la Droite que nous formulons ainsi : « S'il est cognitivement rationnel de considérer la main-d'œuvre étrangère voire l'ensemble des masses immigrées comme un ensemble d'êtres humains à part-entière ayant participé à l'histoire du pays, favoriser leur intégration et leur bien-être social sur un même pied d'égalité que les nationaux seraient ainsi des normes valides. Il est donc axiologiquement rationnel de favoriser le regroupement familial, l'ouverture aux droits d'asile et s'il le faut, de recourir aux régularisations ».

- ENCADRE 2 -

Les Gouvernements de Gauche de 1981 à 1997 et leurs décisions en matière d'immigration en France

-1981. Un président (François Mitterand) et un gouvernement de Gauche : la loi du 29 octobre 1981 suspend les expulsions en cours et abroge les arrêtés pris sur le fondement de la loi BONNET. Plusieurs circulaires assouplissent les conditions du regroupement familial (régularisation sur place des membres de familles de travailleurs étrangers). Une régularisation au bénéfice des irréguliers entrés avant le 1^{er} janvier 1981 et occupant un emploi (130 000 étrangers) est suivie de l'abrogation des dispositions les plus restrictives de la loi BONNET. La « loi QUESTIAU » modifiera 11 des 35 articles de l'ordonnance de 1945 (la reconduite à la frontière se fait après jugement et non plus par décision administrative, des catégories d'étrangers « protégés » de l'expulsion en raison de leurs liens personnels et familiaux avec la France ou en raison de la durée de séjour en France, la rétention administrative est limitée à 7 jours et assortie d'un ensemble de garanties, comme l'information du procureur de la République, l'assistance d'un interprète, d'un médecin ou d'un avocat et la possibilité de communiquer avec le consulat ou toute personne de son choix). La « loi DUFOIX » du 17 juillet 1984 recherche l'équilibre entre dispositif d'intégration (stabilisation des situations

²⁷⁵ Le phénomène de cohabitation Gauche/Droite (trois au total : 1989-1988/1993-1995/1997-2002, qui ont eu tendance à fragiliser la cohésion des politiques menées) a dès lors moins de chance de se produire (Jacques Chirac ayant été le dernier chef d'Etat du septennat), le mandat présidentiel antérieurement de 7 ans ayant été aligné aux 5 ans des députés de l'Assemblée nationale. En effet, la règle du septennat (mandat présidentiel de 7 ans) est apparue sous la Troisième République (loi du septennat du 20 novembre 1873) en attendant le nouveau roi de France (l'intention de l'époque était de rétablir la monarchie, mais face au refus du comte de Chambord d'accepter le drapeau tricolore comme emblème national, l'Assemblée décida d'attendre son décès, pour que le comte de Paris puisse accéder au trône). L'amendement Wallon du 30 janvier 1875, convertit ce septennat en mandat officiel du Président de la République élu.

juridiques des étrangers ayant des attaches avec la France) et la logique du retour des autres catégories, particulièrement des irréguliers.

-1989. Un président (François Mitterrand, réélu en mai 1988) et un gouvernement de Gauche (après la cohabitation de Droite : La loi JOXE du 2 août 1989 retouche les dispositions les plus contestées de la loi PASQUA (rétablit le contrôle du juge sur la décision de placer en rétention les étrangers en situation irrégulière, instaure un recours juridictionnel contre les mesures de reconduite à la frontière, élargit les catégories de bénéficiaires de « plein droit » de la carte de résident (valable 10 ans renouvelable de plein droit et permettant de choisir un emploi sur tout le territoire national) et de la protection contre les expulsions, rend de nouveau obligatoire l'avis des commissions d'expulsion, conditionne le prononcé d'un refus de séjour à l'avis d'une commission composée de trois magistrats). Mais influence communautaire oblige, une loi du 31 décembre 1991, aggrave les sanctions encourues pour les délits d'aide à l'entrée et au séjour d'irréguliers. Il y a un renforcement du contrôle sur les visas délivrés par les consulats.

- 1997. Un président (Jacques Chirac élu en 1995) de Droite, et un gouvernement de Gauche (élections législatives de mai 1997) : une circulaire du 24 juin 1997, va initier une procédure de régularisation qui se déroulera jusqu'à la mi-1998 (75 000 étrangers, principalement ceux justifiant d'une activité salariée ou d'attaches personnelles et familiales avec la France, sur les 150 000 dossiers déposés) et visant les personnes pouvant justifier d'un certain degré d'intégration ou d'une détresse humanitaire. La « loi CHEVENEMENT » du 11 mai 1998 crée de nouvelles catégories de titre de séjour : la carte « vie privée et familiale », valable 1 an, pour les personnes disposant de liens personnels et familiaux, ainsi que celles très malades ne pouvant pas recevoir de soins adéquats dans leur pays d'origine.

Les politiques de Droite ayant prédominé, on peut considérer que le référentiel français dans le secteur d'immigration en général et a fortiori en matière de gestion des frontières, repose sur un socle identifiable²⁷⁶. Il s'agit du droit à choisir les personnes à accueillir sur le territoire, conformément au principe de souveraineté (l'immigration à motif professionnel – temporaire – est privilégiée à l'immigration familiale – peuplement : les titres de séjour délivrés pour motifs familiaux sont donc en baisse). Du droit à reconduire dans son pays d'origine, de manière volontaire ou contrainte, tout ressortissant étranger en situation irrégulière. D'une grande fermeté dans la lutte contre l'immigration irrégulière (avec la fixation de quotas d'expulsion). Enfin, de favoriser le développement économique des pays source d'immigration. La politique de fermeture entamée en 1974 qui se voulait alors temporaire demeure une réalité jusqu'à aujourd'hui et s'illustre par des mesures explicites considérées en 2008 par le Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration comme des exemples de « maîtrise retrouvée de l'immigration » : la diminution de la délivrance des titres de séjour, l'augmentation du nombre d'expulsion, la politique de quotas, les opérations de lutte contre le travail illégal.

Cette matrice nationale sectorielle orientée à Droite, n'est pas limitée au cas français en Europe. Comme la plupart des démocraties européennes, l'Espagne s'alignera aux valeurs sécuritaires mais en restant dans un sentier institutionnel qui lui est propre : si la Gauche et la Droite s'opposent dès le départ clairement dans la gestion des flux en France, en Espagne la démarcation cognitive entre les deux pôles n'est pas aussi nette, permettant même d'évoquer un consensus politique Droite/Gauche sur la matrice sécuritaire.

²⁷⁶ Cf. le site du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire : <http://www.immigration.gouv.fr> et le Cinquième rapport du Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, au Parlement, établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Les orientations de la politique d'immigration, (9 décembre 2008), P.9.

b. La « fermeture » : consensus politique en Espagne

Si le « bipartisme imparfait » existe également en Espagne, l'histoire politique du pays lui donne une consistance autre : les forces politiques ne se sont pas construites sur les mêmes questions qu'en France (République/social). Le système politique a en effet une histoire singulière qui a eu pour conséquence la formation de clivage propre à ce territoire (tout au moins jusqu'à ce que les questions récurrentes dans les autres démocraties européennes ne prennent part à la compétition politique nationale sur le territoire).

Avec une Transition démocratique axée sur le consensus, il était difficile de distinguer les forces politiques réelles de la nouvelle démocratie. Néanmoins, « les résultats des premières élections de la transition, en juin 1977, révélèrent que le clivage politique dominant au début de la transition politique était fondé sur le traditionnel axe gauche-droite » – la Gauche étant représentée par le PSOE, le PCE et quelques partis comme le PSC-C, le PSP, le PSUC, et la Droite et Centre droit par l'AP, UCD et une série de petites organisations²⁷⁷. L'Espagne était alors considérée comme divisée politiquement entre, des Droites imprégnées par la dictature, et des Gauches représentant l'opposition démocratique : « *l'héritage des luttes politiques livrées durant la période du franquisme a constitué durant plusieurs années, et jusqu'à nos jours encore qu'à un moindre degré, le principal système référentiel symbolique du champ politique espagnol* »²⁷⁸. Le « bipartisme imparfait » qui repose sur les questions de République et de social en France, repose sur le clivage autoritarisme/démocratie en Espagne. Le consensus politique affiché durant la Transition éclate lors des premières compétitions politiques nationales d'après franquisme. Mais à l'instar de la France, deux partis font à eux seuls le jeu au niveau national²⁷⁹. D'abord, de 1977 à 1982, il y aura l'UCD (Unión del Centro democrático) pour la Droite et le PSOE (Partido socialista Español) pour la Gauche²⁸⁰. Puis de 1989 à aujourd'hui, un autre parti de Droite a réussi à se substituer à

²⁷⁷ BASNIER Erwan, « Système de partis politiques et comportements électoraux en Espagne de 1977 à 2001 », in : *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n°74, avril-juin 2002, PP.43-55.

²⁷⁸ Ibid., P.50.

²⁷⁹ Les élections nationales et régionales reflètent chacune des réalités politiques spécifiques, des partis étant souvent majoritaires au niveau régional pouvant être absent au du centre de la compétition politique à l'échelle nationale, et inversement.

²⁸⁰ « *La coalition UCD détenait une majorité de votes qui lui permettait de gouverner en solitaire et le PSOE, deuxième parti, constituait l'alternative au gouvernement de centre droit en place depuis 1977. A eux deux, ces partis représentaient plus de 70% des votes. UCD et PSOE dominaient la vie politique et institutionnelle, même si les partis régionalistes disposaient déjà d'une certaine influence particulièrement sensible lors du processus d'élaboration des statuts d'autonomie régionaux, et si le PCE (Partido Comunista Español) disposait d'environ 8 à 10% des votes* ». BASNIER Erwan, « Système de partis politiques et comportements électoraux en Espagne de 1977 à 2001 », Op.cit. P.46.

l'UCD (disloqué pour des raisons internes) et devenir ainsi la principale opposition nationale de Droite : l'AP (Alianza Popular) parviendra à s'imposer lorsque le dirigeant (ancien ministre franquiste) laissera la direction du parti à des jeunes qui vont le redynamiser (en visant un électorat centriste) et le renommer : PP (Partido Popular). Sa victoire en 1996, confirmera le contenu de ce nouveau « bipartisme imparfait ».

Les principes métaphysiques propres à chacun de ces pôles peuvent se présenter de la façon suivante. Un pôle dit « national-autoritaire » (droites) porté par l'Eglise catholique, le patronat, les professions libérales, les nostalgiques du franquisme et défenseurs de la monarchie. Il prône l'unité nationale, la centralisation, des valeurs conservatrices et le libéralisme économique. Un pôle dit « social-démocratique » (gauches) porté par les opposants et victimes du franquisme, les aspirants à la démocratie. Il défend la décentralisation, reconnaissance des identités régionales, de respect des droits et libertés individuelles. Cependant, les deux partis dominant habituellement la compétition politique nationale possèdent leurs propres particularités, le PP se réclamant du centre droit, avec une image autoritaire, et le PSOE se voulant plus humaniste et soucieux de consolider les bases démocratiques.

Dans le secteur de l'immigration, ces valeurs se distinguent difficilement en matière de gestion des flux. Le consensus politique vis-à-vis de l'adhésion à l'UE, combinée à la volonté unanime de se conformer aux nouvelles exigences européennes, brouille considérablement l'influence spécifique à chacun des pôles ; la première loi de 1985 (Ley Orgánica 7/1985) conforte la dimension sécuritaire demandée par l'UE, alors que gouvernement est aux mains du PSOE : *« au cours du processus d'élaboration de la LOEX [...] dominant des arguments qui dénotent une appréhension négative de l'immigration, déjà largement répandue en Europe Occidentale. Si la norme d'égalité des droits est proclamée, elle est contrebalancée par deux normes répulsives : la protection du marché de l'emploi au bénéfice des nationaux, et [...] le maintien de la sécurité publique. Pour l'essentiel, le régime adopté par la loi s'aligne sur les mesures destinées à contrôler l'accès des immigrants qui ont été adoptées dans les pays d'Europe Occidentale au milieu des années soixante-dix, exigeant l'obtention préalablement à l'entrée d'une autorisation d'emploi et la prise en compte de l'état du marché du travail. [...] la loi trace une ligne de démarcation entre la situation des étrangers 'légaux' et celle des étrangers 'illégaux', désormais indésirables sur le territoire espagnol [...] crée une discrimination tout à fait délibérée entre les candidats à l'immigration. En leur accordant une préférence pour l'attribution et le renouvellement du permis de travail et une exemption des taxes afférentes, les articles 18 et 23 de la LOEX privilégient les ressortissants des anciennes colonies espagnoles, ainsi que les personnes d'origine séfaraide (les descendants des juifs expulsés d'Espagne en 1492) »²⁸¹.*

²⁸¹ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », Op.cit, P.9

A y regarder de plus près, on pourrait sans difficultés constater une analogie flagrante avec la rationalité cognitive de la Droite française : doit-on pour autant en déduire que la Gauche espagnole s'est appropriée une rationalité sectorielle en opposition avec sa matrice globale ? Pas tout à fait. Comme cela a été dit, la Gauche était à cette période était plus soucieuse de s'aligner sur les exigences des autres démocraties de l'UE que de gérer un secteur qui ne posait pas encore problème. Ainsi les mesures du PSOE en matière de gestion des flux relèvent clairement d'une matrice cognitive de Droite (qui prédomine à l'échelle communautaire²⁸²). Mais la confusion Droite/Gauche s'arrêtent, lorsque le PP arrivé au pouvoir en 1996, accentue l'orientation sécuritaire amorcée par le PSOE et se ré-approprie la matrice de Droite dans le secteur entier (gestion des flux et gestion sur le territoire).

- ENCADRE 3 -

Les deux premiers mandats du Partido Popular : 1996/2000 ; 2000/2004²⁸³

Dès son arrivée au pouvoir, il s'attaque à la réforme de la Ley Orgánica 7/1985 du 1^o juillet ; mais n'ayant qu'une majorité relative, le PP ne pourra pas aller aussi loin qu'il le souhaite²⁸⁴, et la Ley Orgánica 4/2000 du 11 janvier « sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale » sera le résultat des pressions de l'opposition socialiste. En 2000, le PP obtient la majorité absolue et donc de meilleures conditions pour modifier la législation antérieure jugée encore trop permissive (surtout dans les aspects sociaux) : la Ley Orgánica 8/2000 du 22 décembre orientée sur le contrôle des flux et la restriction des procédures de régularisations sera la première illustration de la matrice du PP. Mais après de nombreuses critiques (opposition et acteurs impliqués dans le secteur) elle sera déclarée inconstitutionnelle par le Tribunal suprême et remplacée par la Ley Orgánica 14/2003 du 20 novembre qui modifiera la Ley Orgánica 4/2000. Entre temps, la Ley Orgánica 11/2003 du 29 septembre, modifie en partie aussi la Ley Orgánica 4/2000 en facilitant les mécanismes d'expulsions et de répressions pénale des étrangers.

Si dans les années 1980, « l'étranger » fait parti des éléments constitutifs globaux des politiques de sécurité en Espagne, à partir des années 1990 la classe politique a dû faire face à la dimension sociale de la sécurité (drogue, immigration et violence). A partir de là deux types de discours prennent forme²⁸⁵ : le discours ré-actif et le discours pro-actif.

²⁸² Ce point est développé plus loin, dans la section 2 du présent chapitre.

²⁸³ Cf. SANCHEZ MONTIJANO Elena, "La politización de la inmigración en España", in: ZAPATA-BARRERO Ricard, GONZALEZ Elisabet, SANCHEZ MONTIJANO Elena, *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE, Documentos del Observatorio permanente de la inmigración*, Madrid, éd. Subdirección General de información Administrativa y Publicaciones (Ministerio de trabajo e Inmigración), 2008, PP.103-108.

²⁸⁴ On peut ajouter que de manière générale, «[...] le PP dut mener une stratégie d'accords avec les forces nationalistes présentes au Parlement de l'Etat (Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco et Coalición Canaria), ce qui l'obligea à appliquer une politique de modération et de pactes qu'il abandonnera après les élections de mars 2000 où il a obtenu la majorité absolue ». Cf. RECASENS BRUNET A., « Politiques de sécurité et prévention de l'Espagne des années 1990 », in : *Déviance et Société*, vol.25, n°4, 2001, PP.479-497.

²⁸⁵ Notre synthèse du contenu de ces deux formes de discours a été réalisée à partir de l'excellent travail de ZAPATA-BARRERO Ricard, « La política del discurso sobre la inmigración en España », in: ZAPATA-BARRERO Ricard, GONZALEZ Elisabet, SANCHEZ MONTIJANO Elena, *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE, Documentos del Observatorio permanente de la inmigración*, Madrid, éd. Subdirección General de información Administrativa y Publicaciones (Ministerio de trabajo e Inmigración), 2008, PP.117-155.

Le « Discurso re- activo »²⁸⁶, correspond à la Droite incarnée par le Partido Popular – PP (*Regular es controlar los flujos para evitar problemas de orden publico y de seguridad; Toda política debe buscar 'inmigración cero'; Existencia ilegal: fracaso de políticas de fronteras; Vinculo ilegal/delinuencia; Proceso de regularización es resultado de un fracaso; Función de la Ley: restrictiva y policial; Inquietud básica: que la ley atraiga muchos inmigrantes y se desestabilice la sociedad; La inmigración erosiona intereses esenciales del Estado y estos intereses deben ser prioritarios frente a principios humanitarios*). L'acteur institutionnel majeur sera ici le Ministère de l'intérieur.

Le « Discurso pro- activo »²⁸⁷, correspond à la Gauche incarnée par le Partido Socialista Español – PSOE (*Regular es aplicar principios de asistencia humanitaria sin discriminar el origen ; La existencia de inmigración irregular es inevitable (es un hecho estructural) ; Vinculo irregular/Problema social y humanitario ; Proceso de documentación/normalización es inevitable y estructural ; Función de la ley: garantista y administrativa; Inquietud básica: vinculo Ley/Percepción de la ciudadanía, es decir que la ley fomente el rechazo social, el racismo y la xenofobia; Razones del Estado no pueden vulnerar razones humanitarias*). L'acteur institutionnel qui prédominera ici est le Ministère du Travail.

A partir des années 1990, l'alignement avec les rationalités axiologiques des deux pôles français est plus significatif, mais pas dans sa totalité : la France demeure dotée d'une politique de Droite beaucoup plus sécuritaire, voire influencée par les idées d'extrême-droite sur certains points, alors que la politique de la Droite espagnole l'est moins, étant préoccupée par son électorat centriste. De même, la politique de Gauche en France possède une ligne directrice très humaniste, mais à des proportions moindres par rapport à la politique de la Gauche espagnole qui a davantage approfondi la question humanitaire et sociale des immigrés. En ce qui concerne la matrice cognitive et normative globale, le règne quasi ininterrompu du PSOE au gouvernement depuis les années 1980 (le Partido popular ayant eu deux mandats : 1996/2000 et 2000/2004), a pour conséquence un référentiel espagnol dans le secteur d'immigration (gestion des flux et gestion sur le territoire) marqué par l'orientation humaniste et intégrationniste de la Gauche.

²⁸⁶ 1) Discours ré-actif (*Réguler consiste à contrôler les flux pour éviter les problèmes d'ordre public et de sécurité ; Toute politique doit viser l' « immigration zéro » ; L'existence illégale équivaut à l'échec des politiques de frontières ; Le lien illégal/ Délinquance ; le processus de régularisation est le résultat d'un échec ; La fonction de la loi est d'être restrictive et policière ; Inquiétude basique : que la loi attire beaucoup d'immigrés et que la société se déstabilise ; L'immigration érode les intérêts essentiels de l'Etat et ces intérêts doivent être prioritaires face aux principes humanitaires*). Notre traduction, Ibid.

²⁸⁷ 2) Discours pro-actif (*Réguler consiste à appliquer les principes d'assistance humanitaire sans discrimination d'origine ; L'existence d'immigration irrégulière est inévitable (c'est un fait structurel) ; Le lien irrégulier/ problème social et humanitaire ; Le processus de documentation/ régularisation est inévitable et structurel ; Le rôle de la loi : garant et administratif ; Inquiétude basique : le lien Loi/ Perception de la citoyenneté c'est-à-dire que la loi promeut le rejet social, le racisme et la xénophobie ; Les raisons d'Etat ne peuvent pas bafouer les raisons humanitaires*). Notre traduction, Ibid.

Si la matrice sécuritaire propre à la Droite a été adoptée par les deux pôles en Espagne, la Gauche compensera son impuissance cognitive sur les politiques de frontières, en se démarquant dans les politiques de gestion des immigrés.

3. L'intégration : la question des immigrés

Une fois installés sur le territoire, les migrants deviennent des immigrés qui doivent faire face aux conditions d'accueil du pays. Les mesures d'intégration prennent une nature différente selon l'image attribué à l'immigré, victimisé en Espagne (a) et toléré par la force des choses en France (b).

a. *La « conscience intégrationniste » de l'Espagne : un immigré victime*

Le démarrage des controverses publiques dans les années 1990 a marqué un tournant durant la gestion balbutiante de l'immigration par les pouvoirs publics, un tournant dans la politisation de cette question et la formation d'une matrice sectorielle propre au territoire espagnol. La gestion des flux (cœur de toute politique publique d'immigration), étant officiellement régie par les valeurs des Etats-membres les plus influents de l'UE, la gestion des immigrés sur le territoire, (« aspect secondaire » de la politique publique), offre une opportunité de concilier pour la première fois l'action publique dans ce secteur avec la réalité sociale espagnole. Mieux, ce sont les retombées effectives de l'anticipation gouvernementale – la confrontation de la Ley 7/1985 avec le terrain – qui ont donné le coup d'envoi à la problématisation sociale et politique : jusqu'à la fin des années 1980 « *ni la place des immigrés dans la société ibérique, ni l'action gouvernementale en la matière, n'apparaissent alors comme des motifs de critique et de confrontation d'idées* ». Mais dans les années 1990, la réalité sociale est autre, la conversion en territoire d'accueil avérée, et les inquiétudes diverses se multiplient ; les médias s'emparent quant à eux de manière croissante des critiques formulées par les ONG (religieuses et laïques), indignées par les répercussions de la sécurisation policière aux frontières de Ceuta et Melilla (ressortissants subsahariens et algériens dans des conditions insalubres)²⁸⁸. S'opère dès lors une redéfinition du problème, non plus en des termes techniques comme le prodiguait la récente loi de 1985, mais

²⁸⁸ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », in : *Pôle Sud*, n°11, 1999.

dans des dimensions sociale et politique : en 1989, le gouvernement espagnol se voit remettre un document à l'intitulé annonciateur « *Devant la grave détérioration de la condition des immigrants en Espagne, les ONG ont le devoir de dénoncer et de revendiquer* »²⁸⁹.

Jusqu'au début des années 2000, la plupart des acteurs sociaux formulent des inquiétudes d'ordre humanitaire et moral. Cette orientation cognitive trouve une explication dans la culture espagnole, marquée par les souvenirs de libertés et de droits individuels étouffés durant la dictature, ainsi que la période encore récente où les Espagnols ont migré eux aussi vers d'autres contrées. S'en dégage un sentiment de dette morale vis-à-vis des ressortissants en provenance des zones anciennement colonisées, et une certaine empathie vis-à-vis des étrangers qui quittent leur pays dans l'espoir de lendemains meilleurs comme l'ont fait les Espagnols : « *Dans un pays qui a envoyé des millions d'émigrés dans de nombreux pays, la réticence à accueillir à son tour des étrangers engendre un malaise moral. Elle est souvent ressentie comme une manifestation d'injustice et d'ingratitude, le rejet des immigrants trahissant l'amnésie d'une population qui a souffert elle-même de la xénophobie sur ses terres d'émigration. La mémoire d'un passé d'émigrants gouverne en partie l'appréciation actuelle de l'immigration bien au-delà des cercles intellectuels et politiques* »²⁹⁰. Les immigrants sont considérés comme des victimes d'une gestion frontalière déshumanisée, voire avilissante pour le non Européen. Le référentiel sectoriel défendu par les Etats membres de l'UE ne correspond pas aux valeurs historiques de l'Espagne. Par conséquent, l'alignement cognitif réalisé sur la question de l'immigration ne pouvait pas s'étendre à la question des immigrants.

La réaction du PSOE ne se fera pas attendre. Presqu'un an après la Ley Orgánica 7/1985 du 1^{er} juillet qui laissera beaucoup d'immigrants sans papiers de résidence et de travail en Espagne, le gouvernement socialiste espagnol lancera une première procédure de régularisation qui se prolongera à deux reprises pour permettre la régularisation du plus grand nombre – en vain si l'on en croit les chiffres²⁹¹. Puis en 1991, le PSOE marque sa troisième mandature (1989-1993) d'une orientation cognitive qui lui est spécifique, tout en restant dans le cadre juridique restrictif de la LOEX : « *La régularisation va s'imposer aux pouvoirs publics comme une priorité, et même comme une décision incontournable dans leur recherche d'une nouvelle approche de la question immigrée. Au début de l'année 1991, les pressions émanant de diverses couches de la société et de l'Administration se font plus fortes en faveur d'une amnistie pour les immigrants en situation irrégulière* »²⁹². Une deuxième procédure de régularisation

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », Op.cit, P.13.

²⁹¹ Alors que les ONG décomptaient de 500 à 500 000 clandestins, environ 43 800 personnes se sont présentées à la régularisation, et moins de 40 000 auraient obtenu des nouveaux papiers. Cf. KOLLEN Simon, *La politique espagnole de l'immigration (1985-1993)*, Op.cit., P.62.

²⁹² Le Maroc fait pression pour obtenir la régularisation de ses ressortissants nombreux en Espagne. Le 18 mars 1991, un groupe d'intellectuels et d'écrivains espagnols publie une lettre ouverte en faveur de la régularisation dans

est engagée, ainsi que : la création d'une Direction générale des migrations, un Plan pour l'intégration sociale des immigrés, une politique de quotas annuels de travailleurs étrangers (pour des activités économiques et nationalités précises) qui s'est convertie dans la pratique en instrument de régularisation des étrangers qui résidaient déjà en Espagne. Lors de sa quatrième mandature (1993-1996) le gouvernement socialiste ouvre une troisième procédure de régularisation au nom du regroupement familial²⁹³, qui aura d'ailleurs pour effet imprévu la régularisation d'immigrés en situation irrégulière ayant des membres de leur famille installés légalement en Espagne, ce qui doublera le quota initialement prévu (37 277 demandes pour 29 350 permis prévus). Globalement, de 1986 à 1996, le PSOE a mis au grand jour son référentiel dans le secteur de l'immigration : tout en respectant la politique restrictive en matière de flux, il a adapté la politique publique d'immigration amorcée en 1985 à la réalité espagnole. La régularisation est un moyen d'assainir la situation et de permettre d'identifier le pourcentage réel d'immigrés sur le territoire. Elle constitue aussi une base nécessaire pour permettre une application efficace de la LOEX d'une part, et pour mener une politique d'intégration adaptée à la réalité. S'expliquent donc les trois procédures de régularisations (1986, 1991, 1994) et la modification du décret d'application de la LOEX de 1985 dans le but de prolonger la validité des permis de séjour et de résidence : l'immigration sera reconnue comme un phénomène structurel, et les étrangers se verront reconnaître un certain nombre de droits subjectifs comme le droit à un conseiller juridique, à un interprète lorsqu'ils traitent avec les autorités²⁹⁴. L'immigré n'est pas seulement une « victime structurelle » mais également un individu qui doit être traité comme tel. Lors de la cinquième mandature socialiste (2004-2008), le Real Decreto 453/2004 du 18 mars, offre la nationalité espagnole aux victimes de l'attaque terroriste du 11 mars 2004. Puis, le Real Decreto 2393/2004 du 30 décembre (qui remplace le Real Decreto 864/2001 du 20 juillet) sur la mise en œuvre du règlement de la Ley Orgánica 4/2000 du 11 janvier, ouvre la cinquième

le journal El País. En mai 1990, le groupe parlementaire Izquierda Unida – Iniciativa por Cataluña l'avait également défendu devant le Congrès. Cf. KOLLEN Simon, *Ibid.*, PP.69-72.

²⁹³ Il semblerait d'ailleurs que sur le plan réglementaire, l'Espagne soit l'un des pays les plus permissifs de l'UE en matière de regroupement familial (qui permet d'émettre l'hypothèse d'une extension de l'importance accordée à la Famille en Espagne, posant immigrés et autochtones sur un même pied d'égalité) : « *La loi sur l'immigration espagnole permet de délivrer un titre de séjour aux membres d'une famille, y compris aux concubins, aux enfants de chacun et ceux issus de l'union actuelle, aux mineurs ou incapables lorsque le résident légal étranger est leur représentant. Le règlement comprend également les ascendants de l'immigré et ceux de son conjoint ; la seule condition fondamentale étant que le résident dispose d'un titre en règle d'une validité minimum d'un an, d'un logement « suffisant » et de ressources économiques* ». Cf. ALONZO PEREZ Mathilde, FURIO BLASCO Elies, BIRABENT CAMARASA Christel, *Panorama de l'Espagne contemporaine : trente ans de transformations politiques économiques, sociales et culturelles*, Paris, éd. Ellipses, 2008, PP.279-280.

²⁹⁴ On retrouve ici des similitudes avec les mesures prises par le Parti Socialiste français, à peu près à la même période.

procédure de régularisation collective²⁹⁵ (plus de 800 000 irréguliers obtiendront une résidence légale et un statut de travailleur).

Mais la consolidation des mesures d'intégration soulève des aspects plus complexes tels que les notions de Nation et Citoyenneté dans les rapports immigrés/autochtones, qui deviendront en Espagne (comme ce fut la cas dans les autres démocraties européennes) une brèche pour la politisation, la transformation en enjeu de compétition politique du secteur dans son intégralité (immigration et immigrés). En effet, l'intégration entendu comme un « *processus d'incorporation d'individus qui suppose une participation active à la société d'accueil tout en tolérant la subsistance des différences significatives (culturelles, sociales, morales) propres à l'individu* »²⁹⁶, soulève explicitement la question de l'altérité, du rapport à l'Autre et du seuil de tolérance, au sein de la société. Si l'histoire espagnole conforte a priori la « conception positive »²⁹⁷ de l'immigré, certains acteurs vont néanmoins projeter des arguments racistes et xénophobes dans le débat public national. En guise d'illustration, on peut citer l'assassinat en 1982 d'une jeune dominicaine Lucrecia Pérez dans la banlieue de Madrid, ou encore la présence de « Cabezas Rapadas » (skinheads) parmi les supporters des grands clubs de football (Madrid et Barcelone)²⁹⁸. Cette brèche ouverte par la problématisation sociale, le PP s'y engouffrera, tirant l'occasion à partir des années 2000, de requalifier politiquement le problème dans l'orientation national-autoritaire de sa matrice cognitive. Selon Elena Sanchez Montijano, il est possible de relever dans la sphère sociale des événements transversaux et ponctuels²⁹⁹, qui auraient contribué à l'émergence de la dimension politique du problème, prise en charge par le PP :

- TABLEAU 14 -

Evènements transversaux et ponctuels dans la société espagnole et dimension politique du problème d'immigration

Evènements transversaux	Evènements ponctuels
1- Arrivées de « pateras » (Andalousie, Canaries) 2- Immigration irrégulière, travailleurs illégaux 3- Racisme, xénophobie	1- Poussées xénophobes à El Ejido (Almería, février 2000) : une vague de violence s'est déchaînée contre la population immigrée après l'assassinat d'une jeune femme. 2- Accident d'immigrés à Lorca (janvier 2001) : dans un passage à niveau, 12

²⁹⁵ La quatrième a été réalisée en avril-août 1996, au tout début de la première mandature du Partido Popular, appliquant une procédure mise en route avant son arrivée au pouvoir en mars 1996, et devant tenir compte de sa majorité relative l'empêchant d'avoir une indépendance réelle d'action. Pour en savoir plus sur les régularisations, Informe del Consejo económico y social, « La inmigración y el mercado del trabajo en España », Sesión del Pleno del 28 de abril de 2004, Mayo de 2004, PP.106-109.

²⁹⁶ KAYA Bülent, *Une Europe en évolution : les flux migratoires au XX^e siècle*, Strasbourg, éd. Du Conseil de l'Europe, 2002, P.86.

²⁹⁷ A relativiser, car exprimer de la compassion et « victimiser » une catégorie d'individus n'est pas forcément très flatteur et positif.

²⁹⁸ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », in : *Pôle Sud*, n°11, 1999, PP.8-19.

²⁹⁹ Tableau réalisé à partir de notre traduction de SANCHEZ MONTIJANO Elena, «La politización de la inmigración en España », Op.cit., PP.84-85.

4- Expulsion, rapatriement	Equatoriens sont morts écrasés par un train ; les lamentables conditions de travail ainsi que les irrégularités de travail constantes, sont pointées du doigt.
5- Cohabitation à Ceuta et Melilla	
6- Mineurs immigrés sans papiers et non accompagnés	3- Occupation de différentes Eglises à Barcelona (janvier-mars 2001) : plus de 700 000 immigrés se sont enfermés pour protester contre l'approbation de la Ley extranjería 8/2000 et revendiquer leur régularisation administrative.
7- Régularisations/Naturalisations	4- Polémique à Madrid sur le port du voile dans les collèges (février 2002)
8- L'éducation	5- Manifestation à Elche contre les entreprises asiatiques (Alicante, septembre 2004) : les travailleurs de la chaussure prennent la tête d'une protestation xénophobe contre les entreprises productrices de chaussures d'origine asiatique.
9- Différences religieuses. Construction de mosquées	

Ces différents évènements ont aidé à la visibilité des populations immigrées dans la société espagnole, et ainsi fourni un support palpable aux arguments politiques extrémistes. Le passage de la problématisation sociale à la problématisation politique est à son apogée avec l'arrivée du PP aux élections de mars 1996. Durant la mandature 1996-2000, on observe parmi les initiatives parlementaires dans le secteur que « [...] *el 93,20% de la producción responde a la función de control, lo que supera en dos puntos la media total de todas las iniciativas durante este periodo. Es decir, de 49.876 iniciativas presentadas en total en esta Legislatura, 45.761 han sido formuladas bajo la función de control, lo que supone el 91,75%. Esta constatación nos permite argumentar que en las primeras fases de la politización de la inmigración en España existe un dominio de la función de control a la acción del Gobierno por encima de las demás funciones* »³⁰⁰. Cet intérêt donné au « contrôle » dans le secteur, confirme l'orientation cognitive donnée à la requalification politique par le PP. Par ailleurs, le pôle national-autoritaire dans lequel il se situe rapprochera dangereusement son discours de celui des Droites extrêmes des autres pays européens³⁰¹. On y retrouve effectivement certaines caractéristiques comme « une forte sensibilité xénophobe qui se traduit par un recours fréquent aux thématiques 'anti-immigration', une composante autoritaire affirmée particulièrement explicite sur le terrain de 'la loi et de l'ordre' »³⁰². Une tendance qui ne fait plus de doute avec la remarque de Gilles Richard, considérant le Front National (principal parti de l'Extrême Droite française) doté d'une « culture politique » qu'il qualifie de « national-autoritaire »³⁰³.

Cela peut-il expliquer « l'absence » d'une Extrême Droite active sur la scène politique espagnole ? Certains l'expliquent davantage par une trop grande nostalgie du franquisme qui a empêché l'Extrême Droite de saisir les questions qui préoccupent la société moderne (craintes

³⁰⁰ « [...] 93,20% de la production répond à la fonction de contrôle, ce qui dépasse de deux points la moyenne du total de toutes les initiatives présentées dans cette législature, 45.761 ont été formulés sous la fonction de contrôle, ce qui dépasse les 91,75%. Ce constat permet d'argumenter que dans les premières phases de la politisation de l'immigration en Espagne existe une prédominance de la fonction de contrôle dans l'action du gouvernement plus importante que les autres fonctions ». Notre traduction de SANCHEZ MONTIJANO Elena, «La politización de la inmigración en España », Op.cit., P.89.

³⁰¹ PERRINEAU Pascal, « L'Extrême Droite en Europe », in : PERRINEAU Pascal, ROUBAN Luc (dir.), *La politique en France et en Europe*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale de Science politique, 2007, PP.391- 408.

³⁰² Ibid. P.396.

³⁰³ RICHARD Gilles, « Droites et gauches dans la vie politique française. Réflexions sur un affrontement pluriel » Op.cit.

face aux capitalismes industriels remettant en cause les repères traditionnels)³⁰⁴. D'autres³⁰⁵ postulent que « le développement de la Droite radicale espagnole dans la démocratie contemporaine s'est [...] heurté à [...] la crise et le dépassement du régime franquiste, d'une part, et la construction d'un système démocratique réussi tant sur le plan économique que politique, d'autre part (qui) ont réduit drastiquement l'attraction des options autoritaires classiques »³⁰⁶. D'autres encore, estiment que cela est dû « aux caractéristiques même du processus de transition démocratique au cours duquel les organisations radicales et la culture de la violence, sont rejetées par la majorité de la société espagnole. [...] Une force politique comme la Phalange Española n'a jamais obtenu que quelques milliers de voix lors des élections de la transition politique et n'a ainsi pu disposer d'un rôle majeur dans les débats politiques de cette période. Aujourd'hui, si cette formation d'extrême droite existe toujours, elle demeure marginale et isolée au sein de la société espagnole. Elle se situe en dehors des cultures politiques des Espagnols construites durant la transition et après elle »³⁰⁷.

« En dehors des cultures politiques des Espagnols »...pas si sûr. L'Extrême Droite n'a certes pas pu devenir un protagoniste politique majeur dans le secteur de l'immigration, mais le Partido Popular a su s'emparer avec aisance de ce positionnement extrémiste dans son discours traditionnel de Droite³⁰⁸.

A l'aide des éléments du « Discours ré-actif » relevés par Ricard Zapata-Barrero³⁰⁹, nous pouvons esquisser la rationalité axiologique de la Droite Espagnole sur la question des immigrés : « S'il est cognitivement rationnel de considérer la masse immigrée comme une source d'insécurité, de délinquance et de danger pour la cohésion sociale, privilégier les intérêts de l'Etat, de la citoyenneté nationale, protéger l'identité nationale et tenir compte des ressentis de l'opinion publique sont donc des normes valides. Il est ainsi axiologiquement rationnel d'assurer la sécurité publique en priorité, au nom de la loi et de l'ordre ».

³⁰⁴ PERRINEAU Pascal, « L'Extrême Droite en Europe », Op.cit.

³⁰⁵ LLAMANZARES Iván, RAMIRO Luis, « Les espaces politiques restreints de la droite radicale espagnole. Une analyse des facteurs politiques de la faiblesse de la nouvelle droite en Espagne », in : *Pôle Sud*, n°25, 2006, PP.137-152.

³⁰⁶ Ibid., P.140.

³⁰⁷ BASNIER Erwan, « Système de partis politiques et comportements électoraux en Espagne de 1977 à 2001 », Op.cit., PP.53-54.

³⁰⁸ « S'il est vrai que le PP se déplaça vers le centre-droit avant sa victoire aux élections générales de 1996, suivant une stratégie manifestement électorale [...], les huit années de présidence de José María Aznar se caractérisèrent par des mouvements très nets vers la droite sur divers aspects de l'idéologie et des programmes, en particulier après la victoire absolue du PP aux élections de 2000. [...] Entre 2000 et 2004, grâce à l'obtention de la majorité absolue au Parlement, [...] le PP entreprit une politique beaucoup plus restrictive dans le domaine de la politique migratoire, jusqu'à réformer au parlement, fin 2000, une loi qui avait été pourtant votée à peine quelques mois avant, alors que le parti de centre-droit ne disposait que d'une majorité relative. A ce durcissement législatif s'ajouta un discours associant explicitement immigration illégale et délinquance. En matière d'éducation, en 2002, le gouvernement du PP adopta, en accord avec les orientations de l'Eglise catholique, une réforme qui rendait obligatoire l'enseignement religieux [...]. Sur [...] différents dossiers, le PP adopta une politique beaucoup plus radicale qu'au cours de la décade précédente. Dans ces conditions, on ne peut être surpris de son habileté à recueillir les suffrages des secteurs les plus droitiers de la population espagnole ». LLAMANZARES Iván, RAMIRO Luis, « Les espaces politiques restreints de la droite radicale espagnole. Une analyse des facteurs politiques de la faiblesse de la nouvelle droite en Espagne », Op.cit., P.149.

³⁰⁹ ZAPATA-BARRERO Ricard, « La política del discurso sobre la inmigración en España », Op.cit.

Mais le règne socialiste dans l'action publique espagnole confère un autre visage à la Matrice dominante en Espagne, plus orientée vers une conception humaniste de la question des immigrés. Cela aboutit selon nous à une rationalité axiologique de Gauche³¹⁰ où : « S'il est cognitivement rationnel de considérer les immigrés comme des individus susceptibles d'enrichir la société d'accueil, un facteur de progrès et de changement positif, promouvoir leur intégration dans le respect de leurs différences culturelles sont donc des normes valides. Il est ainsi axiologiquement rationnel d'encourager les mesures pour la tolérance, l'égalité, la cohésion sociale et la non-discrimination ».

L'interculturalité sur laquelle repose le modèle intégrationniste de l'Espagne, n'a pas pu s'imposer en France : sans doute par manque d'opportunité (sociale et politique) la Gauche française pourtant titulaire d'une matrice globale proche de celle de la Gauche espagnole, n'a pas pu imposer un tel modèle d'intégration dans la matrice nationale. A l'opposé, la rationalité axiologique aux teintes extrémiste/sécuritaire portée par le PP en Espagne, se révèle être le centre des discussions publiques en France, Droite et Extrême Droite s'en disputant la légitimité.

b. L'utopique intégration de la France : un immigré gênant.

La notion d'intégration a pris un sens concret, en France comme ailleurs, lorsque les pouvoirs publics ont constaté que les immigrés resteraient de façon définitive sur leur territoire. La politique de 1974 a certes fermé « symboliquement » les frontières pour tenter de résoudre le problème de l'immigration, mais a eu pour conséquence structurelle de mettre en lumière un nouveau problème public : celui des immigrés. La politique de fermeture a en effet modifié l'immigration temporaire pour motif professionnel, en une immigration de peuplement. Les flux de main-d'œuvre diminuent au profit d'une immigration familiale et les demandes d'asile sont de plus en plus soupçonnées d'être motivées par des raisons plus économiques que politiques : « Pour les immigrés présents alors en Europe, le retour au pays, aidé ou non, s'avère une entreprise pour le moins hasardeuse qui risque de se traduire à coup sûr par la perte de l'emploi et du titre de séjour dont on disposait dans les pays d'installation, sans pour autant qu'il soit possible de trouver dans le pays d'origine des conditions de réinstallation satisfaisantes au niveau économique, social et culturel. Ceux, nombreux, qui avaient réussi à trouver un équilibre personnel dans un mouvement régulier d'allers et retours entre le pays d'immigration où ils

³¹⁰ Egalement formulée à partir des éléments du « Discours Pro-actif » relevés par Ricard Zapata-Barrero. Ibid.

travaillaient et le pays d'origine où ils retrouvaient leurs familles pour des périodes limitées, se virent dans l'impossibilité de poursuivre dans un tel système. Les séjours trop prolongés dans le pays d'origine aboutissaient souvent désormais à la perte du titre de séjour dans le pays d'immigration »³¹¹.

Par conséquent, à partir des années 1970 il n'est plus question d'un immigré séjournant temporairement, mais de gérer le quotidien de ces immigrés et de leurs familles avec celui des autochtones de façon durable, le tout dans un contexte structurel de crise ; à cette période, « *l'Europe découvre le ralentissement de la croissance, mais surtout les phénomènes de dualisation de l'économie, que dessinent le chômage, l'exclusion et la précarisation pour des pans de plus en plus larges du monde du travail. [...] Dans cette transformation sociale, la figure du travailleur immigré se modifie elle aussi [...]. L'image classique du célibataire mâle, jeune, vivant en foyer ou hébergé par un marchand de sommeil qui le surexploite dans l'attente du retour au pays, cède la place à d'autres, plus complexes où se mêlent, non sans fantasmes, les thèmes de la religion (à commencer par l'islam), de la violence et de la délinquance des garçons ou de la famille décomposée »³¹². Ce bouleversement entraîne une perte de repères globaux dans la société qui d'une part compliquera la tâche des divers gouvernements de gauche ou de droite qui se succéderont par la suite, et qui d'autre part nuira à la mise en place d'une véritable politique d'intégration cohérente³¹³.*

Là encore, la culture nationale explique le processus différent adopté par rapport à l'Espagne : quand l'intégration ravive les souvenirs d'émigration en Espagne, elle suscite un véritable « casse-tête » en France. Par conséquent, les premières initiatives décousues en matière de gestion des immigrés sur le territoire français, donneront le ton à l'ensemble des mesures qui suivront.

Peu de temps après l'annonce de la fermeture, provoquée par une crise alors dite « temporaire », une politique a priori incohérente est appliquée par le Secrétaire d'Etat aux travailleurs immigrés, Paul Dijoud³¹⁴ : 1) encourager le retour, en entretenant les liens des immigrés avec leur pays d'origine (développement de cours de langue à l'école, de l'Islam dans les usines et les cités) ; 2) encourager l'assimilation, pour ceux qui ne veulent pas partir. Ce semblant d'initiative ne ressemble en rien à une politique d'intégration, mais s'inscrit essentiellement dans une stratégie politique du Président de la République (Valéry Giscard d'Estaing) consistant à entretenir son électorat de droite, tout en grappillant quelques électeurs à gauche. Il n'y a donc

³¹¹ BAROU Jacques, *L'Europe terre d'immigration : flux migratoires et intégration*, Grenoble, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2006, P.46.

³¹² WIEVIORKA Michel, *Le racisme, une introduction*, Paris, éd. La Découverte, 1998, P.95.

³¹³ La notion d'intégration telle que nous l'avons défini implique de tenir compte que les immigrés sont des individus porteur de valeurs et croyances. Il y a une dimension humaniste non négligeable, qui semble être malmenée en France, la conception instrumentale de l'immigré paraissant prédominer.

³¹⁴ WEIL Patrick, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique d'immigration de 1938 à nos jours*, Paris, éd. Gallimard, 2005.

pas d'intérêt véritable porté à l'immigré en lui-même et son intégration. Cette analyse se confirme dès 1977, puisque la permanence de la crise acceptée et l'opinion publique manifestant ses inquiétudes, cette stratégie douteuse sera abandonnée au profit d'un positionnement ferme centré sur le retour des immigrés. Ainsi jusqu'aux années 1980, on ne parle plus de gestion des immigrés résidents mais de retour « volontaire et forcé ». Une politique de « dégraissage » brandie par la Droite de l'époque comme la solution aux problèmes sociétaux, que la Gauche tentera de délégitimer dès son arrivée au pouvoir. En 1981, François Mitterrand est fraîchement élu, et la matrice cognitive de gauche dans le secteur d'immigration prête à prendre place. Mais en finalité, la Gauche ne fera qu'enchaîner les mesures sommaires, tributaire des politiques du gouvernement précédent. Les quelques jets de changement cognitif symbolique (régularisation pour rétablir la confiance avec les immigrés résidents, évocation d'un éventuel droit de vote aux élections locales) seront vite rattrapés par une crise économique qui confirme sa tendance structurelle et une opinion publique de plus en plus mécontente. A ce moment précis, la Gauche va volontairement « assouplir » son référentiel sectoriel en adoptant une rationalité axiologique en demi-teinte par rapport à sa matrice cognitive globale : « *Dans certains cas, les syndicats et les partis politiques de gauche ne résistent pas au climat raciste qui se développe, et deviennent plus ou moins perméables à des thèmes qui en procèdent, ne serait-ce que pour ne pas perdre leur clientèle dans les entreprises, ou leur électorat, dont ils constatent le glissement vers l'extrême droite* »³¹⁵. Cette attitude consistera globalement à revenir sur certaines des nouvelles mesures prises³¹⁶ et reprendre dès 1982 le chantier de la politique de retour entamé par la Droite dans les années 1970 : « *Pour répondre au mécontentement grandissant de l'opinion publique, le ministre de l'Intérieur reprend l'offensive sur deux dossiers : les flux et la nationalité. [...] (Il) cherche à disposer de moyens supplémentaires pour lutter contre le séjour irrégulier d'étrangers, ceux, par exemple, attirés par la régularisation. [...] Par ailleurs, les lois de 1981 ne lui facilitent pas toujours la tâche. [...] (Il) décide alors d'user du droit d'expulser en urgence absolue des étrangers en situation irrégulière, en élargissant son droit à des situations que n'avait pas prévues la loi. Puis il tente de remettre en cause le texte sur l'entrée et le séjour, loi votée en octobre 1981* »³¹⁷ »³¹⁸. Parallèlement, un certain nombre de dispositions

³¹⁵ WIEVIORKA Michel, *Le racisme, une introduction*, Op.cit, PP.96-97.

³¹⁶ Par exemple, la loi DUFOIX du 17 juillet 1984, qui incarnera une recherche d'équilibre entre dispositif d'intégration par la stabilisation des situations juridiques des étrangers ayant des attaches avec la France et la logique du retour des autres catégories (surtout les irréguliers) ; ou la loi du 10 juin 1983 permettant dans une procédure d'urgence, de déférer devant les tribunaux des étrangers en situation irrégulière et de les reconduire immédiatement à la frontière.

³¹⁷ La loi du 29 octobre 1981, avait suspendu les expulsions en cours et abrogé certaines dispositions de la loi BONNET (les objectifs étant de durcir les conditions d'entrée et de renforcer les mesures d'éloignement, en exigeant notamment des garanties de rapatriement pour un séjour touristique ou une visite familiale en France et en autorisant les préfets à prononcer des expulsions au nom de la protection de l'ordre public) adoptée sous le précédent gouvernement de droite.

³¹⁸ WEIL Patrick, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique d'immigration de 1938 à nos jours*, Op.cit, PP.230-231.

vont contrebalancer ce revirement à droite ³¹⁹ : par exemple la loi du 2 août 1989 (qui élargit les catégories de bénéficiaires de « plein droit » de la carte de résident et de la protection contre les expulsions), la circulaire du 24 juin 1997 (entamant une seconde procédure de régularisation collective) ou encore la loi CHEVENEMENT du 11 mai 1998 (qui crée de nouvelles catégories de titre de séjour temporaires – cartes de séjour « scientifique », « retraité », et « vie privée et familiale »).

On pourrait être tenté d'effectuer un rapprochement avec l'attitude de la Gauche espagnole dans les années 80-90, qui combinait également politique restrictive aux frontières et politique d'intégration. En vain, car l'Espagne s'individualise par une politique d'intégration, basée sur des valeurs humanistes légitimées par son histoire et parce que la France a toujours entretenu un rapport utilitaire avec ses immigrés. Il est alors difficile d'aboutir à une matrice intégrationniste aussi solide. Même la Gauche n'y pouvait rien, la conception déshumanisée et instrumentale de l'immigré étant ancrée dans l'inconscient de la société française en elle-même, depuis trop longtemps. On constate dès lors, que la route menant aux idées les plus extrêmes est inévitable.

Il est possible de relever trois éléments transversaux, majeurs, qui ont conditionné cette route. Premièrement, la politique de fermeture de 1974. Après une corrélation immigré/main-d'œuvre temporaire, en appliquant la fermeture des frontières, le gouvernement établit une connexion chômage/présence d'immigrés, et consolident les récits populaires déjà lourdement influencés par le racisme et la xénophobie montante depuis les années 50 : « *Les Français avaient tellement identifié l'immigré à son rôle de travailleur qu'ils ne furent pas en mesure de concevoir qu'il pût être au chômage. Assimilé à une charge sociale superflue, voire soupçonné de profiter des prestations sociales, il volait 'le pain des Français'* »³²⁰. Deuxièmement, le refus de la classe politique d'admettre la conversion définitive de la France en pays d'immigration. Dans les années 80-90, certaines déclarations ont eu des répercussions décisives dans l'inconscient collectif (jusqu'à aujourd'hui d'ailleurs) : « *En 1984, Georgina Dufoix estimait impossible d'accueillir de nouveaux immigrants ; en 1989, le Premier ministre Michel Rocard estima que la France ne pouvait plus 'accueillir toute la misère du monde' et confirma en Conseil des ministres que la France n'était plus une terre d'immigration. Valéry Giscard d'Estaing pour la droite, et Jean-Jack Queyranne pour la gauche parlèrent d'un 'quota zéro' d'immigration en 1991, tandis que Charles Pasqua,*

³¹⁹ « Mais ce n'est qu'en juin 1984, avec le vote d'une loi portant sur le titre unique, que se concrétise l'émergence d'un consensus entre droite et gauche républicaines qui marque les retrouvailles avec les ordonnances de 1945 ». WEIL Patrick, « Convergences et divergences des politiques de flux », in : COSTA- LASCoux Jacqueline, WEIL Patrick, (dir.), *Logiques d'Etats et immigrations*, Paris, éd. Kimé, 1992, P.63.

³²⁰ GASTAUT Yves, « Français et immigrés à l'épreuve de la crise (1973-1995) », Op.cit., P.110.

ministre de l'Intérieur en juin 1993 s'exprimait dans des termes clairs : *La France ne veut plus être un pays d'immigration' annonçant l'option 'immigration-zéro' lancée par le gouvernement Balladur* »³²¹. Troisièmement, la concentration des immigrés dans des cités HLM dégradées. L'échec de la politique de dispersion des immigrés décidée en matière de logement (quotas de non dépassement d'un certain seuil de présence de familles étrangères par immeuble) dû en partie au départ de la classe moyenne et à la mauvaise gestion des logements, qui a entraîné une concentration involontaire des immigrés, et donc favorisé le « sentiment d'invasion »³²².

C'est donc en 1983, lors des élections municipales, que le chemin menant à l'extrême droite s'est nettement affirmé. Les récits simplistes des mouvements d'extrême droite et surtout ceux du Front National (FN) trouveront un écho au sein de certains électeurs, en positionnant l'immigré comme la cause de tous les problèmes vécus par la société. Les choses sont plus simples que ce qu'on veut faire croire à la population, il y a des problèmes et une solution majeure : *« la principale stratégie argumentative du leader du FN est l'évidence [...]. Ses propositions n'ont plus besoin d'être démontrées, elles semblent aller de soi. Ce sentiment est renforcé par leur formulation simple et familière, le recours fréquent aux proverbes et dictons populaires, les exemples tirés de la vie quotidienne »*³²³. Recourir aux langages populaires facilite la compréhension et multiplie les possibilités d'écoute et de ralliement, comme en témoignent certains résultats du FN depuis sa création en 1972 : en 1973 il présente pour la première fois ses candidats ; en 1981 il s'approche des 1% des suffrages exprimés ; en 1983 sa victoire aux élections municipales de Dreux concrétise la politisation du secteur de l'immigration et consolide son ascension ; en 1984, il obtient 11% des suffrages exprimés aux élections européennes ; 1988 le FN parvient à dépasser les 15% aux élections présidentielles...et en 2002 à être au second tour face à un candidat de Droite.

Mais au-delà de la conversion de l'immigration en enjeu de compétition politique, l'extrême droite a su mobiliser des électeurs de différents bords politiques. Et c'est précisément cela qui d'une part, a conforté la rationalité en demi-teinte de la Gauche, et d'autre part qui a influencé la matrice cognitive sectorielle de la Droite qui prédomine aujourd'hui. Une telle configuration n'était ainsi pas propice à l'élaboration d'une véritable politique d'intégration.

³²¹ Ibid., P.116.

³²² « *Au contraire du projet initial, on a rempli les appartements vides des grands ensembles les plus dégradés avec des familles immigrées, sans considération de la concentration des étrangers dans les immeubles* ». WEIL Patrick, *La République et sa diversité : immigration, intégration, discriminations*, Paris, éd. Du Seuil et la République des Idées, 2005, PP.54-56.

³²³ MAYER Nonna, *Ces français qui votent Le Pen*, Paris, éd. Flammarion, 2002, P.74.

Cependant, des efforts visibles réalisés par la Gauche avec la création notamment du Haut Conseil à l'Intégration en 1989³²⁴, nous permettent d'envisager sa rationalité axiologique : « S'il est cognitivement rationnel de considérer que les immigrés sont des individus dotés de spécificités notamment culturelles, et qu'ils sont amenés à vivre durablement sur le territoire, éviter les regroupements communautaires durables, garantir l'application des principes républicains et mener une action sociale, économique et éducative d'ensemble sont des normes valides. Il est donc axiologiquement rationnel de mener une politique de flux maîtrisée pour favoriser l'intégration et la cohésion sociale des résidents ».

- ENCADRE 4 -

Matrice cognitive de Gauche en matière d'intégration, formulée dans les années 1990 en France³²⁵

- l'intégration consiste à susciter la participation active à la société tout entière de l'ensemble des femmes et des hommes appelés à vivre durablement sur notre sol en acceptant sans arrière-pensées que subsistent des spécificités notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits et des devoirs, afin d'assurer la cohésion de notre tissu social. Elle postule la participation des différences à un projet commun.
- la réussite de l'intégration suppose une immigration maîtrisée.
- les mesures d'ordre public tendant à la sécurité des personnes n'ont rien d'antinomiques (bien au contraire) avec une politique d'intégration.
- le rapprochement immigration/insécurité est un des principaux obstacles à l'intégration : les étrangers peuvent être facteurs d'insécurité, mais également la subir. Il faut garantir leur sécurité physique, juridique et psychologique.
- la construction de zones échappant au contrôle social nuirait gravement à l'intégration.
- l'application des principes républicains de la tradition juridique française aide à l'intégration (permet de rejeter le système de quotas par ethnie ou nationalité et l'implantation de la polygamie, le respect de la laïcité préservant le respect des communautés).
- une action sociale, économique et éducative d'ensemble est importante pour la durabilité de l'intégration.

Malgré cet effort notable, c'est la Droite qui investira réellement la question de l'intégration des immigrés, dès les années 2000, et qui posera les jalons de la matrice cognitive nationale en la matière : de la loi du 26 novembre 2003 sur « *la maîtrise de l'immigration* » qui *conditionne la délivrance de la carte de résident à la justification d'une « intégration républicaine* », en passant par une préférence affichée pour l'« immigration choisie » ou professionnelle à l'« immigration

³²⁴ Il y a eu également un traitement de la gestion des immigrés à travers d'autres questions plus globales comme l'habitat, la pauvreté et l'exclusion sociale : « [...] le gouvernement choisit une nouvelle approche politique qui insère les mesures à l'égard des immigrés dans une politique plus générale de 'gestion spatiale de l'exclusion' [...]. Ainsi la politique du développement social urbain (DSU) repose sur le choix d'espaces considérés comme défavorisés – les 'quartiers en difficulté' – qui bénéficieront d'un supplément de ressources. Dans le même sens va la politique des Zones d'éducation prioritaire (ZEP) qui existe depuis 1981, et repose également sur l'allocation supplémentaire de financements et de personnel pour des quartiers situés dans des secteurs défavorisés. [...]. Même si les quartiers concernés [...] ont une proportion plus importante d'étrangers que la moyenne, la politique du développement social n'est pas une politique qui s'adresse explicitement aux immigrés. La question de l'immigration s'efface derrière le traitement général de problèmes urbains et s'insère dans les objectifs de la politique de la Ville. Cette orientation politique trouve un prolongement avec la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991, dite 'loi antighetto', qui vise à combattre l'apparition de poches de pauvreté associées à des marquages ethniques par une gestion équilibrée des populations vivant sur un territoire donné [...]. Explicitement, la loi ne concerne donc pas les immigrés en tant qu'immigrés, elle les touche uniquement en tant que membres des couches sociales défavorisées ». Cf. MANHIG Hans, « La question de l'intégration' ou comment les immigrés deviennent un enjeu politique. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse », Op.cit, P.24.

³²⁵ Synthèse réalisée à partir des travaux de ZYLBERSTEIN Jean-Claude (dir.), *L'intégration à la française*, Paris, éd. UGE, 1993.

subie » ou familiale avec la loi du 20 novembre 2007 relative à « la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile » et la création d'un Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire toujours en 2007, la Droite en arrivera en 2008, à soumettre l'intégration des immigrants légaux à la signature d'un « contrat d'accueil et d'intégration » obligatoire depuis le 1^o janvier 2007 (pour sa mise en œuvre a été pris l'Arrêté du 1^o décembre 2008 relatif à l'évaluation dans leur pays de résidence du niveau de connaissance, par les étrangers, de la langue française et des valeurs de la République, et aux formations prescrites dans ces domaines).

En observant le « tournant intégrationniste » de la Droite, on peut constater que la conquête des électeurs de l'Extrême droite y est pour beaucoup³²⁶. Des auteurs ont en effet constaté dans le cas du Front National, que les électeurs étaient autant de Gauche, que de Droite, que « ninistes » (ni Droite ni Gauche) : ce qui rassemblerait ces électeurs c'est de vouloir « *choisir un candidat différent des autres, qui parle plus haut, plus fort, [...] dérange l'ordre établi, qui joue le croquemitaine de la scène politique française* » ; et au-delà du personnage charismatique (typique des partis d'extrême droite en générale), ce qui les séparerait, c'est d'un côté une adhésion à « *des convictions idéologiques et politiques communes* » et de l'autre « *un vote de protestation, un vote sanction, exutoire à leur ressentiments* ». La stigmatisation de l'immigré, l'immigré bouc-émissaire, est donc un terrain à la rentabilité électorale incontestable, aboutissant à une lutte droitiste où UMP et FN (pour ne citer que les plus importants) se disputent la matrice « nationale-autoritaire » dans le secteur.

Ceci nous permet de modéliser la rationalité axiologique de la Droite dominante en France : « S'il est cognitivement rationnel que les immigrés soient dotés d'identités culturelles différentes susceptibles de remettre en cause la cohésion sociale et l'identité nationale, l'apprentissage des valeurs de la république et de la langue française sont des normes valides pour leur intégration. Il est donc axiologiquement rationnel de privilégier les intérêts de l'Etat (loi et ordre public) et la citoyenneté nationale ».

De tels choix cognitifs et normatifs en matière d'intégration confortent non seulement la politique sécuritaire des frontières mais également les sentiments anti-immigré. Droite et

³²⁶ Le simple fait d'insister sur la question républicaine et la nation, peut cacher un rejet des « différences » culturelles de l'Autre, c'est-à-dire alimenter l'intolérance et faire de l'assimilation le véritable objectif de la politique d'intégration affichée. Comme l'a dit Michel Wieviorka, « *la montée en force des nationalismes est indissociable de celle de courants xénophobes, racistes et antisémites* ». De plus, « *la haine des immigrés [...] alimente [...] un passéisme qui peut être à dominante nationaliste, mais qui peut aussi, surtout dans un pays comme la France, se lester d'une thématique « républicaniste », dans laquelle la République une et indivisible, avec ses grands principes d'égalité, de solidarité ou de laïcité, est invoquée de façon incantatoire, sans capacité de proposer un traitement démocratique pour les différences culturelles qui demandent à être reconnues dans l'espace public* ». Cf. WIEVIORKA Michel, *Le racisme, une introduction*, Op.cit, P.103 et PP.109-110.

Extrême Droite se mêlent et s'entremêlent au point que l'on n'arrive plus à distinguer les récits de chacun³²⁷. Un tel climat ne pouvait donc pas permettre le même modèle d'intégration que l'Espagne. Pire encore, il propulse la France à un niveau d'intolérance et de xénophobie supérieur à celui de l'Espagne. Comme nous le verrons dans la section qui suit, ces différences a priori minimes, joueront considérablement dans les formes du processus d'eupéanisation et l'ampleur de la convergence cognitive en matière d'immigration, dans chacun de ces Etats-membres.

³²⁷ « Même si l'évaluation du degré de xénophobie et d'hostilité aux immigrés dépend partiellement des indicateurs choisis, la droite en France apparaît généralement comme l'une des plus hostiles aux immigrés ». PERRINEAU Pascal, « Les Droites en France et en Europe », in : PERRINEAU Pascal, ROUBAN Luc (dir.), *La politique en France et en Europe*, Op.cit., p.387.

Section II. DES MATERIALISATIONS DIFFERENTES DE L'IMPACT EUROPEEN

Les différentes problématisations et voies d'institutionnalisation identifiées à l'échelle nationale des deux régions étudiées, balisent le processus d'européanisation dans sa forme, mais ne le décrivent pas pour autant. Nous sommes en mesure de déterminer le cadre de base dans lequel intervient le processus, mais pas l'impact de l'UE dans le comportement des acteurs gouvernementaux, ni le degré de convergence résultant de leur comportement.

Dans une dynamique interactionnelle, la logique veut que les acteurs, en particulier leurs stratégies, soient le point de départ de l'argumentation. Cette section 2 reposera ainsi sur une approche « bottom-up » (c'est-à-dire une analyse qui se concentre sur l'action publique nationale), avec pour objectif de comprendre l'interaction UE/Etat central à travers l'attitude nationale. Cela se justifie d'autant plus que le secteur de l'immigration fait l'objet d'une convergence cognitive (une européanisation formellement non contraignante), intéressante à aborder sous l'angle stratégique.

Dans un premier temps, il s'agira de préciser le positionnement généralement adopté par l'Etat français et l'Etat Espagnol dans le processus d'élaboration et/ou diffusion des schèmes cognitifs et normatifs supranationaux (paragraphe A).

Puis, dans un second temps d'approfondir la connaissance de leurs stratégies en observant l'objectif poursuivi dans les processus de traduction de l'orientation européenne, ainsi que les répercussions dans le degré de changement au sein de leur action publique interne (paragraphe B).

A. Des « conditions d'apprentissage » distinctes

Dans l'objectif de favoriser la convergence dans le secteur de l'immigration, la Commission européenne a proposé une méthode ouverte de coordination (MOC), instrument non contraignant dont la France s'est saisie pour renforcer son protagonisme dans l'élaboration de la matrice européenne, lorsque l'Espagne adopte une attitude plus discrète.

1. De la méthode intergouvernementale à la méthode ouverte de coordination (MOC)

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, l'ex- troisième pilier dans lequel se situait le secteur de l'immigration, relevait dans la prise de décision d'un compromis entre l'approche communautaire et l'approche intergouvernementale. C'est ainsi que le Traité de Maastricht de 1992 attribuait à ce pilier une apparence communautaire (le monopole d'initiative de la Commission est remplacé par un droit d'initiative partagé avec les Etats-membres, le Parlement n'a qu'un rôle consultatif et la Cour de justice ne joue pratiquement pas de rôle) et un fonctionnement essentiellement intergouvernemental (en plus du droit d'initiative partagé, le Conseil se prononce à l'unanimité). A titre d'exemple, le Titre VI « Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures » de ce même Traité confirme l'importance de fait donnée au Conseil : (a) le Conseil de la justice et des affaires intérieures (JAI), formation au sein du Conseil de l'Union se charge des négociations interétatiques sur les « questions d'intérêt commun »³²⁸ ; (b) le Comité des représentants permanents (COREPER) composé de hauts fonctionnaires issus des Etats-membres, assure la préparation des travaux du Conseil et veille à la cohérence de l'action de l'UE dans les domaines de sécurité intérieure ; (c) bien que l'article K.4 alinéa 2 précise que « la Commission est pleinement associée aux travaux dans les domaines visés au présent titre », dans la pratique c'est l'Etat membre assurant la présidence du Conseil qui présente les textes et prend les initiatives (la Commission utilisant peu son droit d'initiative de façon concrète) ; (d) le Parlement détient une influence formelle et informelle limitée, sa consultation avant l'adoption des textes et son information régulière le mettant plus « devant le fait accompli »³²⁹.

Cette situation « mixte » s'étant révélée peu concluante, l'idée de communautariser une partie du troisième pilier³³⁰, se concrétise avec le Traité d'Amsterdam de 1999. Néanmoins, si l'immigration devient ainsi l'une des thématiques incluses dans le volet communautaire (Titre IV), « le texte limite son champ aux conditions d'entrée et de séjour, aux procédures de délivrance de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins de regroupement familial et à l'immigration clandestine, et ne concerne pas les questions liées à la définition d'une politique générale en matière d'immigration »³³¹. On peut ainsi considérer qu'à cette époque, seul l'asile a pu faire l'objet d'un accord de base, le Traité spécifiant

³²⁸ Les questions d'intérêt commun étant : les conditions de la libre circulation, la politique d'immigration et d'asile, la lutte contre la toxicomanie et contre la fraude internationale, la coopération judiciaire en matière civile et en matière pénale, la coopération douanière et la coopération policière.

³²⁹ MONTAIN DOMENACH Jacqueline, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, éd. Montchrestien, 1999, PP.55-57.

³³⁰ Après une période transitoire de 5ans, le système mixte (intergouvernemental/communautaire) a été remplacé en 2004 par un processus décisionnel davantage communautaire : le rétablissement du monopole d'initiative de la Commission étant le mécanisme le plus significatif de la communautarisation.

³³¹ Ibid., P.85.

que « le Conseil arrête des normes minimales qui s'appliquent à la fois à l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, aux ressortissants qui demandent le statut de réfugiés et aux personnes déplacées susceptibles de se voir octroyer une protection temporaire ». Cet échec visible en matière d'élaboration d'une politique générale d'immigration a certainement contribué à la mise en œuvre d'une « *procédure ouverte de coordination politique au niveau communautaire* », proposée par la Commission européenne dans les conclusions de sa communication « *Une politique communautaire en matière d'immigration* » [COM (2000) 757].

« *L'utilisation d'une méthode ouverte de coordination, spécifiquement adaptée au domaine de l'immigration et complétant le cadre législatif, fournira la combinaison de mesures nécessaires à l'élaboration progressive d'une politique de l'Union, fondée, du moins dans un premier temps, sur l'identification et la mise au point d'objectifs communs nécessitant sans conteste, une réponse européenne* »³³².

Initialement créée dans le cadre de la politique de l'emploi du processus de Luxembourg en 1997, la MOC est devenue un instrument systématisé avec la Stratégie de Lisbonne en 2000. L'objectif de cette méthode est de favoriser le processus de convergence cognitif en respectant la logique intergouvernementale, principalement dans les secteurs où les Etats membres préfèrent garder une mainmise nationale pour des raisons politiques. Le cadre proposé à travers la MOC, est dénué de pressions communautaires visibles, afin d'encourager les Etats à déterminer des objectifs communs, voire des solutions communes : ils discutent, partagent et comparent des idées dans différents secteurs ayant un poids politique trop important à leurs yeux pour être gérés à l'échelle supranationale. On y retrouve l'emploi, la protection sociale,..., et bien entendu l'immigration. L'Etat membre demeure un acteur doté d'une stratégie, et tenant compte du fait que les orientations cognitives prises au niveau européen sont susceptibles non seulement d'entraîner des sanctions électorales, mais également de remettre en cause la stabilité d'une majorité politique au pouvoir. Pour cela, la MOC se présente comme un processus : souple, décentralisé et non contraignant³³³. Tout d'abord, Souple, parce qu'« *il ne s'agit plus de définir des objectifs uniques censés convenir à tous, mais d'arrêter des 'lignes directrices' que chaque Etat devra traduire en objectifs concrets, définis en fonction de sa situation propre* ». Puis, décentralisé, étant entendu que « *conformément au principe de subsidiarité, l'Union, les Etats membres, les Collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat* ». Enfin, non contraignant parce que cette méthode repose sur l'apprentissage politique. « *Les administrations nationales, acteurs clés du processus, doivent pouvoir identifier les forces et les faiblesses de leur action en comparant*

³³² Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen « sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration », COM (2001) 387 final du 11/07/2001, P.5.

³³³ DEHOUSSE Renaud, « La Méthode ouverte de coordination : quand l'instrument tient lieu de politique », in : LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 2004, PP.331-353 ; Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, P.15.

les résultats qu'elles obtiennent à ceux de leurs homologues ». Les lignes directrices et l'évaluation par les pairs sont mises au service de l'apprentissage, et l'émulation entre les Etats membres est une des pièces centrales du processus.

Les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000³³⁴, ont attribué les principes suivant à la Méthode ouverte de coordination : définir les lignes directrices pour l'Union assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ; établir le cas échéant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ; traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ; procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer les enseignements.

Par conséquent, lignes directrices, échanges de meilleures pratiques, émulation, doivent inciter à la convergence. Cela aboutit formellement à un processus de « convergence volontaire verticale » (transnational/national) ou « soft law », largement dissimulé derrière un processus de « convergence volontaire horizontale » (national/national) ou mimétisme/émulation.

Avec cette MOC, ce sont en effet les Etats membres qui détiennent le rôle principal. Premièrement, ils doivent accepter volontairement de s'engager autour d'objectifs communs et de présenter leurs stratégies nationales. Deuxièmement, les différents plans d'action, nationaux font l'objet d'une évaluation par leurs pairs (donc entre Etats membres). Troisièmement, il n'y a pas de sanctions formelles en cas de non respect des engagements politiques décidés en commun, et les Etats sont libres dans l'ajustement ou non de leurs politiques internes par rapport à ces orientations communes. Et quatrièmement, le Conseil européen (composé des 27 chefs d'Etat ou de gouvernement, et du président de la Commission européenne), possède un rôle d'orientation et de coordination renforcée. Dans cette méthode, la Commission européenne voit son rôle extrêmement réduit, par rapport à son droit d'initiative partagé dans la méthode intergouvernementale et son monopole d'initiative dans la méthode communautaire, et possède davantage « un rôle d'accompagnant et de facilitateur plutôt qu'initiateur »³³⁵. Tout au mieux, il lui reste la possibilité de donner son avis et d'influencer.

³³⁴ Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, P.15.

³³⁵ ELDAR Emmanuelle, « La méthode ouverte de coordination », in : *Retraite et Société*, n°39, juin 2003, PP.200-211 (particulièrement P.203).

Au-delà de cette apparente souplesse et l'alignement égalitaire des Etats membres, il faut rappeler que l'émergence de dynamiques cognitives favorisées par les interactions des différents experts nationaux, nécessite un acteur hégémonique qui puisse réaliser la « mise en sens » de ces dynamiques (autrement dit la matrice cognitive ou le référentiel sectoriel). Bien que le rôle de coordinateur soit officiellement attribué au Conseil européen, la Commission européenne n'entend pas rester en marge et affirme qu'elle « *soutiendra l'application de cette méthode en formulant des propositions d'orientations européennes, en assurant la coordination des politiques nationales, l'échange des meilleures pratiques, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact de la politique communautaire et en organisant des consultations régulières avec les pays tiers concernés* »³³⁶.

Quelles en sont les répercussions effectives ? Simplement des conditions d'apprentissage politique différentes d'un Etat membre à un autre. Comme dit plus haut, avec la dimension intergouvernementale accrue mise en avant dans la MOC on pourrait croire à une coopération égalitaire entre Etats membres, cependant, la phase de « mise en sens » des dynamiques cognitives reflètera forcément la prééminence d'un modèle national et a fortiori sa validation implicite par la Commission européenne. Ainsi, l'apprentissage, le changement ou la modification des comportements suite à l'influence d'éléments empiriques extérieurs, n'auront pas la même ampleur selon les Etats. Ceux ayant joué un rôle de protagoniste majeur en déterminant les éléments stimulateurs du changement, auront logiquement moins d'éléments à adapter que les autres : quand certains parleront de rénovation, refondation, mutation, ou à l'inverse de continuité, approfondissement, d'autres utiliseront les termes innovation, nouveauté, rupture. Les enjeux structurels et politiques soulevés par l'adoption « d'orientations cognitives communes » ne sont pas les mêmes pour tous.

Mais sur quels critères serait-il possible de distinguer les acteurs étatiques favorisés ou non dans le processus d'apprentissage ? De prime abord, le rôle global joué dans la construction européenne en elle-même, ainsi que le degré d'expérience nationale reconnu à un Etat dans un secteur, peuvent constituer des variables pertinentes, l'une et l'autre témoignant des ressources et contraintes de fait propre à chaque acteur. Bien entendu, ces configurations ne sont pas figées, ressources, contraintes évoluant en fonction du contexte conjoncturel issu de la dynamique interactionnelle du processus d'europanisation cognitive. A ce titre, se référer à la trajectoire historique suivie par chaque Etat, peut aider à comprendre la répartition actuelle des rôles dans les négociations européennes. C'est ainsi que nous démontrerons que dans le secteur

³³⁶ Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen « sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration », COM (2001) 387 final du 11/07/2001, P.3.

d'immigration, la France et l'Espagne semblent adopter des attitudes très différentes sur une durée plus ou moins longue et constante (n'excluant en rien des situations ponctuelles ne corroborant pas les observations traditionnelles, ou encore des renversements de tendance de longue durée), l'une étant dans un rôle de « leader » actif, et l'autre dans un rôle de « bon élève » passif.

2. La France, protagoniste majeur dans la conception de la matrice européenne

En souhaitant jouer un rôle principal dans la convergence, la France a initié une stratégie de leader (a) qu'elle a étendue au secteur de l'immigration (b).

a. La « stratégie du premier pas »...

La « stratégie du premier pas » consiste pour un Etat ou un groupe d'Etats, à imposer son/leur orientation cognitive dans un secteur, notamment à travers la définition du problème et les solutions pouvant s'y rattacher. Le but latent, est la réduction des coûts de la convergence et/ou la consolidation de la légitimité de mesures jusque là strictement internes. Il y a également le profit politique que l'Etat peut retirer dans ses relations au niveau communautaire : une légitimité de fait dans le secteur où il a pu s'imposer.

Cette stratégie se décline en deux étapes principales³³⁷. Tout d'abord, un Etat membre propose au niveau européen une action ou orientation politique conforme à ses propres intérêts et qui selon son argumentaire, a déjà fait ses preuves dans le contexte national. Cette proposition, l'Etat la soumettra à la Commission européenne, dont dépend toute la réussite de sa stratégie. Son importance est valable tant dans la méthode intergouvernementale classique que la MOC. Qu'il s'agisse de proposition ou de simple coordination, la Commission européenne demeure un passage incontournable pour consolider la légitimité d'une décision au niveau communautaire. Puis, la réaction de la Commission européenne est déterminante car « *c'est elle qui décide si elle va retenir la proposition du 'premier entrant', exposant ainsi les autres Etats membres à un 'ajustement unilatéral'* ». De ce fait, l'Etat « premier entrant » voit sa matrice servir de cadrage durant la phase d'examen du

³³⁷ HERITIER Adrienne, « La régulation comme 'patchwork'. La coordination de la multiplicité des intérêts dans le processus décisionnel européen », in : *Politix*, vol.14, n°55, PP.125-147.

projet par les experts nationaux. L'échange d'informations, de dynamiques cognitives, aboutit à des schèmes de pensées et valeurs communs, conformément à l'orientation cognitive de cet Etat.

Dans la phase d'élaboration formelle de la décision, ou dans notre secteur, de « mise en sens » globale des dynamiques cognitives, les autres Etats ont la possibilité d'interférer dans cette stratégie en manifestant leur désaccord sur certains points, par rapport à leurs intérêts. L'Etat « premier entrant » doit donc reconsidérer le contenu de la démarche pour maximiser les chances de succès (rallier d'autres Etats à sa cause) : « *la décision [...] ne sera prise [...] que si l'intérêt collectif des mesures pour les Etats bénéficiaires l'emporte sur le préjudice collectif des normes pour les parties 'lésées' et si le coût pour ces derniers peut être atténué par des prestations compensatoires ou des paquets de mesures* »³³⁸. La « stratégie du premier pas » consiste donc à s'imposer sur la scène européenne en effectuant le moins de concession possible dans le fond³³⁹.

Cependant, une question reste en suspens : pourquoi la Commission européenne décide-t-elle de soutenir la proposition ou orientation de tel Etat, plutôt que celle d'un autre ? Une chose est en effet sûre, plusieurs acteurs doivent solliciter l'appui de la Commission. En partant de l'observation proposée par Adrienne Héritier³⁴⁰, nous pouvons relever trois explications à l'attention de la Commission européenne. Premièrement une motivation d'ordre purement technique : disposant de peu de personnel et d'expertise, elle dépend des expériences, moyens et savoir-faire étatiques, pour maîtriser la réalité des secteurs. Deuxièmement, un souci de cohérence globale : le choix d'une proposition ou orientation se fera en fonction de la « philosophie générale d'intervention des institutions européennes », la Commission veillant à la bonne marche du système communautaire. Et troisièmement une logique néo-fonctionnaliste : soutenir la proposition d'un Etat ou d'un groupe d'Etats membres, lui permet de s'insérer dans le jeu interactionnel intergouvernemental, en pesant sur les deux étapes d'élaboration d'une matrice : le choix des dynamiques cognitives communes et leur mise en sens.

L'attitude de la Commission dans cette stratégie étant éclaircie, quels peuvent donc être, du côté des Etats, les autres facteurs pouvant favoriser davantage un « premier entrant » tel que la France, en matière d'immigration ? Deux arguments clefs sont susceptibles d'être

³³⁸ Ibid., P.127.

³³⁹ Evidemment, la majorité qualifiée est plus propice à cette stratégie que l'unanimité et sa possibilité de veto.

³⁴⁰ « *Si la Commission se montre ouverte à ces propositions, ce n'est nullement par sympathie envers tel ou tel Etat, mais plutôt parce qu'elle dispose de peu de personnel et d'expertise elle-même et qu'elle est donc tributaire des connaissances techniques et de pratiques en matière de politique publique des Etats membres. Elle y a d'autant plus intérêt, que dans le cadre de son activité régulatrice et afin d'élargir son champ d'action, ses activités qui mobilisent directement des moyens budgétaires, sont limitées par ses ressources financières restreintes. Pour décider, en dernière analyse, si une initiative régulatrice d'un Etat membre sera retenue, il est primordial de veiller à ce que cette proposition s'intègre bien dans la philosophie générale d'intervention des institutions européennes, par exemple si elle est bien compatible avec le principe de subsidiarité* ». Ibid., P.130.

développés/illustrés : la teneur du rôle joué par la France dans la construction européenne, et son expérience nationale reconnue en matière de politique publique d'immigration.

Le rôle dans la Construction européenne

Un certain nombre de personnalités se sont vues attribuer le statut de « Pères fondateurs de l'Europe » lors des balbutiements de l'actuelle Union européenne. Parmi ces cinq personnalités, on retrouve un Allemand (Konrad Adenauer : 1876-1967), un Italien (Alcide de Gasperi : 1881-1954), un Belge (Charles Paul-Henri Spaak : 1909-1972) et deux Français (Jean Monnet : 1888-1979 et Robert Schuman : 1886-1963). Le paradoxe dans tout cela, est qu'autant la France a grandement contribué à travers certaines personnalités à la construction communautaire, autant ses gouvernements ont souvent manifesté des réticences à une trop forte intégration (Crise de la Chaise vide, ou encore échec de la Communauté européenne de défense – CED). En matière de contribution on peut sans conteste évoquer la déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman, qui constitue jusqu'à aujourd'hui le point de départ d'une véritable intégration européenne dépassant la simple coopération interétatique commune en relations internationales : « [...] si sur le moment l'évènement put sembler inaperçu [...] à plus longue échéance, il apparaît à l'évidence comme l'acte fondateur d'un processus que le Préambule du traité de Rome qualifiera plus tard d' 'Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens'. [...]. Par conséquent, si un jour la date de naissance des Communautés devenue l'Union européenne doit être actée par l'histoire, c'est bien celle du 9 mai 1950 qui devra être retenue. A ce titre, elle constitue un tournant politique en Europe qui n'a pas eu de précédent »³⁴¹.

De même, dans son contenu, les formulations utilisées corroborent l'important statut d'initiateur global détenu par la France, comme en témoignent ces quelques extraits :

- « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. [...]. Dans ce but, le gouvernement français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité mais décisif ».

- « Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe. La mise en commun [...] assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne [...] ».

Considérant également que la substitution de l'équilibre des intérêts étatiques par la fusion des intérêts est plus rentable à l'échelle supranationale, Jean Monnet se ralliera à la proposition de création de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) formulé par

³⁴¹ QUERMONNE Jean-Louis, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale de Science politique, 2008, PP.30/ 34-35.

Schuman et deviendra le premier président de la Haute Autorité de la CECA en 1952. Il va également en octobre 1955 créer le comité d'action pour les « Etats-Unis d'Europe », pour soutenir la tentative de relance de la construction européenne initiée lors de la Conférence de Messine (juin 1955)³⁴², mise à mal par l'échec de la Communauté européenne de défense.

Plus récemment, on pourrait évoquer la reprise en main française du projet de « traité établissant une Constitution pour l'Europe »³⁴³ bloqué à la suite des référendums négatifs qui se sont déroulés en France (le 29 mai 2005) et aux Pays-Bas (le 1^{er} juin 2005), avec le projet de traité simplifié dont le président français élu en 2007 a fait la promotion avec son équipe bien avant sa présidence tournante au Conseil européen (deuxième semestre 2008). Une initiative qui a tout de même débouché sur le traité de Lisbonne, adopté le 13 décembre 2007 durant la Présidence portugaise du Conseil européen, et entré en vigueur en 2009.

« Depuis l'échec du référendum de 2005, tout le monde s'accordait sur le diagnostic – l'Union européenne est en panne –, sans s'entendre sur la solution. A la faveur de son élection à la présidence de la république, Nicolas Sarkozy a mis tous le monde d'accord. Conformément à ses promesses de campagne, il a relancé les négociations avec les autres Etats membres, il a obtenu un nouveau Traité [...] et il a demandé au Parlement de ratifier ce texte. [...] ce traité [...] ferme une période d'incertitude institutionnelle qui a duré plus de quinze ans. C'est un moment historique dans la construction de l'Union européenne »³⁴⁴.

L'expérience nationale en matière de politique publique d'immigration

En tentant de retracer l'histoire du problème public d'immigration en France, nous avons pu constater qu'elle détenait (avec l'Allemagne et la Grande Bretagne) une longue expérience dans la gestion de ce phénomène, la positionnant de fait comme l'un des pays dits de « vieille immigration » ou du Premier groupe d'immigration, ayant « accueilli très tôt dans leur histoire des populations immigrées venues de l'étranger »³⁴⁵. Si une des principales caractéristiques des pays de ce groupe, selon Jacques Barou, est d'avoir connu des mouvements de migrations internes dus à leur

³⁴² Conférence de Messine : en juin 1955, les ministres des affaires étrangères des Etats membres de la CECA se sont réunis à Messine en Sicile (Italie) pour relancer l'intégration européenne après l'échec de la CED dû au refus de l'Assemblée nationale française ; le ministre Belge, Paul Henri Spaak s'est ainsi vu confier la préparation d'un rapport qui fut par la suite discuté lors d'une réunion à Venise en mai 1956. Les conclusions de ce rapport serviront de support aux négociations de deux avancées majeures de l'intégration européenne signées en 1957 à Rome: le traité de la Communauté économique européenne (CEE) et l'Agence européenne pour l'énergie atomique (EURATOM). Cf., IRONDELLE Bastien, « Conférence de Messine », in : GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine, QUERMONNE Jean-Louis, (dir.), *Les mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale de Science politique, 2001, PP.181-182.

³⁴³ Pour plus de détails, consulter l'intéressante analyse de l'offensive française sur ce dossier proposée par KOOPMANN Martin et SCHILD Joachim, « Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France », in : *Etudes et Recherches*, n°72, PP.9-11. Disponible sur www.notre-europe.eu

³⁴⁴ Extrait du discours tenu par le ministre français Brice Hortefeux, alors en charge de l'immigration, devant la Délégation de l'Union européenne à l'Assemblée nationale, le 23 janvier 2008.

³⁴⁵ BAROU Jacques, *L'Europe, terre d'immigration : flux migratoires et intégration*, Op.cit., P.165.

industrialisation³⁴⁶, qui se sont par la suite étendus aux flux en provenance de pays étrangers, la France semblerait-il, se démarque par la constance du phénomène sur son territoire par rapport aux deux autres : « *la Grande Bretagne a instauré assez vite des lois visant à limiter les entrées d'étrangers et a connu des périodes de flux très réduits dans l'entre-deux-guerres et après les années soixante. L'Allemagne est redevenue après la Seconde Guerre mondiale un pays de forte immigration de caractère à la fois économique et politique* »³⁴⁷.

Cette remarque s'illustre facilement avec l'historicité du problème public d'immigration en France, les relances de flux de main-d'œuvre étrangère pour stabiliser l'économie du pays ayant été fréquentes, pour ne pas dire qu'elles se sont enchaînées, que cela soit durant les périodes de guerre ou d'après-guerre. On pourrait avancer que la France s'est découverte pays de forte immigration quand elle a tenté à plusieurs reprises de restreindre les possibilités d'entrée et d'installation, attitude qui s'est confirmée à partir des années 1970 jusqu'à aujourd'hui. Au regard de l'histoire, il s'avère en effet justifié de lui attribuer une expérience nationale consistante dans le secteur, mais qui reste tout de même orientée sur une définition qui lui est propre de l'immigration, et qui, d'une certaine façon, restreint l'étendue de ses connaissances. Néanmoins, la vision utilitaire à l'extrême qui a animé l'action publique française depuis, ne l'empêche pas au niveau européen d'être un modèle d'expérience concret auquel se référer, juste avant l'Allemagne et la Grande Bretagne.

Bien que les auteurs ne s'alignent pas toujours sur le classement de Jacques Barou que nous avons choisi de retenir³⁴⁸, l'hypothèse d'une Europe confrontée à des expériences nationales pouvant nuire par leur hétérogénéité à l'élaboration d'une seule politique commune, conforte l'intérêt à dégager un modèle de référence comme la France, pour définir et solutionner le problème.

³⁴⁶ Comme nous l'avons vu dans la « *Problem Window* » française, durant la phase de problématisation de la fin du 19^e siècle, le terme « migration » était alors déconnecté de la notion d'étranger, les passeports intérieurs étant délivrés pour surveiller les déplacements de ruraux vers les villes. « *En France, l'immigration interne attirée vers les premiers pôles industriels du Nord ou du Sud-Est se prolongea au-delà des frontières à travers le recrutement d'ouvriers flamands, suisses ou piémontais, donnant naissance à la première immigration étrangère, appelée immigration de voisinage* ». Ibid., P.166.

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ A titre d'exemple, Patrick Weil ne présente pas dans la même catégorie la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne : il confirme le statut de vieux pays d'immigration attribué à la France, mais positionne la Grande-Bretagne et l'Allemagne avec la Belgique et la Hollande, comme des territoires devenus pays d'immigration après la Seconde Guerre mondiale. WEIL Patrick, « Convergences et divergences des politiques de flux », in : COSTA-LASCOUX Jacqueline, WEIL Patrick, (dir.), *Logiques d'Etats et immigrations*, Paris, éd. Kimé, 1992, P.62. D'autres spécialistes européens, comme Ana María López Sala, place la France dans le groupe des pays d'immigration qui se sont formés après la Seconde Guerre Mondiale avec l'Allemagne, considérant dans un logique de classification dépassant le cadre européen, que les pays traditionnels d'accueil sont ceux dont l'immigration fait partie de leur mythe fondateur et de leur développement comme nations. LOPEZ SALA Ana María, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, éd. Anthropos, 2005, PP.161-177

« La politique européenne d'immigration a [...] dû se mettre en place à partir de pays qui avaient des expériences différentes du recours à l'immigration et pour lesquels les enjeux n'étaient pas les mêmes en termes de contrôle des flux. Certains pays n'ont signé ni le traité de Schengen, qui impliquait l'abandon du contrôle des frontières nationales au profit du contrôle des frontières externes de la Communauté européenne, ni le traité d'Amsterdam qui prévoyait la 'communautarisation' à un horizon de cinq ans des politiques migratoires. A l'intérieur même de l'espace Schengen, il existe des tensions entre les pays de vieille immigration qui s'efforcent de promouvoir un contrôle des flux à partir des frontières communautaires et les pays d'immigration récente assez facilement perméables aux entrées irrégulières [...] »³⁴⁹.

La dissonance qui résulte de ces réactions, amplifie les risques d'oppositions et de compétitions en matière de proposition, la particularité de l'UE étant ne de pas avoir d'arbitrage politique formel, comme l'illustre le recours à la MOC. Il va de soi que dans ce contexte, la légitimité symbolique (construction européenne) et de fait (expérience nationale) dont dispose des pays comme la France ou l'Allemagne, en fait des candidats potentiels pour la « stratégie du premier pas », comme on pourra le relater à travers quelques exemples d'avancées européennes dans le secteur de l'immigration.

b-...en matière d'immigration.

Il ne sera pas question d'affirmer avec certitude que les principales évolutions marquantes de la gestion européenne du secteur d'immigration relèvent exclusivement d'une paternité française, mais plutôt d'évoquer la teneur de l'influence française au niveau communautaire, en observant les similitudes avec son propre traitement national de la question. Bien entendu, cette argumentation n'exclut en rien l'influence d'autres pays du Premier groupe d'immigration, qui d'ailleurs ont tendance à s'aligner sur les mêmes bases cognitives. Cette courte démonstration se réalisera à travers deux étapes clés : les Accords de Schengen, et le récent Pacte européen sur l'immigration.

Les Accords de Schengen

Dans les années 1980, les pays du Premier groupe tel que la France se retrouvent dans une impasse structurelle, l'immigration professionnelle temporaire s'étant convertie en immigration familiale et d'installation. En considérant les tentatives infructueuses de retour des immigrés dès les années 1970 en France, on est tenté d'envisager les négociations des Accords de

³⁴⁹ BAROU Jacques, *L'Europe, terre d'immigration : flux migratoires et intégration*, Op.cit., P.167.

Schengen comme une des premières stratégies nationales à l'échelle communautaire dans le secteur.

Néanmoins, au vu des faits relatés par la plupart des analystes, une question se pose : stratégie nationale politique ou administrative ? L'attitude des premiers Etats signataires (Benelux – Belgique, Pays-Bas, Luxembourg –, France, Allemagne)³⁵⁰ laisse à penser que ces accords s'inscrivaient davantage dans une stratégie administrative ; en effet, « *l'accord de 1985 était une réponse politique à une mobilisation de chauffeurs de poids lourds internationaux qui bloquèrent plusieurs postes frontières en 1984, pour se plaindre des contrôles aux frontières qui ralentissaient le commerce intra-européen. En 1985, Kohl et Mitterrand signent avec leurs homologues du Benelux une charte d'intention visant à abolir les frontières au sein de l'espace Schengen mais laissent le soin aux fonctionnaires organisés en groupe de travail de la concrétiser* »³⁵¹. Cette observation de Virginie Guiraudon permet de supposer que l'administration française a pu bénéficier dès le départ d'une ouverture européenne pour consolider sa problématisation de la question migratoire. En 1985, Schengen se veut la reconnaissance d'un espace de libre circulation interne, la délimitation des frontières extérieures de cet espace européen et ainsi la distinction entre ressortissant de la Communauté et ressortissant extérieur à celle-ci : ces accords consistent donc bien à définir un problème public européen d'immigration. L'influence française présumée dans cette première définition supranationale peut se vérifier par la transposition des mêmes querelles administratives entre Ministère de l'Intérieur et Ministère des Affaires étrangères dans les années 1920 en France (au début de l'institutionnalisation du secteur), à l'échelle communautaire dans les années 1980-1990. De la même façon que le Ministère de l'Intérieur a su s'emparer durablement du rôle principal dans la gestion du secteur de l'immigration en France – imposant ainsi une définition sécuritaire du problème –, au niveau européen « [...] *les nombreux conflits interministériels entre les Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères se soldèrent par la mainmise des fonctionnaires de l'Intérieur sur le processus des négociations. Ces derniers purent ainsi définir l'immigration comme exigeant des solutions policières et évincer les autres points de vue* »³⁵².

³⁵⁰ Le 27 novembre 1990 l'Italie a rejoint l'espace Schengen, puis l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991, la Grèce le 6 novembre 1992, l'Autriche le 28 avril 1995, suivies le 21 décembre 2007 par la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie. Le 12 décembre 2008, ce fut la Suisse, mais en tant que pays associé. Ne sont pas membres de l'espace jusqu'à ce que les conditions de suppression des contrôles frontaliers soient jugées suffisantes par le Conseil : la Bulgarie, Chypre et la Roumanie. Respectivement en mars 1999 et juin 2000, le Royaume Uni et l'Irlande ont demandé à participer à certaines dispositions de l'Accord. Cf. le site http://europa.eu/legislation_summaries

³⁵¹ GUIRAUDON Virginie, « Les politiques de gestion des frontières et de l'immigration », in : BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 2008, P.183.

³⁵² Ibid.

La France en pleine « Stratégie du premier pas » ? C'est du moins ce que les événements qui ont suivi la signature de 1985, semblent confirmer. La mise en place du Système d'Information Schengen (SIS), en vue de permettre aux autorités nationales responsables des contrôles aux frontières et des contrôles juridictionnels d'obtenir des informations sur des personnes ou des objets, ressemble beaucoup aux dispositifs de recueil de données instaurés en France à partir de 1888. Le SIS (qui sera remplacé par le SIS II)³⁵³ opérationnel depuis 1995, est une banque de données accessible à tous les pays signataires de l'Accord Schengen) qui concerne cinq catégories de personnes (celles recherchées aux fins d'extradition, celles déclarées non admissibles, celles disparues, celles à contacter dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale et celles à surveiller dans le cas de la répression d'infractions pénales graves ou de la menace à la sécurité d'Etat), et quatre catégories d'objets (véhicules, armes à feu, documents d'identité et billets de banque)³⁵⁴. Ce système de recueil de données, représentation concrète du contrôle policier des immigrés extra-communautaires, constitue une version moderne de celui développé en France autrefois³⁵⁵ : La loi du 27 mai 1885 sur les criminels récidivistes apportant déjà un système de surveillance durable étendu sur tout le territoire national grâce à une centralisation des données individuelles et un fichier accessible à distance, l'extension de ce système de recueil de données à d'autres catégories telles que les prostituées, alcooliques, vagabonds, nomades et étrangers, n'était pas une surprise. Ainsi, en 1888, un décret en date du 2 octobre (confirmé par la suite par la loi de 1893) entamera une nouvelle page dans la gestion policière des étrangers, en leur donnant obligation de se déclarer à l'administration de leur lieu de résidence. Puis a été décidé de réaliser un recensement spécifique à la population étrangère, un moyen selon le Ministère de l'intérieur de l'époque pour « *qu'à tout instant, [...] l'autorité puisse presque sans recherche relever une déclaration ou définir un signalement* »³⁵⁶. Rapidement, c'est un véritable fichier central avec les noms des criminels et étrangers expulsés qui sera mis en place par la Préfecture de police : une circulaire du 29 juin 1888 avait déjà proposé d'étendre la méthode anthropométrique aux étrangers dangereux, interdits de séjour, expulsés ou passibles d'expulsion. En 1917, des décrets créent la carte d'identité des étrangers et le Service central de la carte d'identité à la Préfecture de

³⁵³Le 6 décembre 2001, le Conseil a adopté deux instruments législatifs ayant pour objectif de créer une version améliorée de l'actuel SIS 1+ : le SIS II. Il s'agit du règlement (CE) n°2424/2001 et de la décision 2001/886/JAI, confiant à la Commission le soin de mettre en place le SIS II avec le budget général de l'UE. Modifiés en 2006 ces instruments ont été prolongés jusqu'en décembre 2008. Pour en savoir plus, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/n/l33020_fr.htm

³⁵⁴ MONTAIN DOMENACH Jacqueline, L'Europe de la sécurité intérieure, Paris, éd. Montchrestien, 1999, P.120.

³⁵⁵ Cf : NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle). Discours publics, humiliations privées*, Op.cit.PP ;197-199/306-309, et ABOUT Iisen, « Les Fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). Anthropométrie, signalements et fichiers », in : *Genèses*, 2004, n°54, PP.28-52.

³⁵⁶ NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle). Discours publics, humiliations privées*, Op.cit., P.197.

police de Paris : « *Tout étranger souhaitant séjourner en France doit faire une déclaration à la mairie, ou au commissariat de police, de la commune où il réside. Les informations recueillies par les autorités locales sont transmises au Service central qui tient à jour un immense fichier au sein duquel les étapes sont répertoriées par ordre alphabétique, par nationalité et par rue* »³⁵⁷. La tendance à la concentration des données se poursuit avec le rattachement de la Section des étrangers au service des Renseignements généraux au début des années 1920 ; en 1935, est mis au point un Service central des fiches dactyloscopiques permettant à la Préfecture de Police d'appliquer les techniques d'identification combinant la carte d'identité et le fichier central des étrangers. Depuis la fin des années 1889, la France a su se donner une réputation au-delà de ses frontières, par son développement de techniques anthropométriques de signalement, leur centralisation dans un système d'information et de transmission de données³⁵⁸. Parmi les instruments les plus connus (l'ensemble étant généralement regroupé sous l'appellation « système Bertillon » en référence à Adolphe Bertillon, un des pères fondateurs de la surveillance anthropométrique), on retrouve la « *Fiche parisienne* » : une unification des fichiers de Police à l'échelle nationale, proposée par Bertillon en 1895, comprenant des relevés anthropométriques du corps, des données morphologiques, marques particulières, etc., et la technique du « *Portait parlé* » : une méthode de signalement et de reconnaissances anthropométrique dont le suivi de l'enseignement était devenu obligatoire dans les centres policiers et validé par un brevet d'étude nécessaire pour toute évolution de carrière. Forte de son expérience technique qui lui a valu que son fichier central de recueil de données soit reconnu en 1939 comme « le plus perfectionné du monde entier » par certains observateurs³⁵⁹, la France détenait tout le potentiel pour devenir le « premier entrant » dans la définition du problème d'immigration à l'échelle européenne. Et cela d'autant plus que c'est elle qui s'est vue attribuer la coordination du SIS :

« *Le Système information Schengen n'est pas un fichier européen, mais il regroupe différents fichiers nationaux (NSIS), connectés au travers d'un système central (CSIS), dont la tâche est de transmettre les mises à jour et répondre aux interrogations des utilisateurs. La France a été désignée comme le support technique du SIS et elle doit s'assurer que l'ensemble des pays concernés possèdent les mêmes informations. Le système central est installé à Strasbourg* »³⁶⁰.

Investie de la coordination, la France continue de consolider son rôle de leader en approfondissement d'elle-même les nouveaux instruments européens en cours d'expérimentation, comme tel est le cas avec le système des visas biométriques : si elle n'est pas le seul pays à

³⁵⁷ Ibid., P.308.

³⁵⁸ ABOUT ISEN, « Les Fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). Anthropométrie, signalements et fichiers », in : *Genèses*, 2004, n°54, PP.28-52.

³⁵⁹ NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe- XXe siècle)*. Discours publics, humiliations privées, Paris, éd. Fayard, 2007.

³⁶⁰ Ibid., P.197.

expérimenter la délivrance de ces visas (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Portugal, Luxembourg, Royaume-Uni), c'est elle qui a demandé le prolongement de ces essais, en vu de la perfectionner³⁶¹.

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile

La présidence française de l'Union européenne au cours du second semestre 2008 offrait une fenêtre d'opportunité à l'exécutif français en lui fournissant une occasion pour (a) réaffirmer un rôle de leadership européen, (b) développer le fonctionnement de l'Union européenne dans le sens des préférences françaises et (c) réconcilier les Français avec l'Europe ». Et comme poursuivent Martin Koopmann, Joachim Schild, et bien d'autres observateurs, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile était un des principaux enjeux de l'offensive française.

Tandis que la Commission admet que l'efficacité de la Méthode ouverte de coordination est beaucoup plus palpable en matière d'Asile³⁶² qu'en matière d'orientation politique commune d'immigration, le président de la République française anticipe sa Présidence tournante du second semestre 2008, en proposant dès 2007 un « Pacte » qui solutionnerait le blocage politique. Ce Pacte a été adopté à l'unanimité par les 27 chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE, lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 sous présidence française. Il fournit ainsi une illustration supplémentaire de la « Stratégie du premier pas ». La France a saisi l'occasion de transposer sa vision de la question, passant ainsi de la simple influence dans le choix des instruments avec Schengen, à la « mise en sens » des dynamiques cognitives : en énonçant « *une série d'objectifs politiques et d'orientations stratégiques* », ce document prédétermine l'orientation des dynamiques cognitives communes d'une part, et attribue officieusement à la France le rôle de coordinatrice dans la constitution de la matrice commune, d'autre part.

³⁶¹Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, cinquième rapport au Parlement, établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Les orientations de la politique d'immigration, décembre 2008, P.12.

³⁶² « *Toute la problématique de l'échange de bonnes ou meilleures pratiques est idéalement taillée pour les questions d'asile en Europe. Le Traité CE et notamment son article 63 ainsi que les conclusions de Tampere sont plus précis et nettement plus ambitieux pour l'harmonisation en matière d'asile qu'en matière d'immigration, tant sur les objectifs que sur le dispositif juridique. [...]. L'utilisation d'une méthode ouverte de coordination doit donc être spécifiquement adaptée au domaine de l'asile. [...] la Commission espère néanmoins que cette coordination en politique d'asile incitera le Conseil à en faire de même pour la politique d'immigration* ». Cf., Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen, sur « la Politique commune d'asile introduisant une méthode ouverte de coordination », COM(2001) 710 final du 28/11/2001, PP.17-18.

Notre remarque trouve un appui concret en l'édito³⁶³ du ministre en charge de l'immigration et président du conseil « justice et affaires intérieures » de l'UE pour les questions d'asile et d'immigration de l'époque :

« A l'occasion de la présidence française de l'UE, le Président de la République a souhaité démontrer que l'Europe est capable de relever les défis de notre société et de traiter les préoccupations quotidiennes de nos concitoyens.

C'est chose faite avec le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Projet français, le Pacte est, aujourd'hui, une réalité européenne.

Ce texte politique a recueilli l'avis unanime de nos partenaires européens, quelles que soient leurs sensibilités politiques et leur situation géographique. Il a été solennellement adopté par les 27 chefs d'Etat et de gouvernement, le 16 octobre, à Bruxelles.

Grâce à ce Pacte, l'Europe passe, enfin, aux actes. En matière d'immigration et d'asile, plus rien ne sera comme avant. Pour la première fois, une stratégie commune est établie avec des objectifs clairs, des outils concrets, un calendrier précis.

Nos engagements sont cohérents : mieux organiser l'immigration légale, mieux lutter contre l'immigration clandestine, renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, bâtir une Europe de l'Asile et se concerter davantage avec les pays source d'immigration. Refusant à la fois le repli sur soi et l'ouverture à tout va, le Pacte constitue le juste milieu dont l'Europe a besoin.

Je vous invite donc à découvrir cet outil nouveau qui montre que l'Europe peut à la fois protéger ses concitoyens, honorer ses traditions et développer les partenariats.

Pari réussi pour la France, progrès tangible pour l'Europe, avancée concrète pour chacun de nous ».

Cette « Stratégie du premier pas » s'est avérée concluante puisque l'ensemble des Etats membres ont accepté de s'aligner sur la proposition unilatérale française (il y a certes eu des discussions en amont avec certains Etats, mais qui n'ont pas réellement interférées dans la substance cognitive défendue), faisant de celle-ci le point de vue européen. Entre autre, les modifications entre le projet de Pacte et le texte final adopté, sont quasi inexistantes.

« Si les progrès accomplis sur la voie d'une politique commune d'immigration et d'asile sont réels, des avancées supplémentaires sont nécessaires. Convaincu qu'une approche cohérente est indispensable pour inscrire la gestion des migrations dans le cadre des objectifs globaux de l'UE, le Conseil européen estime le moment venu de donner une impulsion nouvelle, dans un esprit de responsabilité mutuelle et de solidarité entre les Etats membres, mais aussi de partenariat avec les pays tiers, à la définition d'une politique commune de l'immigration et de l'asile qui prenne en compte à la fois l'intérêt collectif de l'UE et les spécificités de chaque Etat »³⁶⁴.

Non seulement la France rythme les avancées majeures du secteur européen d'immigration (« le Conseil européen estime le moment venu de donner une impulsion nouvelle »), mais en plus, elle consolide la nature de son action publique interne par sa « stratégie du premier pas ». On constatera plus bas, que cette stratégie s'inscrit dans une attitude plus

³⁶³ Edito de la version française du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, 2008, P.2. Disponible sur le site www.immigration-gouv.fr.

³⁶⁴ Extrait du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, PP.3-4.

globale, qui pèse énormément dans le degré de changement induit par l'européanisation. Trajectoire historique oblige, les choses ne se présentent pas de la même façon pour l'Espagne, la configuration de l'apprentissage s'avérant plus contraignante et moins propice à la même démarcation cognitive que la France.

De ce fait, notre démonstration se structurera de manière différente, privilégiant le décodage de la contrainte informelle de la « *soft law* » dans l'apprentissage cognitif et sa matérialisation dans l'orientation politique espagnole des années 80-90.

3. L'Espagne dans une logique « d'adaptation silencieuse »

Toujours dans un souci de s'intégrer au système européen, l'Espagne a opté pour une position plus disciplinée, en intériorisant dans ses actions (b) la contrainte endogène qui caractérise la MOC (a).

a. La contrainte endogène de la « soft law »...

Pour comprendre la situation de l'Espagne, il faut s'interroger sur les motivations d'un Etat membre qui ne se situe pas dans une « Stratégie du premier pas », pour suivre une idée commune. Qu'est-ce qui peut expliquer l'existence de convergences volontaires verticales et horizontales ? Pourquoi en l'absence de normes contraignantes des acteurs acceptent de s'engager sur des orientations cognitives décidées à un niveau supranational ou encore d'imiter le comportement d'un autre acteur dans un domaine précis ?

La « *soft law* » est en effet une norme formellement non contraignante qui réussit à obtenir de ses destinataires un « engagement d'apprentissage » à l'aide d'une arme cognitive spécifique, la persuasion : « *an activity or process in which a communicator attempts to induce a change in the belief, attitude, or behavior of another person ...though the transmission of a message in a context in which the*

persuaded has some degree of choice »³⁶⁵. La persuasion se veut donc un processus qui arrive à ses fins (adhésion aux idées) en interpellant les émotions des acteurs visés. Ainsi, la « soft law » n'est pas une obligation, mais se présente comme une nécessité que l'acteur devra valider ou invalider à partir de sa conception du « raisonnable ».

Cela rejoint le postulat avancé par Emmanuel Picavet³⁶⁶ selon lequel la rationalité d'un acteur est influencée par sa définition du raisonnable. L'acteur estimera s'il est raisonnable ou non de suivre l'orientation cognitive commune, en fonction de lui-même.

La notion de « raisonnable » implique une forme de liberté dont disposerait l'acteur dans son choix d'apprentissage ou de non apprentissage. C'est à cet instant précis que le visage contraignant de la « soft law » se dessine, donnant l'illusion d'une liberté de choix qui est en réalité altérée par: l'environnement interactionnel/ la configuration dans laquelle l'acteur se situe au moment de son « choix » ; et la nature des émotions qui prédomineront.

Tout d'abord, le contexte interactionnel a pour effet de définir l'acteur et le type d'émotion qu'il mobilisera à l'instant T du choix pour concevoir ce qui est raisonnable ou pas. A ce titre, il est intéressant de s'appuyer sur les cinq exemples de situations proposées par Jeffrey T. Checkel³⁶⁷, où selon lui un processus de persuasion a plus de chance d'aboutir positivement :

Hypothesis 1: Argumentative persuasion is more likely to be effective when the persuaded is in a novel and uncertain environment – generated by the Newness of the issue, a crisis, a serious policy failure – and thus cognitively motivated to analyze new information.

Hypothesis 2: Argumentative persuasion is more likely to be effective when the persuaded has few prior, Ingrained beliefs that are inconsistent with the persuader's message. Put differently, novice agents with few cognitive priors will be relatively open to persuasion.

Hypothesis 3: Argumentative persuasion is more likely to be effective when the persuader is an authoritative member of the in-Group to which the persuaded belongs or wants to belong.

³⁶⁵ CHEKEL Jeffrey T., « Why Comply? Social Learning and European Identity Change », in: *International Organization*, vol.55, N°3 (Summer 2001), PP.553-588 (particulièrement P.562).

³⁶⁶ Cf. la partie introductive de la présente étude sur la théorie du choix rationnel, ou se référer directement à PICAVET Emmanuel, *Choix rationnel et vie publique*, Paris, éd. Presse universitaires de France, 1996, PP.17-20.

³⁶⁷ La persuasion est davantage susceptible d'être effective quand : 1) le persuadé est dans un environnement nouveau et incertain – généré par la nouveauté du problème, une crise, un échec politique sérieux – et ainsi cognitivement motivé pour analyser de nouvelles informations ; 2) le persuadé a en amont peu de croyances enracinées qui seraient en contradiction avec le message du « persuadeur ». Les agents novices avec peu d'idées enracinées seront relativement ouverts à la persuasion ; 3) le « persuadeur » est un membre qui fait autorité à l'intérieur du groupe auquel le persuadé appartient ou souhaite appartenir ; 4) le « persuadeur » ne fait pas de réprimande/leçon ou d'exigence, mais au lieu de cela, « agit en dehors des principes de discussions explicites et sérieuses » ; 5) l'interaction « persuadeur –persuadé » se déroule dans des cadres privés moins politisés et plus isolés. Notre traduction de CHEKEL Jeffrey T., « Why Comply? Social Learning and European Identity Change », Op. cit., PP.562-563.

Hypothesis 4: Argumentative persuasion is more likely to be effective when the persuader does not lecture or demand but, instead, “Acts out principles of serious deliberative argument”.

Hypothesis 5: Argumentative persuasion is more likely to be effective when the persuader – persuaded interaction occurs in less politicized and more insulated, private settings.

Puis, la marge de manœuvre induite par chaque situation, prédéterminera les émotions qui domineront dans la définition du raisonnable. La crainte, la honte, la culpabilité ou encore le besoin de fierté, reconnaissance, légitimité, sont quelques exemples d'émotions pouvant motiver l'acteur dans sa réaction à la persuasion.

Il y a clairement un calcul stratégique, mais principalement (et pas seulement) d'ordre immatériel, puisque le recours à la persuasion a logiquement lieu lorsque la contrainte formelle ne peut pas s'appliquer et/ou quand l'acteur à persuader n'a pas d'intérêt matériel important à suivre de lui-même l'orientation proposée, voire quand il a plus de risques que de gains.

En reprenant les hypothèses de Jeffrey T. Checkel, on pourrait ajouter que la présence simultanée de plusieurs de ces configurations au moment de l'instant T du choix, augmenterait les chances d'adhésion de l'acteur. De surcroît, le mimétisme horizontal pourrait se présenter comme une des conséquences logiques de l'acceptation de la « *soft law* » : on reconnaît le caractère raisonnable de l'apprentissage commun d'une idée et de ce fait on prend appui sur ceux qui ont déjà entamé cet apprentissage ou qui en constituent la meilleure référence. En mobilisant la persuasion, la raison et les émotions, la « *soft law* » est à la fois une norme non contraignante car de « nature appréciative et non impérative »³⁶⁸, mais aussi contraignante car utilisant des contraintes d'ordre émotionnel ayant de l'importance pour le « persuadé » :

« L'opposition entre raison et émotion est en réalité utilisée à des fins persuasives dans tout processus de décision, que celui-ci soit juridique, politique, économique ou autre ; celui qui appelle l'autre à la raison tente en fait de lui montrer qu'il existe d'autres émotions susceptibles de fonder sa décision qui doivent l'emporter ou que certaines émotions peuvent être apaisées »³⁶⁹.

Dans le cadre décisionnel communautaire, c'est la MOC qui matérialise actuellement cette forme de contrainte endogène : « *les fonctionnaires nationaux (doivent) partager des informations et [...] développer les meilleures pratiques. Ce faisant, ils (exercent) une pression les uns sur les autres, cette pression entraînant une progression des réformes structurelles au niveau national* »³⁷⁰. Mais ce qui conditionne la

³⁶⁸ FLÜCKIGER Alexandre, « Pourquoi respectons-nous la Soft Law ? Le rôle des émotions et des techniques de manipulation », in : *Revue européenne des sciences sociales*, n° XLVII – 144, 2009, PP.73-77.

³⁶⁹Ibid., P.77.

³⁷⁰ COLLIGNON Stéphane, et al., « La Stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace », in : *Policy Papers*, n°12, 2004. Disponible sur www.notre-europe.eu dans la rubrique « archives ».

contrainte, c'est surtout la façon dont les instruments de *Benchmarking* (établissement de critères chiffrés pour comparer les résultats des politiques nationales), *Peer review* (évaluation des prestations nationales par leurs pairs), *Monitoring* (évaluation par la Commission), et de *Best practices* (informations sur les initiatives réussies), sont utilisés dans le processus de persuasion.

Comparer les performances nationales en vue d'améliorer les possibilités de convergence est une chose, mais les rendre publiques en est une autre : la contrainte de la « *soft law* » repose ainsi sur le principe du « *Naming, Faming, Shaming* »³⁷¹:

« La Commission soumet les résultats nationaux à des classements dans le but de canaliser la pression exercée sur les responsables étatiques par leurs pairs. Comme elle n'est pas habilitée à manier directement la carotte et le bâton, elle joue par la bande en confectionnant les supports d'une émulation intergouvernementale. Elle suscite ainsi un double effet d'entraînement : positif au sens où la valorisation des 'meilleures pratiques' est censée pousser les compétiteurs à faire aussi bien, sinon mieux, que leurs partenaires et rivaux, négatif en ce que les gouvernants répugnent à afficher des contre-performances et à être montrés du doigt comme retardataires »³⁷².

Par conséquent, la crainte d'être « retardataire », d'avoir « honte », d'être « mis à la marge d'une dynamique de groupe », de perdre de la teneur lors des discussions, permettent d'expliquer comment s'opère la contrainte endogène. Néanmoins, la pratique ayant démontré que la « pression par les pairs » (*Peer review*) était peu concluante (par peur de représailles, les Etats ont du mal à se dénoncer les uns les autres en cas de non respect de l'orientation commune – être juge et partie ne facilite effectivement pas les choses), on peut estimer que le besoin d'être reconnu et valorisé, ou d'endosser un rôle de chef de file ou de meilleur élève dans la convergence cognitive d'un secteur, sont des émotions pouvant aussi fournir une explication plausible.

Dans le cas espagnol c'est assez particulier : on y retrouve certainement une influence du « *Naming, Faming, Shaming* », mais bien avant la fameuse Stratégie de Lisbonne de 1997 qui reconnaît la MOC et ses principes. Bien entendu, ce principe du « *Naming, Faming, Shaming* » n'a pas attendu la création de la MOC pour s'appliquer et faire effets : dans toute dynamique

³⁷¹ Quel que soit la formulation utilisée (« *Naming, Blaming, Shaming* » ou « *Naming, Shaming* »), l'objectif reste le même : mettre en avant quelqu'un pour porter à la connaissance du plus grand nombre ses actes ou sa situation, dans le but ultime de susciter une honte chez cette personne. Ce principe se trouve dans les systèmes juridiques, aux Etats-Unis par exemple, qui l'utilisent comme outil de sanction vis-à-vis du déclaré coupable ; entre autre, citer le nom du coupable dans un journal avec le risque de honte publique qui s'ensuit, permet 1) d'informer le public du comportement répréhensible (une forme de punition extra-juridique), 2) d'aviser les autres tentés d'adopter un comportement similaire, des conséquences encourues. Cf. SPENCER J.R, « Naming and Shaming young offenders », in: *The Cambridge Law Journal*, vol.59, n°3, nov.2008, PP.466-468.

³⁷² BRUNO Isabelle, « Ya-t-il un pilote dans l'Union ? », in: *Politix*, n°82, 2008, PP.95-117 (particulièrement P.109).

décisionnelle de groupe, marquée par une absence de hiérarchie dotée d'un pouvoir de sanction formelle, ce principe à matière à être pratiqué. Mieux, en tenant compte des quelques informations fournies par la « *Political Window* » du problème public d'immigration en Espagne, sur le contexte interactionnel dans lequel le choix de converger a été fait, et en utilisant quatre des cinq hypothèses de réussite du processus de persuasion proposées par Jeffrey T. Checkel, la situation espagnole s'élucide facilement :

En pleine transition démocratique après une longue dictature (Hypothèse 1), l'Espagne souhaite consolider ses nouvelles bases pour être à l'image des démocraties environnantes (Hypothèse 2), en intégrant la Communauté européenne (Hypothèse 3). Pour cela, elle écoutera les conseils qui lui sont donnés à huis clos pour améliorer son profil européen (hypothèse 5).

Dans cette configuration, l'Espagne est ainsi une actrice prédisposée à se plier à la « *soft law* », a fortiori dans les secteurs dans lesquels on l'estime moins expérimentée par rapport à des Etats membres « piliers européens » qui sont en mesure d'exercer des pressions³⁷³. Comme dit plus haut, ce n'est pas tant le « *Naming, Faming, Shaming* » qui pèse le plus, mais la recherche de reconnaissance, d'une intégration réussie dans l'UE, le besoin de légitimer sa présence en rattrapant les retards présents et futurs.

L'émulation ou mimétisme peut intervenir ici pour anticiper en vue de consolider une image et de se mettre sur un pied d'égalité dans les discussions à venir. Ne pas se faire remarquer négativement et suivre le pas du mieux possible, tel pourrait se formuler le contexte d'apprentissage cognitif de l'Espagne.

³⁷³ « Outre le sentiment partagé de la nécessité d'une collaboration intergouvernementale (multilatérale), le processus d'harmonisation dans le domaine de la migration et de l'asile a résulté, en second lieu, d'une nécessité fonctionnelle, conséquence logique du processus d'intégration européenne : le traité de Schengen (1985) et l'Acte unique européen (1986) [...] devaient être flanqués de règles communes relatives au contrôle de frontières extérieures, à leur fortification. Dans ce contexte, les nouveaux Etats membres comme l'Espagne ont dû, sous la pression d'Etats du noyau dur européen – comme l'Allemagne ou la France – élaborer une réglementation sur les étrangers prenant en compte le souhait de ces Etats centraux d'instaurer une gouvernance restrictive des flux migratoires ». GEIGER Martin, « Les organisations intergouvernementales et la gouvernance des flux migratoires », in : *Hommes et migrations*, n°12172, mars-avril 2008, PP.8-20 (particulièrement P.10).

b- ...corroborée dans le cas espagnol : l'esprit avant la lettre

La phrase prononcée le 25 mai 1999 par Jaime Mayor Oreja, ministre de l'intérieur de l'époque, présente assez bien la situation espagnole face à l'européanisation du secteur de l'immigration : « L'Espagne doit être à la hauteur des exigences de l'Europe »³⁷⁴.

Il est important de situer cette phrase temporellement, car dans les années 1990, l'anticipation espagnole (que nous avons démontrée dans la section 1) est un fait avéré, l'immigration officiellement un problème social et politique, et l'Espagne continue à améliorer son profil européen en adaptant son action publique interne. Tout l'intérêt de l'argumentation qui suit est de mettre en relief l'« adaptation silencieuse » appliquée dans les années 80-90. Les faits semblent révéler que l'Etat espagnol ne se préoccupe pas du coût possible induit par l'apprentissage commun, et qu'il s'octroie une forme d'autodiscipline européenne. « L'esprit avant la lettre » qui caractérise son action publique dans le secteur depuis l'ouverture de la « *Political Window* », corrobore la contrainte endogène provoquée par la « *soft law* ».

A ce titre, l'Espagne peut être considérée comme une actrice dans des conditions optimum d'apprentissage, puisque ouvert au changement pouvant faire suite au processus d'européanisation. La prédisposition combinée à la pression persuasive venant des autres Etats membres, précise les conditions réelles d'apprentissage de cet Etat, et, comme nous le verrons plus loin, sert de base explicative aux origines de la stratégie espagnole actuelle. Dans la période mentionnée, deux exemples intéressants peuvent être présentés, la réforme de l'asile, et l'obsession sécuritaire aux frontières espagnoles.

La réforme de l'asile

En 1984, la ley 5/1984 du 26 mars, organise le droit d'asile et la condition du réfugié en Espagne conformément à la lecture humaniste de l'étranger et à la culture politique espagnole. Ainsi, cette législation de 1984 multipliait les chances d'accès légal au séjour sur le territoire espagnol³⁷⁵ :

- tout d'abord en distinguant le statut d'asile attribué par l'Etat, du statut de réfugié attribué en référence aux conventions internationales telles que la Convention de Genève de 1951 :

³⁷⁴ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », Op.cit., P.8.

³⁷⁵ Ley 5/1983 de 26 de marzo, "reguladora del derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado", (BOE 74/1984 de 27-03-1984).

« La presente Ley tiene por objeto cumplir el mandato del art. 13.4 de la Constitución y, al mismo tiempo, ofrecer una solución jurídica a un problema de hecho como es el de refugio en España de personas perseguidas en sus países por motivos ideológicos o políticos, de acuerdo con los criterios de solidaridad, hospitalidad y tolerancia que deben inspirar el estado democrático definido en nuestra Constitución. La ley comprende dos títulos relativos, respectivamente, al derecho de asilo y a la condición de refugiado, en los que se regulan las circunstancias específicas de ambas situaciones »³⁷⁶.

- Puis, à la lumière de sa trajectoire historique caractérisée par le « Pacte d'oubli » passé durant la Transition démocratique (qui a permis aux auteurs de délits politiques sous le Franquisme d'être blanchis) , la catégorie des demandeurs d'asile était élargie de fait :

« El derecho de asilo [...] en la actualidad solo protege a los perseguidos políticos, entendida esta expresión en sentido amplio (raza, religión, nacionalidad, etc.). Nuestra Ley en este punto generosa, pues junto a los perseguidos comprende también a quienes hayan cometido delitos políticos o conexos, que no lo sean en España »³⁷⁷.

Bien qu'ayant adopté en 1984, une législation en adéquation avec sa réalité politique, l'Etat espagnol certainement préoccupé par son image dans la CE, n'hésitera pas à la modifier de façon plus restrictive, dès que les Etats membres ont commencé à réfléchir sur la nécessité de freiner les utilisations abusives de l'asile. Suite à la Décision intergouvernementale qui ponctua les réunions des 30 novembre et 1^o décembre 1992 à Londres, et avant l'entrée en vigueur des Accords de Schengen en 1995, l'Espagne adoptera la Ley 9/1994 du 19 mai 1994 portant modification à la Ley 5/1984 du 26 mars 1984, considérant l'importante nécessité d'harmoniser la législation espagnole avec l'Europe, de freiner l'abus de la demande d'asile venant des immigrants et d'accélérer les procédures administratives³⁷⁸. En outre, cette loi de 1994³⁷⁹, anticipation résultante peut-être de pressions d'Etats membres, apporte trois modifications majeures à la précédente législation de 1984 :

La première modification concerne : d'une part une assimilation du statut d'asile et du statut de réfugié: « El derecho de asilo reconocido en el art. 13.4 de la Constitución es la protección dispensada

³⁷⁶ « La présente Loi a pour objectif de respecter l'article 13.4 de la Constitution et, en même temps, d'offrir une solution juridique à un problème de fait qu'est celui du refuge en Espagne des personnes persécutées dans leurs pays pour des raisons idéologiques ou politiques, en accord avec les critères de solidarité, hospitalité et tolérance qui doivent inspirer l'Etat démocratique défini dans notre Constitution. La loi comprend deux titres relatifs, respectivement, au droit d'asile et à la condition de réfugié, où se régulent les circonstances spécifiques des deux situations ». Notre traduction de la Ley 5/1983 du 26 mars.

³⁷⁷ « Le droit d'asile [...] dans l'actualité protège seulement les persécutés politiques, expression entendue au sens large (race, religion, nationalité, etc.). Notre Loi est en ce point généreuse, puisque à côté des persécutés sont aussi concernés ceux ayant commis des délits politiques ou connexes, qui ne le sont pas en Espagne ». Notre traduction de la Ley 5/1983 du 26 mars.

³⁷⁸ MERINO ARRIBAS María Adoracion, *Inmigración irregular africana y prensa en Canarias (1999-2003)*, España, éd. Idea, 2008, P.186.

³⁷⁹ Nos exemples sont issus du texte refondu de la Ley 9/1994 de 19 de mayo, publié par la Comisión español al refugiado, le 21 septembre 2000. Les articles présentés dans ce document ont été rédigés en conformité avec la Ley 9/1994 du 19 mai.

a los extranjeros a los que reconozca la condición de refugiado [...] »³⁸⁰. Et d'autre part la création d'un nouveau statut humanitaire: « [...] por razones humanitarias o de interés público podrá autorizarse, en el marco de la legislación general de extranjería, la permanencia en España del interesado cuya solicitud haya sido in admitida a trámite o denegada, en particular cuando se trate de personas que, como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, se hayan visto obligadas a abandonar su país y que no cumplan los requisitos a que se refiere el núm. 1 art. 3 de esta ley »³⁸¹.

La deuxième modification consiste en une marge de manœuvre supplémentaire au Ministre de l'Intérieur, lui donnant la possibilité de refuser des demandes dans certaines circonstances définies par l'article 5-6 de la présente loi :

« El Ministro del Interior, a propuesta del órgano encargado de la instrucción de las solicitudes de asilo, previa audiencia del representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, podrá, por resolución motivada, inadmitirlas a trámite, cuando concurra en el interesado alguna de las circunstancias siguientes: (a) las previstas en los artículos. 1. F y 32.2 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; (b) que en la solicitud no se alegue ninguna de las causas que dan lugar al reconocimiento de la condición de refugiados; (c) que se trate de la mera reiteración de una solicitud ya denegada en España, siempre y cuando no se hayan producido nuevas circunstancias en el país de origen que puedan suponer un cambio sustancial en el fondo de la solicitud; (d) que la solicitud se base en hechos, datos o alegaciones manifiestamente falsos, inverosímiles o que, por carecer de vigencia actual, no fundamenten una necesidad de protección; (e) cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte [...]; (f) cuando el solicitante se halle reconocido como refugiado y tenga derecho a residir o a obtener asilo en un tercer Estado, o cuando proceda de un tercer Estado cuya protección hubiera podido solicitar [...] »³⁸².

Enfin, la troisième modification prend la forme d'une accélération de la procédure des demandes d'asile aux frontières et sur le territoire espagnol, certainement le changement le plus important qui a été réclamé lors des réunions à Londres en 1992³⁸³. A cet effet ont été ajoutés les points 7 et 8 à l'article 5 initial de la Ley 5/1984 du 26 mars.

³⁸⁰ « Le droit d'asile reconnu dans l'article 13.4 de la Constitution est la protection accordée aux étrangers auxquels est reconnue la condition de réfugié [...] ». Notre traduction de l'article 2 du texte refondu de la Ley 9/1994 du 19 mai.

³⁸¹ « [...] pour des raisons humanitaires ou d'intérêt public pourra être autorisé, dans le cadre de la législation générale sur les étrangers, le séjour en Espagne de l'intéressé dont la demande a été déclarée irrecevable ou rejetée, en particulier quand il s'agit de personnes qui, à la suite de conflits ou perturbations graves de caractère politique, ethnique ou religieux, se sont vus obligés d'abandonner leur pays et ne remplissent pas les conditions visées à l'article 3.1 de la présente loi ». Notre traduction de l'article 17.2 du texte refondu de la Ley 9/1994 du 19 mai.

³⁸² « Le Ministre de l'Intérieur, sur proposition de l'organe chargé de l'instruction des demandes d'asile, audience préalable du représentant en Espagne du Haut Commissaire de Nations Unies pour les réfugiés, pourra, par décision motivée, déclarer les demandes irrecevables quand l'intéressé se trouve dans les circonstances suivantes : (a) celles prévues dans les articles 1-F et 32.2 de la Convention de Genève sur les Statuts des Réfugiés de 1951 ; (b) que la demande ne se rapporte à aucun des motifs qui donnent lieu à la reconnaissance de la condition de réfugié ; (c) qu'il s'agit de la simple réitération d'une demande déjà refusée en Espagne sauf si de nouvelles circonstances dans le pays d'origine supposent un changement substantiel dans le fond de la demande ; (d) que la demande se base sur des faits, données ou allégations manifestement faux, invraisemblable ou qui n'étant plus en vigueur, ne permettent pas d'établir la nécessité d'une protection ; (e) quand l'Espagne n'a pas à être chargée de l'examen de la demande, conformément avec les Conventions Internationales dont elle est signataire [...] ; (f) quand le demandeur s'est vu reconnaître comme réfugié et à le droit de résider ou d'obtenir asile dans un Etat tiers, ou quand il provient d'un Etat tiers dont il n'a pas demandé la protection ». Notre traduction de l'article 5.6 du texte refondu de la Ley 9/1994 du 19 mai.

³⁸³ MERINO ARRIBAS María Adoracion, *Inmigración irregular africana y prensa en Canarias (1999-2003)*, Op. cit.

Le contenu des modifications apportées à la législation de 1984 (qui a précédé la première adaptation cognitive aux exigences formulées à l'échelle communautaire en 1985) témoigne en tout état de cause du fort pouvoir de persuasion que les Etats membres fondateurs de la CE, pour la plupart des pays de vieille immigration, peuvent avoir sur les pays pas encore ou récemment découverts pays d'immigration, comme l'Espagne. Mais l'autre domaine où l'intensité de ce pouvoir de persuasion se ressent et s'observe également mérite attention, puisque touchant aux relations traditionnelles que l'Espagne possède avec les pays du Maghreb, zone de départ à la migration, explicitement pointée du doigt dans les discussions européennes.

L'obsession sécuritaire aux frontières espagnoles

Avec des frontières extérieures qui se situent en dehors du continent européen, et qui ainsi rapprochent les frontières communautaires avec celles des principaux pays d'émigration en Afrique (du Maghreb et subsaharienne), sans compter sa faible expérience de gestion des flux migratoire en tant que pays d'immigration, l'Espagne s'est vue confrontée à de multiples pressions pour accentuer sa vigilance frontalière.

En dehors des Accords de Schengen dont la Convention d'application signée le 19 juin 1990 fut adoptée par l'Espagne le 25 juin 1991, une « *soft law* » bien particulière s'est développée à cette période. Les inquiétudes étaient telles (pour ne pas dire « sont ») que les Etats susceptibles de nuire à la bonne convergence dans la gestion des migrations furent officieusement soumis à pression : « *dans la perspective de la disparition des contrôles aux frontières intérieures, tous les regards des Européens sont braqués sur l'Espagne : bon gré mal gré, elle devient frontière sud de l'espace unique. Elle doit rendre des comptes à ses partenaires en matière de contrôle, puisqu'en grande partie, elle l'exercera à leur place ; elle subit les exigences des gouvernements, souvent pressés par leurs opinions publiques. Elle est de facto investie d'une lourde mission qu'elle ne peut raisonnablement refuser* »³⁸⁴.

La dernière phrase énoncée par Simon Kollen se révèle assez significative dans sa formulation : « [...] *de facto investie d'une lourde mission qu'elle ne peut raisonnablement refuser* ». Pas de doute, il s'agit bien d'un processus de persuasion mené par un certain nombre d'Etats membres de l'UE, qui sollicite la conception du « raisonnable » chez les autorités gouvernementales espagnoles. L'existence d'une norme contraignante endogène ou « *soft law* » est avérée. De ce fait, d'elle-même (en ayant choisi les émotions qui détermineront sa conception du raisonnable – émotions qui découlent du calcul coût/avantage opéré et de la configuration interactionnel au

³⁸⁴ KOLLEN Simon, la politique espagnole de l'immigration (1985-1993), Op.cit, P.129.

moment du choix), l'Espagne a opéré dans son action publique nationale des changements concrets pour satisfaire aux exigences européennes conférées officiellement. On peut en quelque sorte insinuer que la « *soft law* » par le caractère informel de sa pression exige une adéquation de l'esprit, le destinataire devant faire corps avec l'orientation cognitive que l'on cherche à lui faire adopter. Il ne s'agit pas simplement d'obéir à une règle obligatoire, mais d'épouser la substance, la cause portée et défendue dans cette orientation. Cela explique en partie le comportement presque fusionnel que les politiques publiques espagnoles en matière de gestion des flux partagent avec les choix européens.

Dans la dynamique d'externalisation des frontières³⁸⁵, l'Espagne mènera une politique de visa à partir de mai 1991 vis-à-vis des ressortissants des pays du Maghreb, en dépit des liens historiques et géopolitiques (issus principalement du colonialisme) avec ces régions d'Afrique. De nombreux échanges humains, économiques et culturels se sont réalisés durant plusieurs siècles, les deux villes autonomes espagnoles³⁸⁶ Ceuta (enclavée sur la côte nord-ouest de l'Afrique et réclamée depuis longtemps par le Royaume du Maroc) et Melilla (enclavée sur la côte nord-ouest de l'Afrique, en face de la péninsule ibérique) en étant la preuve matérielle la plus concrète. Par conséquent, à l'aide de l'analyse menée par Kollen Simon, on peut affirmer que l'« Esprit avant la lettre » qui anime l'action espagnole à cette période a deux caractéristiques. D'une part, il entérine la présence d'une contrainte endogène qui accompagne le statut de pays membre récent en lui-même :

« L'introduction du visa précède en effet d'un mois à peine la signature par l'Espagne des Accords de Schengen. La satisfaction par Madrid de cette exigence européenne n'est sans doute pas étrangère à son entrée dans le groupe, on peut même avancer qu'elle était une condition sine qua non à son acceptation par les autres membres de Schengen »³⁸⁷.

D'autre part il s'illustre par le bouleversement des relations diplomatiques hispano-marocaines que s'est imposé le gouvernement espagnol pour satisfaire les attentes des signataires de Schengen :

« Pour atténuer l'impact diplomatique négatif de cette mesure, l'Espagne avait négocié quelques mois auparavant l'assentiment du Maroc en échange de l'exonération accordée tant aux ressortissants marocains déjà installés dans

³⁸⁵ L'externalisation des frontières consiste en « *la volonté des pays européens comme celle des Etats-Unis de conférer aux pays du Sud une responsabilité croissante de la gestion et du contrôle des frontières de pays du nord* ». AUDEBERT Cedric, ROBIN Nelly, « L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds ». L'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne », in : *Cultures et Conflits*, n°73, mars 2009, P.36.

³⁸⁶ Ceuta et Melilla, longuement disputées avec le Portugal et le Maroc (XV^e et XVI^e s.), font partie avec d'autres régions, des vestiges du colonialisme de l'Espagne en Afrique du nord. Respectivement rattachée à la province de Cadix et la province de Malaga, elles sont devenues en mars 1995 des villes espagnoles autonomes (« Ciudad Autónoma »), un statut intermédiaire entre la commune (« Municipio ») et la région (« Comunidad Autónoma »).

³⁸⁷ Les mots en caractère gras ont été mis en évidence pour notre argumentation, mais ne se présentent pas ainsi dans le texte original. KOLLEN Simon, la politique espagnole de l'immigration (1985-1993), Op.cit, P.132.

la Communauté (qui transitent massivement chaque été par le détroit de Gibraltar) qu'aux habitants des provinces limitrophes pénétrant à Ceuta et Melilla, ainsi que l'octroi de nouveaux crédits de coopération. [...] l'Etat espagnol a (également) cherché, tout en renforçant son propre dispositif de surveillance douanière, à partager le fardeau de la police des frontières avec les autorités marocaines. Plusieurs accords bilatéraux ont été signés depuis 1992, en vertu desquels ces dernières se sont notamment engagées à 'reprendre' les immigrants illégaux en provenance de pays tiers mais reconnaissant avoir transité par le Maroc. En contrepartie, le gouvernement espagnol a fait bénéficier les Marocains d'une préférence pour l'attribution des permis d'emplois agricoles temporaires, et ceux résidant légalement dans les pays de l'Union Européenne se sont vus reconnaître un droit de libre circulation en Espagne pour une durée maximale de trois mois »³⁸⁸.

Néanmoins, il serait erroné d'affirmer la constance de cette « adaptation silencieuse », et d'écarter une possibilité d'autonomisation cognitive chez les autorités espagnoles dans ce secteur. Toute leur agilité consistera dès lors à concilier les attentes européennes en formulant et consolidant leur propre vision de la politique publique d'immigration.

Gardons à l'esprit que l'Espagne, comme la France, sont des actrices étatiques développant des stratégies dans le jeu décisionnel multi-niveaux que leur offre l'Union européenne. Si la stratégie offensive de la France ne fait pas de doute, celle de l'Espagne est beaucoup plus subtile avec un apparent souci d'équilibre. Comme nous le verrons plus bas, si la « Stratégie du premier pas » menée par la France minimisera considérablement l'importance du changement induit par la convergence cognitive, l'Espagne par son attitude ambivalente, réinvestira pleinement son secteur, provoquant de la sorte un degré de changement moins important que notre développement précédent sur son « adaptation silencieuse » ne le laissait paraître.

B. L'ampleur de la convergence cognitive

La convergence européenne suppose l'élaboration d'un socle commun amené à impacter l'action publique nationale à des degrés divers. En réaction à ce transfert dans les systèmes internes, la France a choisi de conserver une attitude offensive en tournant les choix à son avantage, pendant que l'Espagne tente simplement de concilier sa réalité nationale avec les attentes européennes.

³⁸⁸ PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », Op.cit., PP.15-16.

1. Mesurer le degré d'européanisation dans un secteur

Dans le secteur de l'immigration, l'européanisation cognitive correspond à des processus de convergence verticale (« *soft law* ») et horizontale (émulation/mimétisme), ayant pour objectif le transfert de modèles ou schèmes cognitifs vers l'action publique interne d'un Etat membre. Pour leur réalisation, ces transferts requièrent la mise en œuvre de mécanismes, ainsi que l'intervention d'acteurs (qui vont matérialiser le processus par leur traduction de l'orientation cognitive)³⁸⁹. Ainsi, l'étude du changement (dans les objectifs, dans le contenu, ou dans les instruments de l'action publique interne) qui est censé donner suite au processus de transfert, suppose selon nous la connaissance de certains paramètres comme : les protagonistes traditionnels ou la communauté de politique publique (« *Policy community* ») du secteur concerné ; la tendance sectorielle dominante (matrice et organisation pour la prise de décision) ; et le « système modèle » ou exemple concret de référence.

La communauté de politique publique d'un secteur

S'intéresser à la « *Policy community* » permet d'identifier les réseaux d'acteurs contribuant traditionnellement à la production du sens dans le secteur : « *il [...] s'agit [...] d'identifier de nouvelles configurations d'acteurs relativement permanentes qui transcendent les clivages administratifs traditionnels. [...]. Une configuration stable au sein de laquelle des membres sélectionnés et interdépendants partagent un nombre important de ressources communes et contribuent à la production d'un output commun* »³⁹⁰. Les acteurs de la communauté de politique publique sont déterminants dans le processus de transfert cognitif et ses formes : la façon dont ils vont participer à l'échange d'informations au niveau supranational dépendra de stratégies bien précises que l'on pourra saisir dans la traduction qu'ils opéreront de ces dynamiques cognitives communes dans le système national interne. Cependant, identifier ces acteurs ne suffit pas à rendre compte de la stratégie suivie, ni même du type de changement induit par leur traduction.

La tendance sectorielle dominante

Les « *modalités nationales d'appropriation et de traduction des modèles et modes opératoires européens* » [Hassenteufel, 2008], ne peuvent se comprendre que si la tendance sectorielle dominante interne est préalablement identifiée : ce n'est qu'en comparant la matrice et l'organisation traditionnelle

³⁸⁹ Cf., RUSSEIL Sarah, « Transfert de politiques publiques », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., PP.446-453.

³⁹⁰ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Op.cit., PP. 47 et 50.

de la prise de décision dans le secteur, avec les modèles et modes opératoires destinés à être traduits, que l'on pourra compléter l'analyse de la rationalité défendue dans la traduction.

Cette rationalité précisera l'ampleur du changement découlant de la traduction opérée par les acteurs de la communauté de politique publique, autrement dit, la façon dont les schèmes cognitifs communs s'emboîtent avec les schèmes cognitifs internes d'un Etat membre (ampleur de la convergence).

Le modèle de référence

L'existence d'une « expérience nationale réussie » portée par un ou plusieurs Etats, peut également fournir une explication supplémentaire sur la forme du processus de traduction retenue et le degré de diffusion dans l'action publique interne : « *la perception du 'système modèle' par les acteurs est essentielle dans l'élaboration des stratégies qu'ils mettent en place en sa faveur ou en sa défaveur [...] »*³⁹¹. Nous pouvons aller plus loin en ajoutant que le positionnement des Etats par rapport à ce modèle influe, (comme dit plus haut) sur les conditions d'apprentissage, mais également sur l'enjeu soulevé par la traduction et le degré de changement opéré.

Ces différents paramètres proposés ici amènent à structurer l'étude de l'ampleur d'une convergence cognitive en deux temps : la traduction, et l'emboîtement « orientation commune/orientation nationale ».

La traduction

Considérant la traduction³⁹² comme un processus de réappropriation, réinterprétations cognitives qui dépend principalement des stratégies mises en œuvre par les acteurs déterminants de la « *Policy community* » d'un secteur, c'est à travers la notion d'usage de l'Union européenne (plus précisément la nature de cet usage définie par la logique poursuivie) que les paramètres du transfert seront relevés. Comme l'ont avancé Sophie Jacquot et Cornelia Woll³⁹³, la notion d'usage recouvre « *des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de nature diverse – institutionnelles, idéologiques, politiques,*

³⁹¹ RUSSEIL Sarah, « Transfert de politiques publiques », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit., P.450.

³⁹² « L'outil conceptuel de la 'traduction' emprunté à Michel Callon se justifie par l'intérêt [...] de ce concept dans l'analyse du passage d'une réalité nationale à une réalité transnationale. [...]. Le processus de traduction [...] est (à envisager) aussi bien dans sa phase ascendante (correspondant au processus de transnationalisation) que dans sa phase descendante (correspondant au processus d'europanisation). DUPAT Yoann, « 'Services Publics' et 'Services d'intérêt général'. Un processus de traduction dans la configuration européenne et ses effets sur le débat national », in : *Politique européenne*, n°32, 2010, PP.151-164.

³⁹³ JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, « Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », in : JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, éd. L'Harmattan, 2004, PP.1-29.

organisationnelles. Au cours de ce processus, les acteurs réalisent des allers-retours entre le niveau européen et le niveau national ou local, sectoriel ou institutionnel, sur lequel ils agissent (ou souhaitent agir). [...]. Un usage est guidé par des stratégies complexes dont l'objectif est d'atteindre un but déterminé³⁹⁴. Le but visé lors de l'usage de l'UE, influera largement au niveau de l'effet (ou non) de la traduction, par conséquent : « L'analyse par les usages s'intéresse donc dans le court terme à la fois aux mobilisations stratégiques et aux adaptations cognitives »³⁹⁵. Ce postulat apporte des outils pertinents pour l'analyse de la traduction des orientations cognitives du secteur de l'immigration : ils sont déclinés par Sophie Jacquot et Cornelia Woll, en trois types d'usage et trois logiques d'action reflétant les motivations sous-jacentes à un usage³⁹⁶.

-TABLEAU 15 -

Types d'usages et logiques d'action

Usages	
Usage stratégique	Transformation des pratiques politiques en ressources pour l'action. A pour enjeu le processus de prise de décision. Il s'agit pour les acteurs de profiter et de transformer en pratiques politiques des ressources pour l'action. L'objectif final est clair : peser sur une décision politique ; accroître sa marge de manœuvre ou son accès au jeu politique ; élargir le cadre et le contenu de son répertoire d'action. Ce type d'usage (le plus répandu) concerne des acteurs divers (communautaires, européens au sens large, nationaux/infranationaux, politiques, administratifs, non gouvernementaux, etc.). Correspond à la logique d'influence et à la logique de positionnement.
Usage cognitif	Interprétation du contexte et diffusion des idées comme vecteurs de persuasion. A pour enjeu la problématisation, définition des solutions. Il s'exerce dans des contextes d'interprétation et de persuasion. Chaque fait social implique d'être interprété pour devenir un élément du débat politique ; cet usage sert donc à la compréhension et à l'interprétation d'un sujet politique d'une part, et à la diffusion des concepts pour convaincre d'autres acteurs de concevoir un enjeu de la même manière, d'autre part. L'objectif est de faire évoluer une situation (décisionnelle, hiérarchique, etc.), le cadrage cognitif d'une politique, d'un secteur, d'une profession, etc. Correspond à la logique d'influence et à la logique de positionnement.
Usage de légitimation	Utilisation de l'Europe comme mode de légitimation des décisions publiques. A pour enjeu la justification. Il s'agit d'un type d'usage visant à augmenter ou renouveler la légitimation politique, se déroulant quasi exclusivement sur la scène politique nationale dans le cadre de débats sur les politiques publiques menées au niveau national. Ce mode de légitimation, employé par des acteurs étatiques s'adressant à l'opinion publique de leur pays, repose sur l'utilisation de figures discursives comme « l'intérêt européen » ou « la contrainte européenne », afin de justifier des décisions politiques. Cet usage emprunte aux deux autres puisqu'il s'agit à la fois d'atteindre un but (légitimer une politique) et de convaincre un public (participer à un débat). Correspond tout particulièrement à la logique de justification.
Logiques	
Logique d'influence	Objectif : agir sur le contenu, l'orientation d'une politique ou plus largement, peser sur le processus politique dans son ensemble.
Logique de positionnement	Objectif : se positionner ou renforcer son positionnement à l'intérieur de l'espace politique européen et plus précisément au sein des réseaux d'action publique pertinents pour les acteurs.
Logique de justification	Objectif : justifier une décision en empruntant le symbole européen, considéré en l'occurrence comme plus porteur que les symboles nationaux, ou promouvoir dans l'espace public européen la justification de positions nationales.

Notre présentation

³⁹⁴ Ibid., PP.9-10.

³⁹⁵ Ibid., P.15.

³⁹⁶ Ibid., PP.17-26.

En appliquant cette typologie à l'analyse de certains discours d'acteurs clefs de la traduction³⁹⁷ en France et en Espagne, on précisera la stratégie actuelle de chacun de ces Etats membres dans l'eupéanisation cognitive du secteur de l'immigration, ainsi que les paramètres de l'emboîtement « orientation commune/orientation nationale », sur chaque territoire.

L'emboîtement « orientation commune/orientation nationale »

Le sens attribué à une convergence cognitive, implique que le degré d'eupéanisation soit mesuré au niveau : des objectifs de l'action publique (modalités de construction du problème, de définition de finalités prioritaires, de l'orientation d'un politique publique), du contenu d'une politique publique (articulation entre objectifs et instruments au moment du transfert), et des instruments de l'action publique (les outils adoptés et leur mode d'utilisation). De ce fait, l'exercice appelle une confrontation (franche ou implicite) de la substance transférée avec l'action publique nationale sectorielle. Mais comment appréhender le possible décalage (généralement appelé « *Misfit* » par la communauté scientifique étudiant la notion d'eupéanisation) entre les deux niveaux d'action publique (européen et national) ? Tanja A. Börzel et Thomas Risse³⁹⁸ ont proposé une modélisation basique qui se révèle intéressante pour spécifier les degrés de convergence. L'emboîtement « orientation commune/orientation nationale » peut ainsi revêtir trois formes, chacune représentative d'un degré de changement.

- TABLEAU 16 -

Les degrés de convergence : Absorption, Accommodation, Transformation

« Absorption »	Member states incorporate European policies or ideas into their programs and domestic structures, respectively, but without substantially modifying existing processes, policies, and institutions. The degree of domestic change is low.
« Accommodation »	Member states accommodate Europeanization pressures by adapting existing processes, policies, and institutions without changing their essential features and the underlying collective understandings attached to them. The degree of domestic change is modest.
« Transformation »	Member states replace existing policies, processes, and institutions by new, substantially different ones,

³⁹⁷ Ces acteurs nationaux sont en règle générale spécialisés dans la dimension européenne d'un secteur ou de plusieurs secteurs (acteurs transectoriels ou sectoriels de la traduction). Jacques De Maillard approfondit, en disant que « ces spécialisations impliquent une familiarisation avec les dossiers européens, et, plus précisément, une connaissance des arcanes bruxelloises [...] l'habitude des allers-retours avec Bruxelles [...]. Ils en connaissent, ou pensent connaître, les mécanismes de négociation. Ces derniers supposent la maîtrise d'un certain nombre de règles, savoirs et savoir-faire qui s'expriment ensuite dans les négociations avec les autres Etats membres et la Commission. Plus précisément, deux types de savoir-faire sont mobilisés dans les négociations : défensif et offensif ». DE MAILLARD Jacques, SMITH Andy, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », in : BAISNEE Olivier, PASQUIER Romain, (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Eupéanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, éd. CNRS, 2007, P.202.

³⁹⁸ BÖRZEL Tanja A., RISSE Thomas, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », in: FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio M., (dir.), *The Politics of Europeanization*, New York, éd. Oxford university press, 2003, PP.57-80.

	or alter existing ones to the extent that their essential features an/or the underlying collective understandings are fundamentally changed. The degree of domestic change is high.
--	--

Notre présentation³⁹⁹

Sans omettre d’approfondir la définition, nous confronterons ces trois degrés de changement à nos deux cas d’étude pour parfaire notre analyse sur l’ampleur de la convergence cognitive du secteur de l’immigration au niveau national. L’ensemble des variables présentées nous permettra de constater deux choses dans notre étude. D’une part, en matière de traduction, le gouvernement français adopte une « stratégie offensive » poursuivant une logique d’influence/positionnement par un usage stratégique et cognitif de l’UE, tandis que le gouvernement espagnol adopte une « stratégie défensive », poursuivant une logique de justification/positionnement à travers un usage stratégique et de légitimation de l’UE⁴⁰⁰. D’autre part, les stratégies qui opèrent dans ces processus de traduction vont contribuer à deux effets distincts au sein de la décision publique sectorielle de ces deux Etats, à savoir une véritable « *Absorption* » en France et une « *Accommodation* » (adaptation contrainte) en Espagne.

2. Un gouvernement français sachant tourner les choix européens à son avantage

En réaction à l’impact européen, la France a développé une attitude offensive consistant à agir stratégiquement sur le contenu de ce transfert cognitif (a), et engendrant un faible degré de changement dans son action publique interne (b).

a. L’attitude offensive dans la traduction : influence cognitive et positionnement stratégique

La première façon de justifier une attitude offensive est d’observer l’organisation formelle adoptée par le gouvernement dans la gestion institutionnelle du secteur. Ainsi, lorsque l’on est

³⁹⁹ « *Absorption* » : les Etats membres incorporent les politiques ou idées européennes dans leur programmes et structures internes, respectivement, mais sans modifier substantiellement les processus, politiques et institutions existantes. Le degré du changement est faible. « *Accommodation* » - (adaptation contrainte): les Etats membres répondent aux pressions de l’eupéanisation en adaptant les processus, politiques et institutions existantes en ne modifiant ni leurs principales caractéristiques, ni les compréhensions collectives sous-jacente qui leur sont rattachés. « *Transformation* » : les Etats membres remplacent les processus, politiques et institutions existants par de nouveaux, substantiellement différents des premiers, ou les modifient dans la mesure où leurs caractéristiques essentielles et/ou les compréhensions collectives sous-jacentes sont fondamentalement changés. Le degré de changement est élevé ». Notre traduction.

⁴⁰⁰ Cette répartition des usages n’a pas pour but d’affirmer qu’ils sont les seuls pratiqués en France et en Espagne (notamment dans le secteur de l’immigration) mais de démontrer que selon nos recherches empiriques et notre point de vue, ils sont dominants.

confronté comme en France à un pouvoir exécutif fort, doté d'une administration centrale imposante ne cachant pas une concentration importante de la décision publique, cela entraîne une restriction de la « *Policy community* » de certains secteurs comme l'immigration, et confirme un regroupement des forces institutionnelles écartant tout risque de diversification gênante des voix, et de surcroît une stratégie offensive explicite.

Dans son étude sur les politiques d'immigration, Gary Freeman avait lui-même relevé des caractéristiques similaires à notre remarque dans la formulation et l'application des politiques publiques d'immigration en France :

« In France, [...], immigration policy was made in the Ministries or in the Council of Ministers, was simply announced through the issuance of terse communiqués or the publication of circulars, decrees, or economic plans. [...]. In general, the dialogue that did occur in the National Assembly [...] was highly structured and permitted little give-and-take [...] (Policy) was arrived at behind closed doors, in private discussions between the relevant Ministers [...]. In summary, the structure of the French policy machinery was not conducive to wide public involvement and the terms in which argument over immigration was pursued only accentuated this tendency »⁴⁰¹.

A l'heure actuelle de notre rédaction, il est possible de présenter la communauté de politique publique du secteur de l'immigration de la façon qui suit⁴⁰².

Premièrement, le Comité interministériel du contrôle de l'immigration (CICI). Créé en 2005 pour remédier au manque de coordination entre les ministères en charge des différents aspects de la politique publique d'immigration, ce comité fixe les orientations de la politique gouvernementale dans les domaines relatifs à ce secteur. Présidé par le Premier Ministre, et composé des représentants de 9 autres ministres, il se réunit en moyenne deux fois par an. Chaque année, ce comité adopte le rapport au parlement sur la politique gouvernementale relative aux questions d'immigration.

Deuxièmement, le Ministère de l'immigration qui deviendra le Secrétariat général à l'immigration : En 2007, un décret du 31 mai amorça la création d'un Ministère spécifique à l'immigration, en attribuant des compétences particulières à un Ministre de l'immigration, de

⁴⁰¹ « *En France, [...], la politique d'immigration faite dans les Ministères ou durant le Conseil des Ministres, était simplement annoncée par la publication de brusques communiqués, ou la publication de circulaires, décrets, ou plan économique. [...]. En général, le dialogue qui avait lieu à l'Assemblée Nationale était ficelé à l'extrême ne permettant que de petites concessions de part et d'autre [...]. (La politique) était conçue à huis clos, dans des discussions privées entre les principaux Ministres [...]. En résumé, la structure de la machine politique française n'incitait pas à la participation d'un large public et les termes dans lesquels l'argumentation sur l'immigration était menée, accentuaient seulement cette tendance* ». Notre traduction de FREEMAN Gary R., « National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation », in : *Journal of Public Policy*, vol.5, n°4, Oct. 1985, PP.467-496 (particulièrement P.472).

⁴⁰² Source : www.intérieur.gouv.fr (Ministère de l'Intérieur) ; www.immigration.gouv.fr (ex - Ministère de l'immigration et actuel Secrétariat en charge de l'immigration) ; www.diplomatie.gouv.fr (Ministère des affaires étrangères) ; Rapports 2008 et 2009 du PCN (Point contact national) de la France dans le cadre du réseau européen des migrations (REM). Pour en savoir plus sur le REM aller sur le site officiel : <http://emn.intrasoft-intl.com> .

l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement⁴⁰³. A la fin de l'année 2010, l'ensemble des administrations de ce Ministère a été transféré sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Depuis 2011, le secteur de l'immigration est administrativement géré par le Secrétariat général à l'immigration et l'intégration au sein du Ministère de l'Intérieur⁴⁰⁴. Ce Secrétariat surplombe, en grandes lignes, une Direction de l'immigration, une Direction de l'accueil de l'intégration et de la citoyenneté et un service de l'Asile (chargé de l'élaboration et la mise en œuvre de la politique française en matière d'Asile – il était de 2007 à 2010 rattaché au Secrétariat général du Ministère de l'immigration et depuis 2011 est intégré au Secrétariat général à l'immigration et l'intégration du Ministère de l'Intérieur). Au-delà, deux organes administratifs centraux complètent la structure institutionnelle : l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) créé en 1952. Sous tutelle du Ministère des Affaires Etrangères de 1955 à 2007, puis sous la tutelle du Ministère de l'Immigration. Cet organisme examine les demandes d'asile (procédure administrative). Le recours à ses décisions (procédure juridictionnelle) s'effectuant auprès de la Cour Nationale d'Asile (CNDA), ex- Commission de recours des réfugiés (CRR). L'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) créé en mars 2009. Il se substitue à l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM), pour endosser la mission double d'accueil et d'accompagnement des étrangers lors de leur migration en France et de mise en œuvre des politiques d'intégration ou d'aides au retour.

Enfin, le Ministère des affaires étrangères et européennes. Il partage la compétence en matière d'attribution des visas avec le Ministère en charge de l'immigration. Un décret du 13 novembre 2008 distingue en effet : (a) les instructions générales (mise en œuvre de la réglementation et description des procédures) établies par le Ministère en charge de l'immigration après consultation du Ministère des affaires étrangères et européennes ; (b) les instructions particulières (relatives aux demandes individuelles de visas) limitant la compétence générale du Ministère en charge de l'immigration en attribuant la gestion de 3 catégories de visas⁴⁰⁵ au Ministère des affaires étrangères et européennes.

⁴⁰³ « Co-développement » ayant été par la suite remplacé en 2008 par « développement solidaire ».

⁴⁰⁴ Le Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration et le Secrétariat général du Comité interministériel à l'intégration, sont rattachés au Cabinet du Ministère de l'Intérieur.

⁴⁰⁵ 1) les visas sollicités par les détenteurs d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service, d'un passeport officiel, d'un passeport spécial ou d'un laissez-passer délivré par une organisation internationale ; 2) les visas relatifs aux procédures d'adoption internationale ; 3) les visas relatifs à des cas individuels relevant de la politique étrangère de la France (avec consultation du ministère chargé de l'immigration).

Dans la configuration européenne, certains de ces acteurs institutionnels se mêlent au groupe d'acteurs intervenant dans les phases ascendantes et descendantes du processus de traduction.

On retrouve tout d'abord les acteurs transectoriels de la traduction : Le Président de la République, le Premier Ministre, la Représentation permanente de la France auprès de l'UE (REPER) et le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)⁴⁰⁶.

Le Président de la République (chef d'Etat) et le Premier Ministre (chef du gouvernement). En tant que personnalités politiques, ces acteurs individualisés sont les traducteurs les plus visibles et médiatisés. Leurs discours et décisions politiques reflètent ainsi l'axe stratégique développé par le gouvernement français en matière de politique européenne. Il s'agit des protagonistes les plus expressifs dans la méthode employée pour défendre les intérêts français lors de l'élaboration et la diffusion des orientations communes à l'échelle européenne.

La Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (REPER). Ce point de contact entre les autorités françaises et les institutions de l'Union européenne, est chargé de (a) promouvoir et défendre les positions françaises (en particulier dans les instances préparant les réunions du Conseil des Ministres, comme le Comité des représentants permanents (COREPER), (b) veiller à une articulation cohérente entre le système décisionnel national et celui de l'UE. En tant que structure interministérielle, elle est en liaison permanente avec l'ensemble des ministères, dont la coordination est assurée en France par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).

Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Ce service du Premier Ministre chargé de la coordination interministérielle pour les affaires européennes⁴⁰⁷, est le garant de la cohérence et de l'unité de la position française. Sa mission de coordination concerne tous les domaines concernés par le Traité sur l'Union à l'exception de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) suivie par le Ministère des affaires étrangères. Ce Secrétariat a pour mission de : (a) conseiller le gouvernement en matière européenne ; (b) veiller au bon fonctionnement des procédures de mise en œuvre des règles de droit communautaire ; (c) centraliser l'information provenant en particulier du Conseil et de la Commission, et la diffuser aux administrations internes ; (d) veiller à l'information des différents ministres et de l'assemblée parlementaire

⁴⁰⁶ Source : www.intérieur.gouv.fr (Ministère de l'Intérieur) ; www.immigration.gouv.fr (ex - Ministère de l'immigration, devenu par la suite Secrétariat en charge de l'immigration) ; www.diplomatie.gouv.fr (Ministère des affaires étrangères) ; www.sgae.gouv.fr (Secrétariat général aux affaires européennes) ; www.rpfrance.eu (Représentation permanente de la France auprès de l'UE).

⁴⁰⁷ Egalement pour les activités de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Puis il y a les acteurs sectoriels de la traduction : Le Ministre en charge de l'immigration et le Service des affaires européennes du Secrétariat général à l'immigration et l'intégration du Ministère de l'Intérieur⁴⁰⁸.

Le Ministre en charge de l'immigration. Comme les acteurs transectoriels cités précédemment, le discours du Ministre ainsi que ses multiples prises de positions dévoilent ouvertement la stratégie globalement poursuivie par son Ministère ainsi que le gouvernement lui-même dans le secteur de l'immigration. De même, il est en termes d'image le traducteur dont les va-et-vient sont les plus perceptibles.

Le Service des affaires européennes du Secrétariat général à l'immigration et l'intégration: une structure légère de coordination à compétence transversale. Elle a pour mission de coordonner l'action du ministère dans les enceintes européennes traitant de l'immigration, d'assurer la synthèse de cette action, de promouvoir les initiatives françaises en la matière, de représenter le ministère dans les nombreux groupes de travail et de négociation qui se réunissent à ce sujet au sein de l'Union européenne, de traiter des relations bilatérales et de la coopération entre la France et les pays européens dans les domaines de compétence du ministère. Ce service est en liaison avec la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (REPER), le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), les autres ministères concernés et les différents services opérationnels (immigration, intégration, accueil, asile, etc.). A signaler également que le Secrétariat général à l'immigration et l'intégration dont fait partie le Service des affaires européennes, est le Point contact national (PCN) français du Réseau européen des migrations (REM)⁴⁰⁹.

Parmi ces acteurs de la traduction (transectoriels et sectoriels), nous nous arrêterons plus particulièrement sur le Président de la République, le Ministre en charge de l'immigration et le Service des affaires européennes du Secrétariat général à l'immigration et l'intégration, durant la période 2007/2009. Ces trois acteurs permettront de démontrer la double logique d'influence/positionnement poursuivie par la France dans son usage cognitif et stratégique de l'UE. Notre postulat part du principe que les acteurs français de la traduction s'inscrivent dans une « Stratégie offensive » globale qui commence et prend tout son sens, lors des négociations à l'échelle communautaire⁴¹⁰ : « *il s'agit [...] d'être capable de défendre, voire de 'vendre' son modèle national,*

⁴⁰⁸ Source : www.intérieur.gouv.fr (Ministère de l'Intérieur) ; www.immigration.gouv.fr (ex - Ministère de l'immigration et actuel Secrétariat en charge de l'immigration).

⁴⁰⁹ Bien qu'il ait délégué, pour le représenter, les fonctions découlant de ce rôle au chef du Département Statistiques, des Etudes et de la Documentation.

⁴¹⁰ Une « Stratégie offensive » qui s'accorde avec la « Stratégie du premier pas » fréquemment utilisée par la France.

que ce soit dans les différents groupes chargés d'élaborer des guides de bonnes pratiques ou dans les instances chargées de proposer les modules de formation [...] »⁴¹¹. La « Stratégie offensive » de la France suppose ainsi deux objectifs. D'une part, influencer cognitivement (dans le contenu et l'orientation politique de ce secteur) – pour notamment conforter ses décisions publiques internes et maîtrise les orientations communes prises à l'échelle communautaire. D'autre part, renforcer et maintenir son positionnement dans l'espace politique européen de ce secteur, pour rester un protagoniste majeur dans les négociations cognitives (et normatives).

L'Union européenne est donc une ressource (usage stratégique) et une opportunité d'exportation de la matrice nationale (usage cognitif). Les quelques extraits discursifs retenus ci-dessous permettent de se faire une idée concrète de cette « Stratégie offensive »⁴¹² menée par la France.

- TABLEAU 17-

Illustration discursive de la Stratégie offensive française

Sources ⁴¹³	Usage stratégique : logique de positionnement	Usage cognitif : logique d'influence
<p>Extraits de la lettre de mission adressée le 9 juillet 2007 par le Président de la République française, Nicolas Sarkozy, au Ministre de l'immigration de l'époque, Brice Hortefeux.</p> <p>- « [...] le cœur de votre mission sera double : conforter et approfondir la politique d'immigration choisie [...] et convaincre nos partenaires de s'engager dans la définition d'une politique de gestion des flux migratoires à l'échelon européen et international ».</p> <p>- « Parallèlement à votre action au niveau national, vous prendrez les dispositions nécessaires pour que l'Union européenne s'engage résolument dans une politique commune de gestion des flux migratoires. La France plaidera en faveur de la mise en place d'une [...]. Vous agirez en faveur de la mise en œuvre d'une [...], et de l'élaboration d'un pacte européen de l'immigration comportant, pour les Etats membres de l'Union européenne, des engagements [...] »</p> <p>- « Au-delà, vous engagerez les concertations nécessaires pour l'élaboration d'un traité multilatéral qui définira les droits et les devoirs des Etats en matière de gestion des flux migratoires [...] ».</p>	<p>(1) « vous engagerez les concertations nécessaires ».</p>	<p>(1) « convaincre nos partenaires de ».</p> <p>(2) « les dispositions nécessaires pour que l'Union européenne s'engage ».</p> <p>(3) « la France plaidera en faveur de [...] l'élaboration d'un pacte [...] comportant, pour les Etats membres de l'Union européenne des engagements ».</p>
<p>Extraits du discours du Ministre de l'immigration, Brice Hortefeux, devant la Délégation de l'Union européenne à l'Assemblée nationale, le 23 janvier 2008.</p> <p>- « Le temps où notre politique pouvait se concevoir dans le seul cadre de l'Hexagone est révolu. Dans un espace de libre circulation, toute décision prise par un Etat membre a des répercussions chez ses voisins. [...]. Il faut être lucide, une Europe à 27, c'est une lourde machine qui évolue progressivement mais lentement. Elle permet de ne se mettre d'accord que sur le plus petit</p>	<p>(1) « une Europe à 27, c'est une lourde machine qui [...] permet de ne se mettre d'accord que sur le plus petit dénominateur commun, souvent de faible valeur ajoutée pour notre pays ».</p> <p>(2) « je me suis déjà entretenu avec plusieurs de mes homologues et avec la Commission européenne sur ces</p>	<p>(1) « La Présidence française sera pour nous, une chance précieuse de faire progresser nos idées. C'est pourquoi je proposerai un pacte européen sur l'immigration et l'asile ».</p>

⁴¹¹ DE MAILLARD Jacques, SMITH Andy, « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », in : BAISNEE Olivier, PASQUIER Romain, (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Op.cit., P.202.

⁴¹² Il va sans dire que l'interconnexion entre ces deux types d'usages et logiques, donne à la distinction faite dans le tableau, un sens avant tout pratique pour répartir les extraits discursifs.

⁴¹³ La mise en contexte est nécessaire pour comprendre le sens des mots et phrases relevées pour appuyer la nature de la stratégie française dans la traduction.

<p>dénominateur commun, souvent de faible valeur ajoutée pour notre pays ».</p> <p>- « Les travaux européens s'inscrivent trop souvent dans des considérations juridiques et techniques : je le vois au Conseil 'Justice-Affaires intérieures'. La Présidence française sera pour nous, une chance précieuse de faire progresser nos idées. C'est pourquoi je proposerai un pacte européen sur l'immigration et l'asile [...] ».</p> <p>- « L'immigration est un sujet que nous devons gérer ensemble sur la base de règles simples s'articulant autour de 5 grands principes contraignants [...]. Comme je vous le disais, je me suis déjà entretenu avec plusieurs de mes homologues et avec la Commission européenne sur ces principes. D'ores et déjà [...] des déclarations communes sur l'immigration ont été signées par le Président de la République et ses homologues italien et espagnol. Elles reprennent dans leurs grandes lignes les fondamentaux du futur Pacte ».</p>	<p>principes ».</p>	
<p>Extraits du discours du Ministre de l'immigration, Brice Hortefeux, lors de la réunion conjointe entre le Parlement européen et les Parlements nationaux des Etats membres et des Etats candidats à l'UE, le 10 septembre 2008.</p> <p>- « La France se veut, avant tout, une présidence modeste. C'est pourquoi nous nous plaçons résolument dans le sillage des présidences précédentes [...]. Modeste, cette présidence française n'en est pas moins ambitieuse. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé, au nom de la France et sous l'autorité du Président de la République et du Premier ministre, un Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Le principe de ce Pacte a été adopté à l'unanimité par nos partenaires européens réunis à Cannes, lors d'un sommet JAI informel, les 7 et 8 juillet dernier ».</p>	<p>(1) « Modeste, cette présidence française n'en est pas moins ambitieuse. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé, au nom de la France [...] un Pacte européen sur l'immigration et l'asile ».</p> <p>(2) « Le principe de ce Pacte a été adopté à l'unanimité par nos partenaires européens [...] lors d'un sommet JAI informel [...] ».</p>	
<p>Extraits du discours du Ministre de l'immigration, Brice Hortefeux, lors de la réunion des présidents des commissions chargées des questions de justice et d'affaires intérieures, des parlements nationaux des Etats membres et des Etats candidats de l'UE, le 15 septembre 2008.</p> <p>- « J'observe [...] que la contribution de la France n'a pas été négligeable dans le cadre de l'activité de FRONTEX, notamment lors des différentes opérations entreprises cet été. Durant ces derniers mois, la France a participé à plusieurs opérations [...]. Enfin, pendant l'opération 'HERMES 2008' [...] la France a mobilisé non seulement des fonctionnaires, mais aussi un avion de surveillance. Mon pays a été le seul d'Europe à le faire ».</p> <p>- « Partant du principe que mon pays doit montrer l'exemple, j'ai décidé qu'un navire français spécialement réaménagé, le Malin, serait très prochainement, et ce en permanence, affecté à des missions de contrôle extérieur des frontières de l'UE. Il s'agit là d'un gros effort financier de la part de la France [...] ».</p> <p>- « Je me suis entretenu [...] avec le ministre français de la défense [...] afin que la France puisse faire rapidement de nouvelles propositions visant à renforcer les moyens de FRONTEX ».</p>	<p>(1) « la contribution de la France n'a pas été négligeable ».</p> <p>(2) « Mon pays a été le seul à le faire ».</p> <p>(3) « Partant du principe que mon pays doit montrer l'exemple ».</p> <p>(4) « Il s'agit là d'un gros effort financier de la part de la France ».</p> <p>(5) « la France puisse faire rapidement de nouvelles propositions ».</p>	<p>(1) « la France puisse faire rapidement de nouvelles propositions ».</p>
<p>Extraits de la note de présentation du Service des affaires européennes du Ministère en charge de l'immigration.</p> <p>- « Le Service des affaires européennes a joué un rôle important dans le cadre de la Présidence française de l'UE au second semestre 2008, dont l'immigration a constitué une priorité. Il a été chargé de la promotion et de la négociation des nombreuses initiatives que la France a proposées à ses partenaires [...] ».</p>		<p>(1) « la promotion et de la négociation des nombreuses initiatives que la France a proposées à ses partenaires ».</p>

Notre tableau

C'est à travers la subtilité des tournures employées, et des mots, que la « Stratégie offensive » peut être décelée. Cette sélection cognitive – n'engageant que nous – a tout de même l'avantage d'illustrer le rôle de leader défendu et entretenu par la France par un processus de traduction dont les objectifs ne sont pas cachés. Dotée d'une structure institutionnelle centrale

concentrée au maximum (Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du Ministère de l'Intérieur), la France semble rassembler ses forces pour attaquer de front la place de leader. Qu'il s'agisse de la tactique du « Premier entrant » exposée dans les conditions d'apprentissage, ou de l'attitude offensive que l'on vient de démontrer, le gouvernement français semble moins inquiet par le changement faisant suite à l'europanisation cognitive, que son voisin espagnol, comme nous le verrons en analysant les répercussions du Pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008 – exemple récent de l'offensive française⁴¹⁴.

b. Un degré de changement faible : « Absorption ».

Il n'est pas difficile d'imaginer les conséquences de la « Stratégie offensive » opérée par les acteurs de la traduction en France : qu'il s'agisse de la « Stratégie du premier pas », ou encore de l'usage cognitif de l'UE, le processus de convergence cognitive n'entraînera pas de changement visible dans l'action publique nationale. En tentant de s'imposer comme un « modèle de référence » dans le secteur migratoire, la France se libère d'éventuelles pressions informelles européennes sur ses décisions publiques internes⁴¹⁵. La référence au modèle de l'« Absorption » est donc justifiée dans le cas français :

« Absorption: Member states incorporate European policies or ideas into their programs and domestic structures, respectively, but without substantially modifying existing processes, policies, and institutions. The degree of domestic change is low »⁴¹⁶.

⁴¹⁴ « A l'instar de la politique énergétique et de la lutte contre le réchauffement climatique, l'importance accordée à la politique d'immigration et d'asile reflétait, elle aussi, les priorités nationales françaises. [...] il s'agissait de définir un cadre européen qui soutienne et complète l'action nationale. L'importance attachée à ce dossier se reflète dans l'intensité de la préparation. Le ministre en charge du dossier, Brice Hortefeux a fait un tour complet des capitales européennes au cours du premier semestre 2008 [...] ». KOOPMANN Martin et SCHILD Joachim, « Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France, in : *Etudes et Recherches*, n°72, P.25. Disponible sur www.notre-europe.eu

⁴¹⁵ Elle se libère mais n'en est pas immunisée : la Commission a déjà montré qu'elle peut ouvertement rappeler à l'ordre les attitudes nationales qu'elle estime être des dérives. De même entre Etats membres piliers de l'UE, il arrive que certains critiquent publiquement les décisions des autres. Le cas des expulsions de Romanichels en France durant l'année 2010 en fournit un exemple.

Pour en savoir plus consulter à titre informatif des articles parus dans le journal Le Monde : Ricard Philippe, « Bruxelles cherche l'apaisement avec la France au sujet des Roms », publié le 1^{er} mai 2010 ; NOUGAYREDE Natalie, « Affaire des Roms : la France n'est pas exonérée », publié le 21 octobre 2010. Disponible sur le site du journal <http://www.lemonde.fr>

⁴¹⁶ BÖRZEL Tanja A., RISSE Thomas, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », Op.cit., PP.69-70.

Dans la logique d'influence qui sous-tend la stratégie poursuivie, la plupart des idées adoptées à l'échelle supranationale s'inscriront dans la continuité du cadrage de la matrice cognitive interne⁴¹⁷. En tant que « premier entrant » dans la définition du secteur européen de l'immigration et modèle source de l'émulation, la France incorpore les orientations communes sans modification ou adaptation importante, entraînant de la sorte une convergence cognitive au degré de changement faible. En confrontant le contenu, les objectifs, et instruments présents dans l'action publique française avec le récent Pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008, il est possible d'illustrer cette « Absorption » française.

D'un point de vue général, on constate que l'aspect sécuritaire et instrumental de l'immigration développé par la France est prolongé dans le Pacte européen. La préférence pour une immigration choisie, professionnelle à caractère temporaire explicitement évoquée dans ce Pacte se situe dans la continuité de l'orientation générale définie pour ce secteur :

« Le leitmotiv du Pacte européen sur l'immigration et de l'asile' était bien le même que celui qui a guidé la législation en la matière en France depuis l'élection du président Sarkozy, à savoir la recherche d'une immigration 'choisie' et non 'subie'. Etant données les préférences nationales en matière de politique migratoire, sujet hautement sensible dans un grand nombre de pays membres, le progrès au niveau européen a favorisé le côté protecteur/ répressif de la politique d'immigration »⁴¹⁸.

Les cinq engagements politiques⁴¹⁹ proposés par la France et adoptés par le Conseil européen à l'unanimité en 2008 confortent la dynamique cognitive française sur plusieurs points, dont : la priorité à l'immigration professionnelle, le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière, la limitation de l'immigration familiale et les conditions particulière d'intégration.

⁴¹⁷ Rappel de la Rationalité française (Droite) mise à l'œuvre durant la période 2007/2008 sur laquelle se base notre étude : en matière de flux : « S'il est cognitivement rationnel de recourir à l'immigration lorsque la situation nationale l'exige, de même la fermeture des frontières, ainsi que le retour (volontaire ou forcé) seront des normes valides en cas de conjoncture défavorable. Il est donc axiologiquement rationnel de privilégier les nationaux, de sélectionner les candidats à l'admission et d'encourager les migrations temporaires ».

En matière d'intégration : « S'il est cognitivement rationnel que les immigrés soient dotés d'identités culturelles différentes susceptibles de remettre en cause la cohésion sociale et l'identité nationale, l'apprentissage des valeurs de la République et de la langue française sont des normes valides pour leur intégration. Il est donc axiologiquement rationnel de privilégier les intérêts de l'Etat (loi et ordre public) et la citoyenneté/identité nationale ».

⁴¹⁸ KOOPMANN Martin et SCHILD Joachim, « Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France », Op.cit., P.26.

⁴¹⁹ 1) Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat membre et favoriser l'intégration ; 2) lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ; 3) renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ; 4) bâtir une Europe de l'asile ; 5) créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et développement. Cf., Pacte européen sur l'immigration et l'asile, Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, P.4.

Une immigration professionnelle prioritaire

Dans le premier engagement du Pacte, le Conseil européen « *appelle les Etats membres à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail* ». En 2007, la France réaffirmait ouvertement son « *ambition de mieux placer la politique d'immigration au service de l'économie et du rayonnement de la France* »⁴²⁰. Une réaffirmation, car depuis la Loi sur l'immigration et l'intégration n°2006-911 du 24 juillet 2006, de nouvelles cartes de séjour ont été créées pour consolider le cadre juridique de l'immigration temporaire à visée professionnelle, permettant ainsi de dire que bien avant le Pacte de 2008 la France avait entamé le développement de cette orientation politique. L'absence de rupture à ce niveau est avérée. Ce faible degré de changement dans la convergence en matière d'immigration professionnelle peut s'évaluer en comparant les mesures adoptées dans le cadre du Pacte européen de 2008, avec les instruments français posés en 2006⁴²¹.

Le Pacte européen (2008) énonce les mesures suivantes :

(I) « *Le Conseil européen appelle les Etats membres à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail [...]* ».

(I a) « *Le Conseil européen convient d'inviter les Etats membres et la Commission, dans le respect de l'acquis communautaire et de la préférence communautaire, et en prenant en compte le potentiel en ressources humaines au sein de l'UE, à mettre en œuvre, avec les moyens les plus appropriés, des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte de tous les besoins du marché du travail de chaque Etat membre [...]* ».

(I b) « *Le Conseil européen convient de renforcer l'attractivité de l'UE pour les travailleurs hautement qualifiés et de prendre de nouvelles mesures pour faciliter davantage l'accueil des étudiants⁴²² et des chercheurs et leur circulation dans l'Union* ».

(I c) « *Le Conseil européen convient de veiller, en encourageant la migration temporaire ou circulaire [...], à ce que ces politiques ne favorisent pas la fuite des cerveaux* ».

⁴²⁰ Point Contact national (PCN) français, rapport 2008 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM).

⁴²¹ Sources : Point Contact national (PCN) français, rapports 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des migrations (REM) ; Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration et de l'intégration, septième rapport, mars 2011 ; Ministère de l'immigration, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version française) ; Conseil européen, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version finale 2008).

⁴²² Avant 2008, existait en France la possibilité de délivrer une autorisation provisoire de séjour aux étudiants étrangers (6 mois) : ceux ayant obtenu un diplôme du niveau master et souhaitant compléter leur formation par une première expérience professionnelle en France en relation avec leur formation ; autorisation accordée dans la respectue d'un retour dans le pays d'origine (à l'issue des 6 mois, si l'intéressé a un emploi, il est autorisé à rester en France pour exercer son activité professionnelle. Depuis le 1^{er} juin 2009, peuvent être délivrés des visas de long séjour dispensant de titre de séjour. Cf. Point Contact national (PCN) français, rapport 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM), P.29.

Précédemment en 2006, des instruments conformement à ces orientations étaient mis en place en France :

(a) *la carte « compétences et talents »* : l'étranger qui par ses qualifications et aptitudes peut présenter un projet de nature à participer, de façon significative et durable au développement économique de la France et de son pays d'origine – durée : 3 ans renouvelable (1 fois pour les ressortissants des pays membre de la zone de solidarité prioritaire).

(b) *les cartes « salarié » et « travailleur temporaire »* : permet à un ressortissant d'un Etat non membre de l'UE auquel s'applique des mesures transitoires, d'accéder à des métiers pour lesquels les employeurs rencontrent des difficultés de recrutement – la carte salarié quand le contrat de travail est d'une durée au moins égal à 1 an et la carte travailleur temporaire pour tout contrat de moins d'1 an.

(c) *carte « salarié en mission »* : le salarié qui justifie d'au moins 3 mois d'ancienneté au sein d'une entreprise établie à l'étranger et qui est détaché en France dans un autre établissement d'une entreprise ou dans une autre appartenant au même groupe, soit qui est embauché pour au moins 3 mois par une entreprise du même groupe établie en France. Le salarié doit faire preuve d'une qualification et d'une technicité particulière – durée : 3 ans renouvelable.

(d) *carte « travailleurs saisonniers »* : permet au titulaire d'un contrat de travail saisonnier agricole ou non, de séjourner en France pour une durée maximale de 6 mois sur 12 mois consécutifs, pour y effectuer dans une zone géographique et un métier déterminés, des travaux saisonniers. L'étranger doit s'engager à maintenir sa résidence habituelle hors du territoire français.

(e) *carte « scientifique »* : le ressortissant d'un pays tiers à l'UE diplômé de l'enseignement supérieur à un niveau au moins équivalent à celui de master et qui se livre à des activités de recherche d'enseignement. Il doit produire une convention d'accueil signée avec un établissement de recherche ou d'enseignement et qui précise la durée de réalisation des travaux susceptible de s'étendre sur plusieurs années.

(f) *carte « profession artistique et culturelle »* : techniciens du spectacle et artistes étrangers titulaires d'un contrat passé avec une entreprise ou un établissement dont l'activité principale comporte la création ou l'exploitation d'une œuvre de l'esprit et qui souhaitent exercer leur activité en France pendant plus de 3 mois – la carte est renouvelable dans la limite du contrat de travail majoré d'un mois ou dans la limite de la durée de ses droits aux allocations de chômage.

(g) *carte « commerçant », « artisan » ou « industriel »* : le ressortissant de pays tiers, établi ou non sur le territoire français, qui exerce ou participe en France à une activité dont l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers est exigée.

Une lutte contre l'immigration irrégulière, renforcée

S'il est clair que l'immigration irrégulière fait l'objet de multiples mesures dans les différents Etats membres (tendance confirmée par l'engagement II du pacte), la France avait déjà développé des instruments avec la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006, durcissant et consolidant ainsi sa politique de retour : l'Obligation de Quitter le Territoire Français (OQTF), l'Aide au Retour Volontaire (ARV) et l'Aide au Retour Humanitaire (ARH). En confrontant les mesures prises dans le Pacte européen de 2008 et les instruments français mis en place en 2006, on est en mesure d'observer le faible effort de convergence à réaliser en matière de lutte contre l'immigration irrégulière⁴²³.

Le Pacte européen (2008) énonce les mesures suivantes :

(II) « *Le Conseil européen réaffirme sa détermination à lutter contre l'immigration irrégulière. Il rappelle son attachement à l'application effective de 3 principes fondamentaux [...] (dont) : - les étrangers en situation irrégulière sur le territoire des Etats membres doivent quitter ce territoire. Chaque Etat membre s'engage à assurer l'application effective de ce principe dans le respect du droit et de la dignité des personnes concernées, en donnant la préférence au retour volontaire, et reconnaît les décisions de retour prises par un autre Etat membre* ».

(II k) « *Le Conseil européen convient d'inviter les Etats membres, notamment avec le concours des instruments communautaires, à se doter de dispositifs incitatifs concernant l'aide au retour volontaire et à s'informer mutuellement à ce sujet [...]* ».

En 2006, la France mettait déjà en place des instruments allant dans le sens du Pacte :

(a) *la circulaire du 7 décembre 2006 a permis l'application de deux formes d'aide au retour*⁴²⁴. Tout d'abord, l'ARV (Aide au retour volontaire) : concerne les étrangers ayant fait l'objet d'une Obligation à Quitter le Territoire (OQTF) ou d'un Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière (APRF), dès lors qu'ils ne sont pas en rétention. Puis, l'ARH (Aide au retour humanitaire) : concerne les étrangers, y compris citoyens de l'UE, en situation de dénuement ou de grande précarité, mineurs isolés étrangers sur demande d'un magistrat ou, le cas échéant, dans le cadre d'une réunification familiale et tout étranger qui n'entre pas de champ d'application de l'ARV. Un système d'aide à la réinsertion ou à la réinstallation des migrants dans leur pays

⁴²³ Sources : Point Contact national (PCN) français, rapports 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des migrations (REM) ; Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration et de l'intégration, septième rapport, mars 2011; Ministère de l'immigration, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version française) ; Conseil européen, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version finale 2008).

⁴²⁴ Par le biais de l'OFII (Office français pour l'immigration et l'intégration).

d'origine existe également (aides à la création d'entreprise ou d'activité économique pour soutenir les initiatives des migrants dans leur pays d'origine).

(b) le décret du 23 décembre 2006 qui a remplacé l'IQTF (*Invitation à quitter le territoire français*), par l'OQTF (*Obligation à quitter le territoire*). Avant 2006 : quand une préfecture retirait ou refusait un titre de séjour, elle accompagnait sa décision d'une IQTF dans le délai d'1 mois. En cas de recours gracieux (auprès du préfet ou du ministre) par l'étranger qui conteste, dans le délai de 2 mois suivant sa notification, cela avait pour effet de conserver le délai du recours devant le tribunal administratif dans l'attente de la réponse de l'autorité administrative (expresse ou implicite au bout de 2 mois de silence). Une fois le délai d'un mois pour quitter le territoire prévu par l'IQTF passé, le préfet avait la possibilité de prendre un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) qu'il notifiait généralement par voie postale (APRF Postal). L'étranger disposait alors de 7 jours pour le contester devant le tribunal administratif, ce qui empêchait l'éloignement jusqu'à ce que le tribunal se soit prononcé. Depuis 2006 : le délai de traitement a été raccourci et la procédure d'expulsion endurcie ; l'OQTF remplace l'IQTF et « APRF Postal ». Les préfets peuvent assortir leurs décisions de refus, de non renouvellement ou de retrait d'un titre de séjour quel qu'il soit d'un OQTF.

Un souci de limiter l'immigration familiale et d'encadrer les conditions d'intégration

Le point I (d) du Pacte européen évoquant la nécessité de « réguler l'immigration familiale de façon plus efficace », s'inscrit si bien dans la rationalité française, que la France a pu énoncer dans son rapport 2009 – rédigé dans le cadre du Réseau européen des migrations – qu'en la matière, « *Aucun changement n'a été introduit en 2008 et 2009* »⁴²⁵.

De plus, en matière d'intégration, le gouvernement français avait déjà démontré son orientation depuis 2007 avec l'intitulé de son nouveau Ministère, alliant « immigration », « intégration », et « identité nationale » ; La Loi du 20 novembre 2007 ainsi que le décret n°2008-1115 du 30 octobre 2008, ont finalisé cette orientation. Dans sa proposition de Pacte, la France affirmait clairement que « *l'apprentissage de la langue du pays d'accueil et l'accès à l'emploi sont [...] des facteurs essentiels à l'intégration* ». *Actuellement inséré dans l'engagement I du Pacte européen de 2008, cette idée témoigne une fois de plus de la continuité avec l'action française. Cette continuité s'observe en comparant le contenu de la politique française de 2007 en matière d'immigration familiale et d'intégration, avec certaines dispositions du Pacte européen de 2008*⁴²⁶.

⁴²⁵ Point Contact national (PCN) français, rapport 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM), P.31.

⁴²⁶ Sources : Point Contact national (PCN) français, rapports 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des migrations (REM) ; Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration et de l'intégration,

Le Pacte européen (2008) énonce les mesures suivantes :

(I d) « *Le Conseil européen, convient, de mieux réguler l'immigration familiale en invitant chaque Etat membre [...] à prendre en considération dans la législation nationale [...] ses capacités d'accueil et les capacités d'intégration des familles appréciés au regard de leurs conditions de ressources et de logement dans le pays de destination ainsi que, par exemple, de leur connaissance de la langue de ce pays* ».

(I g) « *Le Conseil européen convient, d'inviter les Etats membres, [...] à mettre en place des politiques ambitieuses [...] (qui) comporteront des mesures spécifiques pour favoriser l'apprentissage de la langue et l'accès à l'emploi, facteurs essentiels d'intégration ; elles mettront l'accent sur le respect des identités des Etats membres et de l'UE, ainsi que de leurs valeurs fondamentales [...]* ».

Le contenu de la politique française en 2007 prenait déjà quant à lui les orientations du Pacte. La loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (complétant les réformes engagées par les lois du 26 novembre 2003 et 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration) dispose en matière de regroupement familial et d'intégration ce qui suit :

- *dès le pays d'origine, les personnes souhaitant rejoindre la France dans le cadre du regroupement familial, tout comme les conjoints étrangers de Français sollicitant un visa de long séjour, feront l'objet d'une évaluation permettant d'apprécier leur degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République. Si le besoin en est établi, une formation leur sera délivrée préalablement à l'arrivée en France.*

- *Lorsque la famille qui a bénéficié du regroupement compte des enfants, un « Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille » (CAI) sera signé par les parents avec l'Etat. Dans ce cadre, les parents recevront une formation sur leurs droits et devoirs en France. En cas de non respect du contrat, des mesures d'accompagnement seront prises [...].*

L'étranger souhaitant faire venir son conjoint et ses enfants en France devra établir qu'il dispose de revenus adaptés à la taille de sa famille ».

Pour terminer notre argumentaire sur l'absence de changement cognitif ou de réel bouleversement, comme principal effet de l'eupéanisation en France, on peut évoquer un autre exemple, cette fois-ci postérieure au Pacte européen de 2008, qui confirme le modèle de l'« *Absorption* ». Le point (II a) validé par le Conseil européen affirmant l'importance de « *se limiter à des régularisations au cas par cas et non générales, dans le cadre des législations nationales* », était avant tout un objectif vivement défendu en France bien que ne l'ayant pas, en 2008 explicitement

septième rapport, mars 2011; Ministère de l'immigration, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version française) ; Conseil européen, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version finale 2008).

matérialisé. Mais si l'on considère qu' « *un des objectifs de la présidence française était celui de pouvoir s'opposer aux décisions unilatérales de régularisation d'immigrés sans papiers, comme celle du gouvernement espagnol en 2005, qui avait fortement agacé le ministre de l'intérieur français de l'époque Nicolas Sarkozy* »⁴²⁷, la circulaire du 24 novembre 2009 n'est pas une nouveauté. Celle-ci « *durcit fortement la possibilité de la régularisation des travailleurs sans papier avec 3 nouvelles conditions* » pour éviter les régularisations massives systématiques, d'étrangers en situation irrégulière ayant un emploi : (1) une durée significative de séjour habituel en France, (2) une volonté d'intégration sociale du demandeur attestée notamment pour son insertion dans un milieu professionnel, (3) la compréhension de la langue française. Par leur contenu, ces nouvelles conditions imposent de fait un examen des situations au cas par cas (par les préfets et services ministériels).

3. Un gouvernement espagnol face à la difficile conciliation réalité nationale/attentes européennes

Toujours dans un souci de conserver une conduite exemplaire, l'Espagne adopte une posture défensive pour s'adapter aux exigences européennes (a), suscitant dès lors un changement moyen mais notable, dans son action publique interne (b).

a. L'attitude défensive dans la traduction : justification et positionnement stratégique

L'intelligibilité de la « Stratégie défensive » que l'on attribue à l'Espagne dans le processus de traduction des orientations cognitives communes, débute aussi par l'observation de la structure institutionnelle interne du secteur de l'immigration. En effet, le regroupement ou l'éclatement des centres décisionnels sont deux organisations susceptibles d'illustrer en surface la logique poursuivie par un gouvernement⁴²⁸.

⁴²⁷ KOOPMANN Martin et SCHILD Joachim, « Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France », Op.cit., P.26.

⁴²⁸ La métaphore du jeu de société stratégique est un bon exemple : lorsque des joueurs sont en mode de défense, ils placent leurs pions à des endroits clés pour protéger leurs positions qu'ils estiment importantes ; alors que des joueurs en mode offensif regroupent généralement leurs forces pour attaquer de front en un seul bloc, et faciliter le contrôle du domaine en jeu.

Si la France manifeste sa « Stratégie offensive » par un resserrage de la « Policy community » et une minimisation des débats tant que possible, l'Espagne ne semble pas avoir opté pour la même organisation, préférant une organisation plus éclatée. L'héritage franquiste (entre autre) a sans doute joué un rôle, positionnant de fait toute centralisation de pouvoir ou absence de discussions visant un consensus, comme un risque de dérive autoritaire et donc d'instabilité démocratique. Mais au-delà de ces considérations historiques, l'instauration d'un fort degré de décentralisation dans l'Etat unitaire qu'est l'Espagne (suite à la reconnaissance groupée de la Nation espagnole unitaire et de l'autonomie des nationalités régionales dans l'article 2 de la Constitution du 29 décembre 1978) a contribué à agrandir l'arène politique de discussion dans certains secteurs sensibles comme l'immigration, les Communautés Autonomes (CA) étant des protagonistes importants en vertu de leurs compétences dans des domaines déterminants de la politique publique d'immigration. Ainsi, depuis le premier mandat du leader socialiste Luis Rodriguez Zapatero (2004-2008), le secteur de l'immigration est officiellement géré par quatre ministères⁴²⁹ : *Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio de Justicia*⁴³⁰.

Le « *Ministerio de Trabajo e Inmigración* » est responsable de la politique d'immigration. C'est par le biais de son « *Secretaria de Estado inmigración y Emigración* » qu'il assure cette fonction. En matière de gestion des flux, il est chargé de proposer (pour approbation postérieure du « *Consejo de Ministros* »), le contingent (ou quota) annuel, de gérer l'accès des travailleurs étranger au marché du travail, de faire le suivi des processus de regroupement familial, et de mettre en place le « *Plan de retorno Voluntario* » (Plan de retour volontaire).

Le « *Ministerio del Interior* » : est responsable du contrôle des frontières, de l'expulsion des nationaux de pays tiers ne respectant pas les procédures et documents en vigueur en matière d'immigration. Il est chargé d'instruire la procédure d'asile et de résoudre l'attribution ou le refus du statut de réfugié et autres formes de protection internationale, sur proposition de la « *Comisión Interministerial de Asilo y Refugio* » (CIAR). Sa « *Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil* », est responsable, à travers les « *Comisariás* » ou « *Oficinas de Extranjeros* », de la gestion des « *Tarjetas de Identidad de Extranjeros* » qui permettent à un individu de résider légalement en Espagne pour une durée supérieure à 3 mois. Les « *Ministerio del Interior* », « *Ministerio de Trabajo e Inmigración* » (par son

⁴²⁹ Ministère du travail et de l'immigration ; Ministère de l'intérieur ; Ministère des affaires étrangères et de la coopération ; Ministère de la justice.

⁴³⁰ Source : <http://extranjeros.mtin.es> (Ministère du Travail et de l'Immigration) ; www.maec.es (Ministère des affaires étrangères et de la coopération) ; Point Contact national (PCN) espagnol, rapports 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des migrations (REM). Pour en savoir plus sur le REM aller sur le site officiel : <http://emn.intrasoft-intl.com> .

« *Secretaría de Estado inmigración y Emigración* »), « *Ministerio de Administraciones públicas* » (par ses « *Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno* »), sont ensemble les co-responsables des « *Oficinas de Extranjeros* ». Celles-ci sont chargées du traitement des autorisations de travail et des autorisations de résidence, gèrent les renouvellements d'autorisation de résidence temporaire, et attribuent les autorisations de résidence permanente, en plus d'être chargées de la gestion des « *Tarjetas de Identidad de Extranjeros* ».

Le « *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* »: est responsable des relations avec les pays tiers. Sa mission est d'obtenir la collaboration des pays d'origine par la mise en ordre et la régulation des flux migratoires (programmes de co-développement).

Le « *Ministerio de Justicia* »: Responsable de l'attribution de la nationalité. Il gère (attribution ou refus) des demandes d'accès à la nationalité espagnole.

Cette répartition précise en fonction des attributions traditionnelles dévolues à chacun de ces acteurs, laisse à penser que l'action publique espagnole dans ce secteur est davantage motivée par le pragmatisme que le symbolisme – une dynamique autre par rapport à la France. Nous ne reviendrons pas sur l'importance de la « *Political Window* » du problème public d'immigration en Espagne, mais l'évoquons tout de même comme un des facteurs explicatifs de cette structure institutionnelle (l'absence initiale de controverse publique ayant facilité l'émergence et le maintien d'une conception purement technique de l'immigration). Néanmoins, cet engouement pour la gestion pragmatique de la question n'écarte en rien la présence, voire la défense d'une orientation politique symbolique. Comme on l'a vu, c'est à partir des années 2000 que la politisation de ce secteur a été effective et que les principales matrices cognitives du débat se sont esquissées. Les répercussions institutionnelles sont notables comme en témoigne le rôle donné en la matière au Ministre du Travail depuis 2004. C'est effectivement parmi les quatre administrations compétentes, le principal responsable de la politique d'immigration espagnole. Une liaison « travail/immigration », qui détermine de façon claire que la gestion des immigrés est le noyau de la politique publique d'immigration en Espagne, et non un aspect secondaire comme semble le faire paraître l'action française. On peut considérer qu'après les deux mandatures du Partido Popular (PP) aux accents fortement autoritaires et sécuritaires, le retour du Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 2004 a été l'occasion de réaffirmer la rationalité humaniste et pragmatique de la Gauche, à travers la création du « *Ministerio de Trabajo e Inmigración* »: « *Lo que constituye la principal fuente de argumentación para organizar las políticas migratorias es el enfoque dado a la inmigración laboral en un marco de derechos humanos. Este marco es importante para entender el sistema*

establecido en España »⁴³¹. Le rôle central donné à ce ministère en fait certes un acteur important, mais pas l'unique dans le processus de traduction. A l'instar de la France, on peut distinguer deux catégories.

D'une part les acteurs transectoriels de la traduction : Le Chef du Gouvernement, la Représentation permanente de l'Espagne auprès de l'UE (REPER) et le Secrétariat d'Etat aux questions européennes (« *Secretario de Estado de Asuntos Europeos* »)⁴³².

Le Premier Ministre (chef du gouvernement) : en tant que personnalité politique, cet acteur se présente comme le traducteur le plus visible et médiatisé. A l'aide du Département international de son Cabinet, le Président du gouvernement est symboliquement le porte parole des positionnements politiques de l'Espagne et le diffuseur explicite des orientations cognitives communes par ses discours.

La Représentation permanente de l'Espagne auprès de l'Union européenne (REPER) : cet organe constitue le canal à travers lequel se transmettent et se reçoivent toutes les communications officielles entre l'Administration espagnole et les institutions de l'Union européenne. Un filtre de coordination supplémentaire. Créée par le décret n° 260/1986 du 17 janvier 1986), la REPER fonctionne comme un gouvernement miniature, chaque ministère étant représenté par au moins un conseiller responsable du suivi des questions relevant de son domaine de compétence. Par sa fonction coordinatrice, la REPER est en relation avec le « *Secretario de Estado para la Unión Europea* » qui lui-même coordonne les actions administratives nationales en matière européenne et donne les instructions au REPER. L'organisation fortement décentralisée de l'Etat espagnol, fait des Communautés autonomes, des acteurs officiels de la traduction : elles ont la possibilité, à travers le Conseil des Affaires autonomiques de la REPER et depuis la Résolution du 28 février de 2005 du « *Secretario de Estado de Cooperación Territorial* », de participer aux groupes de travail du Conseil de l'UE⁴³³.

Le Secrétariat d'Etat aux questions européennes. Intégré au « *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* », il est chargé de coordonner toutes les actions des Administrations publiques vis-à-vis de l'Union européenne, dans le cadre de ses compétences. Les fonctionnaires qui le composent sont issus des différents ministères, ce qui facilite ainsi la communication et la

⁴³¹ Point Contact national (PCN) espagnol, rapport 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM), P.27. Disponible sur <http://extranjeros.mtin.es>

⁴³² Source : www.es-ue.org (REPER de l'Espagne) ; www.maec.es (Ministère des affaires étrangères et de la coopération).

⁴³³ Rappel technique : le Conseil de l'UE (composé des 27 ministres des Etats membres qui se réunissent en fonction des secteurs – agriculture, affaires étrangères, etc.) est différent du Conseil européen (composé des 27 chefs d'Etat ou de gouvernement et du président de la Commission européenne).

coordination. En outre, le Secrétariat entretient des relations avec les organes et organismes compétents de l'Administration générale d'Etat, et avec les Administrations autonomes locales. Le Secrétaire d'Etat aux questions européennes préside la « *Comisión Interministerial para Asuntos relacionados con la Unión Europea* » (CIAUE), principal organe interministériel de coordination des informations et lignes d'action à suivre dans le cadre de l'UE.

D'autre part les acteurs sectoriels de la traduction : Le Ministre en charge de l'immigration et Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration (« *Secretario de Estado de inmigración y emigración* ») du Ministère du Travail et de l'immigration⁴³⁴.

Le Ministre en charge de l'immigration. Comme les acteurs transectoriels cités précédemment, le discours du Ministre et surtout celui du Secrétaire d'Etat à l'immigration et l'émigration dévoile symboliquement la teneur cognitive de l'action voulue par le gouvernement dans ce secteur à l'échelle européenne, mais aussi la stratégie adoptée dans la convergence avec les orientations communes. De même, en termes d'image ce sont les traducteurs dont les va-et-vient sont les plus perceptibles.

Le Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration : ce secrétariat du « *Ministerio de Trabajo e Inmigración* », joue un rôle spécifique dans la traduction, notamment à travers 3 organes collégiaux : le « *Consejo Superior de Política de Inmigración* » chargé d'assurer la coordination de l'action des Administrations publiques ayant compétence en matière d'intégration des immigrés et le développement d'une politique globale. La « *Comisión Interministerial de Extranjería* » chargée d'analyser, de débattre et d'informer sur les propositions des Départements ministériels qui ont une incidence sur le traitement de l'immigration et l'asile. L'« *Observatorio Permanente de la Inmigración* » qui recueille, analyse et diffuse l'information liée aux mouvements migratoires en Espagne, et en assure la promotion. Dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM) c'est d'ailleurs lui qui coordonne les 8 experts issus des 4 ministères en charge de l'immigration, du PCN espagnol (Point contact national).

Leur présentation faite, reste à envisager l'attitude de ces acteurs dans le processus de traduction. En considérant que l'attitude défensive « *s'exprime par des tactiques pour rechercher des alliés en amont des discussions, pour bloquer une proposition ou pour tenter également d'anticiper les problèmes posés en terme d'adéquation avec les législations nationales lors des négociations* », la stratégie espagnole aura pour fil conducteur des logiques de justification et positionnement à travers un usage stratégique et de légitimation.

⁴³⁴ Source : <http://extranjeros.mtin.es>

Une logique de justification : l'Union européenne sera le facteur explicatif des réussites ou échecs constatés dans l'action nationale sectorielle – par exemple, une « excuse européenne » ou « contrainte européenne » – une opportunité de légitimer les décisions internes.

Une logique de positionnement : le gouvernement restera soucieux de son image de « bon élève » dans l'intégration européenne et aspirera simultanément à asseoir sa position dans le cœur décisionnel européen en matière d'immigration, non en imposant sa matrice comme la France, mais en la préservant le plus possible.

Pour illustrer la « Stratégie défensive » espagnole et ses deux logiques (qui comme ce fut le cas dans le cas français, sont séparés pour des raisons seulement méthodiques – les deux types d'usages et logiques étant en interconnexion), le tableau qui suit reprend des passages discursifs émis par certains acteurs de la traduction, à savoir le Chef du gouvernement espagnol, la Secrétariat d'Etat à l'immigration et l'émigration, et l'Observatoire permanent de l'immigration.

- TABLEAU 18 -

Illustration discursive de la Stratégie défensive espagnole⁴³⁵

Sources ⁴³⁶	Usage de légitimation : Logique de justification	↔ Usage stratégique : logique de positionnement
<p>Extracto del discurso del Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso para informar sobre las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, el miércoles 21 de junio de 2006.</p> <p>- « En sólo ocho meses, desde las primeras crisis en Ceuta y Melilla, España ha colocado los temas de la inmigración en el centro de la agenda europea; ha impulsado la aprobación por primera vez de una política integrada y global de inmigración en diciembre de 2005; ha generado una especial sensibilidad en la Comisión y otras instituciones europeas; ha convertido este asunto en un tema recurrente en todos los Consejos Europeos [...]. Cuando España habla de inmigración en Europa, no sólo está planteando un problema serio en nuestras fronteras, sino que está llamando la atención sobre lo que es un desafío para toda Europa; la de ahora y la del futuro. Así lo reconoció el Consejo Europeo cuando estableció la urgencia de desarrollar una auténtica política europea de la inmigración ».</p>	<p>(1) « Cuando España habla de inmigración en Europa, no sólo está planteando un problema serio en nuestras fronteras, sino que está llamando la atención sobre lo que es un desafío para toda Europa [...]. Así lo reconoció el Consejo Europeo [...] ».</p>	<p>(1) « En sólo ocho meses [...], España ha colocado los temas de la inmigración en el centro de la agenda europea; ha impulsado [...] ha generado [...] ha convertido este asunto en un tema recurrente en todos los Consejos Europeos [...] ».</p>
<p>Extracto del discurso del Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados para informar sobre los resultados del Consejo Europeo de Bruselas, el miércoles 25 de junio de 2008.</p> <p>- « El Consejo Europeo ha seguido impulsando, de acuerdo con las propuestas españolas, la política europea de inmigración. [...] De acuerdo con la posición de España, el Consejo ha vuelto a insistir en la necesidad de dotar</p>	<p>(1) « De acuerdo con la posición de España, el Consejo ha vuelto a insistir en [...] ».</p>	

⁴³⁵ Une traduction de ce tableau est disponible en annexe.

⁴³⁶ La mise en contexte est nécessaire pour comprendre le sens des mots et phrases relevées pour appuyer la nature de la stratégie espagnole dans la traduction.

<p><i>de mayores competencias y medios a la Agencia Europea de Fronteras, y ha subrayado la importancia de incorporar modernas tecnologías en el control de nuestras fronteras exteriores ».</i></p>		
<p>Extracto del informe nacional de España (2009), hecho por el Observatorio permanente de inmigración, en el red europeo de migración.</p> <p>- «Frente a los habituales dilemas en la gestión de fronteras y la aplicación de su política migratoria, España siempre busca priorizar el respeto de los derechos humanos, y es dentro de este marco donde aplica el enfoque estrictamente laboral. Este enfoque implica que la mayoría de los criterios que orientan las políticas migratorias y el mismo sistema migratorio tiene directamente como fuente de información la situación del mercado de trabajo en España ».</p> <p>- «Los cambios de estrategias políticas, los cambios de orientaciones generales de los discursos que acompañan las políticas tienen, en último término, esta dimensión laboral como principal factor explicativo. [...]. El vínculo con el empleo constituye, pues, la principal apuesta gubernamental y la consideración del fenómeno migratorio como un factor positivo y de cohesión social ».</p>		<p>(1) « Frente a los habituales dilemas en la gestión de fronteras y la aplicación de su política migratoria, España siempre busca priorizar el respeto de los derechos humanos ».</p> <p>(2) « El vínculo con el empleo constituye, pues, la principal apuesta gubernamental [...] ».</p>
<p>Extracto de la intervención de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Anna Terrón, durante el Congreso de los diputados, sesión num. 34, el miércoles 28 de abril de 2010.</p> <p>- «La Presidencia española nos esta brindando la oportunidad de seguir trabajando y de afianzar la política de inmigración en el ámbito comunitario. En conjunción con las posiciones defendidas por España, la política de inmigración europea avanza, por un lado, bajo la lógica de una concepción global e integral, que gracias a este Gobierno esta también presente en el Pacto europeo sobre inmigración y asilo [...]. Por otro lado, esta política insiste en la necesidad de fomentar los avances en materia de integración de los inmigrantes, una competencia que acaba de estrenar la Unión Europea gracias al Tratado de Lisboa ».</p> <p>- « Saben ustedes cuál ha sido la implicación del Gobierno español para incluir los temas migratorios en la agenda europea. Solo quiero recordar que en 2005 el Consejo Europeo aprobó en sus conclusiones el enfoque global de migraciones en el que seguimos aun trabajando, a instancias del presidente del Gobierno español, en la cumbre de Hampton Court, y que en 2008 copatrocinamos con Alemania y Francia el Pacto europeo sobre inmigración y asilo ».</p> <p>- « [...] si atendemos a las expectativas demográficas a medio y largo plazo en la Unión Europea, Europa va a continuar siendo tierra de recepción de trabajadores extranjeros. En ese nuevo ciclo, ¿Cuáles deben ser las actuaciones prioritarias en la política de inmigración? [...] el objetivo del Gobierno sigue siendo garantizar la legalidad en el acceso, la convención, la integración y el consenso en relación con la política migratoria. Esa va a ser mi obsesión y también será mi objetivo ».</p>	<p>(1) « En conjunción con las posiciones defendidas por España, la política de inmigración europea avanza [...] ».</p>	<p>(1) « [...] la lógica de una concepción global e integral, que gracias a este Gobierno esta también presente en el Pacto europeo sobre inmigración y asilo [...] ».</p> <p>(2) « [...] la implicación del Gobierno español para incluir los temas migratorios en la agenda europea ».</p> <p>(3) « [...] en 2008 copatrocinamos con Alemania y Francia el Pacto europeo sobre inmigración y asilo ».</p> <p>(4) « [...] ¿Cuáles deben ser las actuaciones prioritarias en la política de inmigración? [...] el objetivo del Gobierno sigue siendo garantizar [...] Esa va a ser mi obsesión y también será mi objetivo ».</p>

Notre tableau⁴³⁷

Si l'Espagne avait tendance dans les années 80-90 à utiliser l'UE pour justifier son action auprès de ses citoyens (« Contrainte européenne », « exigences européennes »), la logique de positionnement qu'elle développe ces dernières années amène à préciser la teneur de l'usage de légitimation : l'UE est évoquée dans les argumentaires espagnols avant tout pour légitimer son poids dans la machine européenne, et non pour sous-entendre une action nationale qui subit l'influence du cadre européen. Les formulations discursives telles que représentées dans le précédent tableau, mettent donc plus en relief la logique de positionnement avec l'usage

⁴³⁷ Source : <http://extranjeros.mtin.es> ; www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones .

stratégique de l'UE. De ce fait, l'usage de légitimation – justifier l'action espagnole en montrant son adéquation avec l'esprit européen du moment – contribue à l'usage stratégique. Il est ainsi possible de dire que l'interconnexion entre les différents types d'usage peut entraîner des situations où un usage prédomine sur l'autre – la dimension temporelle/contextuelle y étant pour beaucoup.

La « Stratégie défensive » de l'Espagne consiste donc à défendre son modèle cognitif en rattachant plus que possible ses paramètres avec ceux de l'UE et en insistant sur la volonté de préserver la vision du secteur telle qu'elle est développée spécifiquement sur le territoire.

b. Un degré de changement moyen : « Accommodation »

La fluidité observée dans l'« emboîtement orientation commune/orientation nationale » en France ne concerne en rien le cas espagnol. En effet, l'attitude défensive présentée plus haut, implique d'une part une adaptation au changement produit par la diffusion cognitive, et d'autre part la préservation d'un système institutionnel et cognitif propre au territoire national (pour ne rester qu'à ce niveau d'action publique). En se référant de nouveau à la typologie proposée par Tanja A. Börzel et Thomas Risse pour mesurer l'impact européen dans un système interne, on retient sans hésitation l'idée qu'en Espagne, l'europanisation cognitive dans le secteur de l'immigration prend la forme de l'« Accommodation » - en français, il s'agirait d'une sorte d'adaptation qui répond bon gré mal gré à la pression commune, et donc réalisée sans véritable engouement, a fortiori parce que ne correspondant pas à l'esprit de l'action publique interne.

*« Accommodation: Member states accommodate Europeanization pressures by adapting existing processes, policies, and institutions without changing their essential features and the underlying collective understandings attached to them.
The degree of domestic change is modest »⁴³⁸.*

Ainsi, le gouvernement espagnol réagit aux pressions de l'europanisation en adaptant ses politiques internes sans modifier les caractéristiques essentielles et les compréhensions collectives sous-jacente qui leurs sont rattachées. Un degré de changement moyen, voire extrêmement modeste qui peut entraîner dans les faits une éventuelle « dualité cognitive », dont la principale conséquence serait deux types d'attitudes au sein d'un même secteur, la première ne faisant pas

⁴³⁸ BÖRZEL Tanja A., RISSE Thomas, « Conceptualizing the Domestic Impact of Europe », Op.cit. P.70.

l'objet de véritable remise en cause puisque répondant à l'impact européen, et la deuxième évoluant prioritairement (pour ne pas dire essentiellement) en fonction des discussions politiques internes. Lorsque la gestion des flux sera un aspect du secteur d'immigration concédé de fait à l'UE (pas d'intervention cognitive particulière, si ce n'est le maintien des objectifs communautaires) et donc amené à être modifié si besoin est lors du processus de convergence, la gestion des immigrés sera un aspect sensible du secteur (moins susceptible de faire l'objet de changement par rapport à la gestion des flux).

Vu la trajectoire historique de l'Espagne et son attitude pro-européenne détectable bien avant son adhésion, on aurait pu penser que l'europanisation cognitive se manifesterait par une « *Absorption* ». Il est vrai que l'intégration reste généralement un domaine laissé à la discrétion des Etats membres. Mais dans l'esprit d'anticipation, la volonté de rester un modèle d'intégration européenne et de devenir un pilier décisionnel, l'Etat espagnol aurait pu étendre l'importation des caractéristiques propres aux systèmes nationaux de référence, comme la France, à la gestion des immigrés. Au lieu de cela, on constate une attitude défensive, une forme de réalisme politique, confortant l'existence d'une politique publique d'immigration à deux visages. D'une part, une politique de gestion des flux aussi restrictive que celles défendues par les pays de vieille immigration. D'autre part, une politique d'intégration axée sur un traitement humaniste de l'immigré.

Ce double visage de la politique publique espagnole démontre également que l'Etat ne se contente pas de répondre aux pressions, mais qu'il développe sa propre orientation cognitive⁴³⁹. Une remarque importante car en effet, l'anticipation que nous avons relevée et démontrée au début de notre étude pourrait induire une erreur d'appréciation, en conférant une « adaptation passive » de longue durée à l'Espagne. Bien au contraire, de la même façon que la France a opté pour une « Stratégie du premier pas », l'Espagne a développé une stratégie plus discrète, plus fine qui consiste à maintenir un équilibre entre les attentes supranationales et internes. De la sorte, quand la France centre sa politique sur la gestion des flux, l'Espagne fait de l'intégration le socle de son action dans le secteur d'immigration. L'histoire culturelle de ce pays y est certainement

⁴³⁹ Rappel de la Rationalité espagnole (Gauche) mise à l'œuvre durant la période 2007/2008 sur laquelle se base notre étude : en matière de flux : « S'il est cognitivement rationnel de considérer la main-d'œuvre étrangère comme un ensemble d'êtres humains pouvant contribuer à l'évolution du pays récepteur, contexte européen oblige, tenir compte de la rationalité dominante chez les autres Etats membres et s'aligner sur la logique policière des frontières sont donc des normes valides. Il est donc axiologiquement rationnel de sécuriser les frontières pour maintenir le contrôle sur un phénomène structurel, de réguler rigoureusement les flux, en appliquant toutefois les principes d'assistance humanitaire ». En matière d'intégration : « S'il est cognitivement rationnel de considérer les immigrés comme des individus à mêmes d'enrichir la société d'accueil, un facteur de progrès et de changement positif, promouvoir leur intégration dans le respect de leurs différences culturelles sont donc des normes valides. Il est ainsi axiologiquement rationnel d'encourager en priorité les mesures pour la tolérance, l'égalité, la cohésion sociale et la non-discrimination ».

pour beaucoup, mais c'est également la forte décentralisation caractérisant cet Etat unitaire qui, en favorisant les discussions à multiples niveaux, fait naître la nécessité d'un modèle cognitif correspondant à cette réalité.

Toujours dans le contexte de mise en route du Pacte européen sur l'immigration et l'asile de 2008, nous pouvons observer le degré de changement modeste dans la politique interne espagnole par la combinaison de trois critères : une adaptation conforme à l'orientation politique traditionnelle ; une adaptation contrainte par rapport à l'orientation politique traditionnelle ; une préservation de l'orientation politique traditionnelle.

Une adaptation conforme à l'orientation politique existante : l'immigration professionnelle

L'Espagne n'a jamais dissimulé sa volonté de réguler et traiter la question de l'immigration à travers la thématique professionnelle : la réalité du marché du travail et les politiques de quota font partie du fonctionnement de base. La France a également eu ce positionnement mais l'a écarté lors de sa politique de fermeture des frontières des années 70. Embourbée par la gestion de sa nouvelle immigration permanente, elle n'a que récemment (en 2007) repris l'argument professionnel pour gérer les nouvelles arrivées et séjours des candidats étrangers au départ. L'Espagne a quant à elle saisi de façon ferme la dimension « travail/immigration » pour répondre à une économie fragile au lendemain du franquisme⁴⁴⁰. Là où ces deux pays se différencient, c'est dans la teneur attribuée à l'argument d'ordre professionnel : la France ancrée dans une tendance protectionniste/sécuritaire depuis les années 1970 paraît brandir la sélection professionnelle des migrants comme un moyen supplémentaire de sécuriser ses frontières et protéger sa cohésion sociale interne, alors que l'Espagne perdure dans son attitude pragmatique/humaniste en évoquant l'apport considérable de l'immigration dans l'économie et la nécessité d'encadrer les flux pour éviter les exploitations d'immigrés sur le marché noir du travail⁴⁴¹. A ce titre, la sélection des migrants en fonction des critères du marché du travail national est loin d'être une nouveauté, et l'orientation (I) adoptée dans le Pacte de 2008 une continuité dans le système

⁴⁴⁰ A noter que durant la dictature, et jusqu'au années 80, il y a tout de même une tendance au recrutement de main d'œuvre étrangère « tolérée » tant que cela ne constitue pas menace pour les travailleurs espagnols. Cf. KOLLEN Simon, *La politique espagnole de l'immigration (1985-1993)*, Op.cit., introduction, P.5.

⁴⁴¹ « *Les pays qui furent récepteurs d'immigrés dans les années 50 et 60, ont fortement restreint l'accès à l'immigration de travail déjà dans les années 70, dès la crise du pétrole et l'envol du problème du chômage. Depuis, les entrées des immigrés économiques ont eu lieu à travers la voie de l'asile et du regroupement familial. [...]. Dans les pays de plus récente mais intense réception du phénomène migratoire (Espagne, Grèce, Italie, Portugal et Irlande), pays qui ont l'habitude de montrer un important problème de chômage, il est donné plus d'importance aux thèmes liés à l'accès des étrangers au marché du travail en relation à la situation nationale de l'emploi. [...] ce sont des pays qui ont expérimenté une forte croissance économique, avec des taux élevés de chômage, et en même temps, une forte demande pour les postes ne nécessitant pas de qualification particulière* ». Notre traduction, Consejo económico y social, informe sobre « La inmigración y el mercado del trabajo en España », Sesión del Pleno del 28 de abril de 2004, Mayo de 2004, PP.73-74.

existant⁴⁴², comme le confirme l'Etat espagnol sans son rapport national 2009 sur l'orientation de sa politique publique d'immigration : « *Dado que todos los mecanismos que se utilizan para canalizar la llegada de trabajadores extranjeros se adaptan de forma automática a la validad del mercado de trabajo, no ha sido necesaria ninguna modificación de la normativa [...]* »⁴⁴³. Le faible degré de changement induit par la convergence en matière d'immigration professionnelle s'illustre par la confrontation entre les orientations du Pacte de 2008 et le contenu de la politique espagnole dans ce domaine en 2004⁴⁴⁴.

Le Pacte européen (2008) énonce les mesures suivantes :

(I) « *Le Conseil européen appelle les Etats membres à mettre en œuvre une politique d'immigration choisie, notamment en fonction de tous les besoins du marché du travail [...]* ».

(I a) « *Le Conseil européen convient d'inviter les Etats membres et la Commission, dans le respect de l'acquis communautaire et de la préférence communautaire, et en prenant en compte le potentiel en ressources humaines au sein de l'UE, à mettre en œuvre, avec les moyens les plus appropriés, des politiques d'immigration professionnelle qui tiennent compte de tous les besoins du marché du travail de chaque Etat membre [...]* ».

(I b) « *Le Conseil européen convient de renforcer l'attractivité de l'UE pour les travailleurs hautement qualifiés et de prendre de nouvelles mesures pour faciliter davantage l'accueil des étudiants et des chercheurs et leur circulation dans l'Union* ».

(I c) « *Le Conseil européen convient de veiller, en encourageant la migration temporaire ou circulaire [...], à ce que ces politiques ne favorisent pas la fuite des cerveaux* ».

Précédemment en 2004, des instruments conformes à ces orientations étaient mis en place en Espagne :

- « *En general [...] la orientación política iniciada por el Gobierno desde el año 2004 (sigue) dos grandes estrategias, una hacia el exterior: europeizar el control de fronteras españolas, especialmente las marítimas de las Islas Canarias, y otra hacia el interior: vincular la inmigración con el acceso al mercado laboral* »⁴⁴⁵.

- « *La política de inmigración del Gobierno de España, desde el año 2004, ha tenido como uno de sus objetivos principales la ordenación de los flujos migratorios mediante la canalización de la llegada de la inmigración* »

⁴⁴² Le modèle de l'« Absorption » est mobilisable ici, puisque la sélection des migrants est en rapport avec le mode de gestion des flux d'entrées sur le territoire, qui est comme on l'a vu, un domaine octroyé de fait à la convergence cognitive.

⁴⁴³ « *Etant donné que tous les mécanismes utilisés pour canaliser l'arrivée des travailleurs étrangers s'adaptent automatiquement à la réalité du marché du travail, il n'a pas été nécessaire de modifier la législation en vigueur [...]* ». Notre traduction, Point Contact national (PCN) espagnol, rapport 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM), P.29. Disponible sur <http://extranjeros.mtin.es>

⁴⁴⁴ Sources : Point Contact national (PCN) espagnol, rapports 2007, 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des migrations (REM) ; Conseil européen, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version finale – 2008).

⁴⁴⁵ « *En general [...] l'orientation politique initiée depuis 2004 par le Gouvernement espagnol (suit) deux grandes stratégies, une vers l'extérieur : européaniser le contrôle des frontières espagnoles, spécialement celles des Iles Canaries, y une autre vers l'intérieur : lier l'immigration avec l'accès au marché du travail* ». Notre traduction, Point Contact national (PCN) espagnol, rapport 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM), P.13.

legal, ya sea a través del contingente anual o a través del denominado régimen general⁴⁴⁶, vías con las que se atiende a la demanda de mano de obra del mercado de trabajo español »⁴⁴⁷.

- « Se puede afirmar que en España la inmigración de carácter económico y, mas concretamente, la de las personas que buscan empleo, es la predominante frente a otros tipos de migraciones »⁴⁴⁸.

Une adaptation subtile à la pression extérieure: l'immigration familiale et la régularisation au cas par cas

Il y a des domaines où l'europanisation ne pose pas de souci, et d'autres où l'Etat espagnol se montre assez frileux – puisque touchant généralement à sa culture globale. Les multiples régularisations massives opérées et en particulier la dernière en date (2005) ont fait l'objet en 2006 de tensions lors des discussions avec les autres Etats membres comme la France, soucieuse de maintenir une orientation commune à l'image de sa rationalité. Le ministre de l'Intérieur français de l'époque, Nicolas Sarkozy (devenu en 2007 Président de la République), a manifesté son mécontentement vis-à-vis des choix espagnols, considérant avec justesse que les régularisations massives réalisées dans un pays membre du groupe Schengen entraînait des conséquences pour les autres, puisque ces régularisés en Espagne obtiennent simultanément le droit d'entrer dans les autres pays signataires⁴⁴⁹. A cela, le Président du Gouvernement espagnol, José Luis Rodriguez Zapatero, en se référant aux manifestations des personnes sans domicile fixe en 2005, a argumenté de façon directe que la France n'était pas forcément un exemple à suivre : *« después de lo que hemos visto en los barrios de Paris [...]. Puede que le valga a usted, pero a este país no le*

⁴⁴⁶ Le contingent annuel (appliqué depuis 1993 et légalisé par la Ley 4/2000 du 11 janvier) : une liste que le Gouvernement publie annuellement, avec la participation des Communautés Autonomes, des organisations d'entreprises et syndicales. En accord avec la situation du marché national du travail, cette liste reprend les offres de travail difficile à combler avec les résidents en Espagne, et qui de ce fait sont proposées à des travailleurs étrangers potentiels.

Le régime général (la législation sur les étrangers n'y fait pas directement référence, mais l'expression permet de faire la différence avec le régime communautaire, les régimes et situations considérées comme exceptionnelle ou spécifiques) : un mécanisme par lequel l'employeur en Espagne et le travailleur étranger entrent en contact sans l'intervention préalable de l'Administration espagnole (qui n'intervient que pour accorder ou refuser l'autorisation de résidence et de travail demandée par l'employeur ayant pu passer un accord avec un travailleur étranger). Cf. Consejo económico y social, Informe sobre « La inmigración y el mercado del trabajo en España », Sesión del Pleno del 28 de abril de 2004, Mayo de 2004, PP.88-97 (contingente anual), et PP.97-106 (régimen general).

⁴⁴⁷ « *Un des principaux objectifs de la politique d'immigration du Gouvernement d'Espagne depuis 2004 a été la mise en ordre des flux migratoires au moyen d'une canalisation des arrivées légales, déjà menée à travers le contingent annuel ou à travers le régime général, voies par lesquelles on se soucie de la demande de main d'œuvre du marché du travail espagnol* ». Notre traduction.

⁴⁴⁸ « *On peut affirmer qu'en Espagne l'immigration à caractère économique, et plus concrètement, celle des personnes cherchant un emploi, est celle qui prédomine par rapport aux autres types de migrations* ». Notre traduction.

⁴⁴⁹ Toujours dans cet état d'esprit, il est intéressant d'évoquer les récentes demandes françaises et italiennes (le 26 avril 2011) pour obtenir un aménagement du fonctionnement Schengen, qui permettrait de rétablir les contrôles aux frontières nationales en cas de situations d'urgence. Par sa Communication « sur la migration » du 4 juin 2011, la Commission européenne a répondu prudemment en insistant sur d'autres moyens à dispositions pour enrayer les situations de flux massifs, mais a reconnu la possibilité de rétablir plus facilement les contrôles aux frontières des Etats dans des conditions particulières. Pour en savoir plus : Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, « Communication sur la migration », COM (2011) 248 final du 4/05/2011.

conviene esa política »⁴⁵⁰. Au final, en 2009 force est de constater que la régularisation au cas par cas a été « reconnue » par l'Espagne, mais avec une formulation assez subtile ne sous-entendant pas un renoncement clair à la régularisation groupée d'étrangers en situation irrégulière. Dans son rapport national de 2009, elle présente la régularisation au cas par cas comme une politique déjà appliquée sur le territoire et ne nécessitant donc pas de changement particulier par rapport à l'engagement (II a) du Pacte européen de 2008.

*« La regulación española, desde la entrada en vigor del Reglamento 2393/2004, limita la posible regularización de un extranjero que se halle en España en situación irregular, a supuestos analizados caso por caso, en base a criterios debidamente justificados por la autoridad competente, tales como razones humanitarias, económicas y de arraigo en la sociedad de acogida, de carácter objetivo y predefinido, y en ningún caso únicamente vinculados a la mera duración en el tiempo de la citada permanencia irregular. Dicha regulación no ha experimentado modificaciones en el contexto de la crisis económica, ni se prevé cambio alguno en futuro »*⁴⁵¹.

On décèle un semblant d'effort formel (« *a supuestos analizados caso por caso* ») et un signal cognitif fort dans cette explication (« *en base a criterios debidamente justificados por la autoridad competente* »), une attitude défensive par laquelle l'Etat espagnol refuse de modifier le fond de son orientation politique.

La situation est similaire à peu de chose près en matière de regroupement familial (engagement (I d) du Pacte européen de 2008). Lorsque la France invitait dans sa proposition de Pacte à « mieux réguler l'immigration familiale », elle incitait davantage à freiner ce type d'immigration qu'à lui apporter de simples mesures d'amélioration. Il semblerait que l'Espagne a su jouer de ce flou en se contentant d'introduire quatre modifications à la législation en vigueur dans le secteur d'immigration (Ley Orgánica 4/2000 du 11 janvier), qui n'entraînent pas de véritable changement comme l'aurait souhaité la France – qui elle a clairement énoncé son vœux de privilégier l'immigration professionnelle et de limiter au mieux l'immigration familiale. Une nouvelle confrontation entre le Pacte de 2008 et le contenu de la politique espagnole, conforte la

⁴⁵⁰ Cf. l'article « Cumbre Ministerial en Madrid. Sarkozy responde a Zapatero sobre inmigración: 'No doy lecciones ni me gusta que me las den' », publié le 29/09/2006 dans le journal El mundo, disponible sur www.elmundo.es/ ; et l'article de J.M. MARTI FONT, « Paris y Madrid se aproximan en el pacto migratorio », publié le 04/06/2008, dans le Journal El País, disponible sur www.elpais.com .

⁴⁵¹ « *La regulación española, desde la entrada en vigor del Reglamento 2393/2004, limita la posible regularización de un extranjero que se halle en España en situación irregular, a supuestos analizados caso por caso, en base a criterios debidamente justificados por la autoridad competente, tales como razones humanitarias, económicas y de arraigo en la sociedad de acogida, de carácter objetivo y predefinido, y en ningún caso únicamente vinculados a la mera duración en el tiempo de la citada permanencia irregular. Dicha regulación no ha experimentado modificaciones en el contexto de la crisis económica, ni se prevé cambio alguno en futuro* ». Notre traduction, Point Contact national (PCN) espagnol, rapport 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM), P.50.

posture stratégique de l'Espagne en matière d'immigration familiale, et le changement moyen qu'elle a opéré⁴⁵².

Le Pacte européen (2008) énonce la disposition suivante:

(I d) « *Le Conseil européen, convient, de mieux réguler l'immigration familiale en invitant chaque Etat membre [...] à prendre en considération dans la législation nationale [...] ses capacités d'accueil et les capacités d'intégration des familles appréciées au regard de leurs conditions de ressources et de logement dans le pays de destination ainsi que, par exemple, de leur connaissance de la langue de ce pays* ».

Le contenu de la politique espagnole s'est vu légèrement modifié sans perdre son orientation antérieure au pacte :

- Depuis 2000: « *la reagrupación familiar es en España el derecho del extranjero residente en España a reagrupar con él a su cónyuge, hijos (menores de dieciocho años o mayores incapaces cuando el residente extranjero sea su representante legal), o ascendientes. Su concesión queda condicionada a haber residido legalmente durante un año en España y haber obtenido otra autorización para residir durante al menos, otro año.*

La norma exige que [...] se acredite por el familiar reagrupante la disposición de medios suficientes para atender las necesidades de la familia [...] así como de la disponibilidad de una vivienda adecuada [...]»⁴⁵³.

- Depuis 2009: « *La reagrupación familiar de los ascendientes del reagrupante solo se podrá realizar respecto de personas que tengan al menos 65 años y para ello será requisito para el reagrupante haber adquirido la condición de residente de larga duración. No obstante, se prevé la posibilidad de excepcionar el requisito de tener 65 años por razones humanitarias.*

Se permite el acceso directo al mercado de trabajo del cónyuge y los hijos en edad laboral reagrupados.

La pareja de hecho cuya relación esté debidamente acreditada y reúna los requisitos necesarios para producir efectos en España es equiparada en el tratamiento al cónyuge.

En la valoración de los ingresos a efectos de la reagrupación no computaran aquéllos provenientes del sistema de asistencia social, pero se tendrán en cuenta otros ingresos aportados por el cónyuge que resida en España y conviva con el reagrupante »⁴⁵⁴.

⁴⁵² Sources : Point Contact national (PCN) espagnol, rapports 2007, 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des migrations (REM) ; Conseil européen, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version finale – 2008).

⁴⁵³ « *Le regroupement familial est en Espagne, le droit de l'étranger résident en Espagne de regrouper avec lui son conjoint, ses enfants (mineurs de 18 ans ou majeurs incapables quand le résident étranger est son représentant légal), ou ascendants. En contrepartie, il doit avoir résidé légalement durant 1 an en Espagne et avoir obtenu une autre autorisation pour résider une année de plus. La loi exige que [...] le demandeur établisse la preuve qu'il dispose de moyens suffisants pour répondre au besoin de la famille [...] tel que un logement adéquat [...]* ». Notre traduction.

⁴⁵⁴ « *Le regroupement familial des ascendants du demandeur ne pourra seulement concerner que les personnes ayant au moins 65 ans et pour cela sera demandé au demandeur d'avoir acquis le statut de résident de longue durée. Néanmoins, il est prévu des exceptions à ce critère d'âge pour raisons humanitaires. L'accès direct au marché du travail du conjoint et des enfants en âge de travailler, est permis. Le couple de fait dont la relation est dûment accréditée et qui réunit les conditions requises nécessaires pour produire des effets en Espagne, est mis sur un pied d'égalité dans le traitement du conjoint. Dans l'évaluation des revenus en vue du regroupement, ne sont pas inclus ceux*

Une nette résistance au changement: l'intégration

A lire les documents espagnols, l'introduction de la thématique de l'intégration est le résultat des insistances de l'Espagne : cependant, l'existence du Contrat d'intégration en France depuis 2008 laisse entendre que l'idée d'un « apprentissage de la langue et des valeurs du pays d'accueil » est une exigence apportée par la France. La résistance espagnole sera sur ce point, directe, confirmant sa position défensive sur le cœur de sa politique publique d'immigration, dans le cadre du processus de convergence cognitive.

« Por regla general, [...] si bien existen unos condicionantes que sirven de criterio para la aplicación de políticas, estos son básicamente de orden jurídico basados en razones objetivas, y sin que medie ninguna base subjetiva respecto del inmigrante, relacionada con la formación, la lengua, la nacionalidad, la cultura, la religión, y eventualmente la raza.

Asimismo, los nacionales de terceros países que deseen residir en España no deben acreditar pre-requisitos de integración para ser admitidos en territorio español.

España, de hecho, no aplica ninguna prueba de conocimiento para el acceso a la residencia legal, ni test de ciudadanía para aquellos que quieran optar a la nacionalidad española, aunque si se celebran entrevistas en el marco del proceso de adquisición de la nacionalidad por residencia con el objeto de comprobar el grado de integración del solicitante en la sociedad española »⁴⁵⁵.

Une nouvelle fois, la réaction suite au Pacte européen de 2008, sera une attitude fine consistant à profiter de la formulation large de l'engagement commun, en ne modifiant pas l'essence de la politique déjà en vigueur sur le territoire. Cette nouvelle stratégie en matière d'intégration engendre un degré de changement modéré de la politique espagnole suite à l'adoption du Pacte de 2008⁴⁵⁶.

Le Pacte européen (2008) énonce la disposition suivante :

(I g) « *Le Conseil européen convient, d'inviter les Etats membres, [...] à mettre en place des politiques ambitieuses [...] (qui) comporteront des mesures spécifiques pour favoriser l'apprentissage de la langue et l'accès à*

provenant du système d'assistance sociale, mais seront pris en compte les autres revenus apportés par le conjoint qui réside en Espagne et cohabite avec le demandeur ». Notre traduction.

⁴⁵⁵ « *En règle générale, [...] s'il existe bien des conditions qui servent de critères pour l'application des politiques, elles sont d'ordre juridique basées sur des raisons objectives, et sans qu'intervienne aucune base subjective concernant l'immigré, en relation avec la formation, la langue, la nationalité, la culture, la religion, et éventuellement la race. De même, les nationaux de pays tiers qui désirent résider en Espagne ne doivent pas établir de pré-requis d'intégration pour être admis sur le territoire espagnol. L'Espagne, de fait, n'applique aucun test de connaissance pour l'accès à la résidence légale, ni test de citoyenneté pour ceux qui veulent obtenir la nationalité espagnole, même si des entretiens ont lieu dans le cadre du processus d'acquisition de la nationalité par résidence dans le but de vérifier le niveau d'intégration du demandeur dans la société espagnole ».* Notre traduction, Point Contact national (PCN) espagnol, rapport 2008 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM), P.27.

⁴⁵⁶ Sources : Point Contact national (PCN) espagnol, rapports 2007, 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des migrations (REM) ; Conseil européen, Pacte européen sur l'immigration et l'asile (version finale – 2008).

l'emploi, facteurs essentiels d'intégration ; elles mettront l'accent sur le respect des identités des Etats membres et de l'UE, ainsi que de leurs valeurs fondamentales [...] ».

Un changement modéré s'observe dans le contenu de la politique espagnole :

- 2007-2010: « *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración – 2007-2010* ».

*Tres principios de base: igualdad de derechos y oportunidades, ciudadanía e interculturalidad*⁴⁵⁷.

- 2009: *(Una reforma de la Ley 4/2000 que) « refuerza la política de integración desarrollada por las Administraciones Públicas españolas a través de las siguientes medidas:*

(a) Prescribe la incorporación transversal del objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora a todas las políticas y servicios públicos relevantes;

(b) Establece la obligación de realizar acciones formativas que fomenten el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como los derechos humanos;

(c) Establece la obligación de garantizar la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje de las lenguas oficiales y el acceso al empleo como factores de integración;

(d) Establece la obligación de que las distintas Administraciones Públicas coordinen sus políticas de integración en el marco de un Plan Estratégico plurianual;

*(e) Establece la obligación de realizar programas de acción bienales de integración financiados con cargo a un Fondo Estatal de Integración »*⁴⁵⁸.

La chasse gardée mise en œuvre en matière de gestion des immigrés n'est pas du seul fait de l'Etat espagnol: les Communautés autonomes, dotées de compétences sur cette question, disposent également d'un gouvernement, entraînant une complexification des débats politiques et suscitant des interrogations quant au rôle joué par les régions dans l'européanisation de ce secteur, que cela soit en Espagne ou en France. Cette deuxième approche analytique permettra de comprendre la situation initiale de nos deux cas retenus dans l'échantillon ultrapériphérique, l'archipel des Canaries et celui de la Guadeloupe.

⁴⁵⁷ « ' *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración – 2007-2010*'. Trois principes de base : égalité de droits et opportunités, citoyenneté et inter culturalité ». Notre traduction, Point Contact national (PCN) espagnol, rapport 2007 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM),

⁴⁵⁸ « *(Une réforme de la Loi 4/2000 qui) « renforce la politique d'intégration développée par les Administrations Publiques espagnoles à travers les mesures suivantes : (a) prescrit l'incorporation transversale de l'objectif d'intégration entre immigrés et société réceptrice à toutes les politiques et services publics remarquables ; (b) établit l'obligation de réaliser des actions formatives qui font la promotion de la connaissance et du respect des valeurs constitutionnelles et statutaires d'Espagne, des valeurs de l'Union Européenne, telles que les droits humains ; (c) établit l'obligation de garantir la scolarisation à l'âge obligatoire, l'apprentissage des langues officielles et l'accès à l'emploi comme facteurs d'intégration ; (d) établit l'obligation que les différentes Administrations Publiques coordonnent leurs politiques d'intégration dans le cadre d'un Plan Stratégique plurianuel ; (e) établit l'obligation de réaliser des programmes d'action bienales d'intégration financés par un Fond Gouvernemental d'Intégration »*. Notre traduction, Point Contact national (PCN) espagnol, rapport 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM), PP.45-46.

TRANSITION

Les choix nationaux de la France et de l'Espagne confortés par les stratégies adoptées dans le cadre de la convergence européenne, ont posé des paramètres pour traiter la question régionale dans le secteur de l'immigration.

On remarque que la « *Problem window* » française a engendré une vive lutte de rationalités, au final axée sur une politique de fermeture des frontières, releguant au second plan l'intégration des immigrés. Dans le processus de traduction des schèmes cognitifs européens au sein de l'action publique interne, c'est un gouvernement français offensif et déterminé à peser dans l'élaboration de ces choix supanationaux, qui vient s'opposer à l'attitude du gouvernement espagnol, moins audacieux et davantage concentré sur l'adaptation de son système interne aux exigences européennes. L'Espagne n'a pas eu la même problématisation nationale de l'immigration que la France : sa « *Political window* » a suscité une rationalité basée sur le consensus politique en ce qui concerne la fermeture des frontières, ainsi qu'une priorité donnée à l'intégration de ses immigrés. L'anticipation qui caractérise sa première mise sur agenda institutionnel se retrouve dans son attitude défensive face à l'impact européen. Moins préoccupée que la France à influencer les principales orientations cognitives européennes, l'Espagne attachée à son image de « bon élève » depuis son adhésion est davantage soucieuse d'anticiper les futurs changements à sa réalité.

Ces différentes postures ont leur importance pour comprendre l'interaction Etat/région, et plus particulièrement la gestion territoriale et l'implication régionale dans la politique publique d'immigration.

CHAPITRE 2. L'ACTION STRATEGIQUE DES REGIONS A L'ECHELLE INTERNE

L'action publique menée à l'échelle régionale appelle une réflexion sur la structure politico-administrative, le rapport entre le national et le territorial, ainsi que la conduite donnée à la politique publique d'immigration sur le territoire. Pour envisager l'implication du territoire en matière d'immigration (section 1), plus particulièrement celle des autorités régionales décentralisées qui nous intéresse, il s'agira de comprendre la structure décentralisatrice française et espagnole, de définir l'organisation institutionnelle régionale attribuée à ce secteur (paragraphe A) . Puis de cerner le rôle de l'institution régionale décentralisée et son poids décisionnel sur la question dans le cadre du changement d'échelle (paragraphe B).

Ces premiers éléments structurels ouvriront sur une approche plus dynamique de l'action publique territoriale (section 2). L'évaluation des opportunités d'action des régions guadeloupéenne et canariennes dans le système relationnel qu'elles partagent avec leurs Etats respectifs (paragraphe A), permettra d'envisager la marge de manœuvre réelle des autorités régionales décentralisées de la Guadeloupe et des Canaries dans le secteur de l'immigration (paragraphe B). Après des retours historiques sur les processus de décentralisations régionales, ce chapitre II mobilisent des données sur la période 2004-2011.

Section 1 – LA DECLINAISON TERRITORIALE DES POLITIQUES NATIONALES D'IMMIGRATION : ETAT DES LIEUX STRUCTUREL DU « PROTAGONISME REGIONAL »⁴⁵⁹.

D'ores et déjà, les premières réflexions orientent vers une notion clef, celle du « territoire ». Loin d'être un simple espace géographique ou lieu de mise en œuvre de normes, le territoire « *est un processus au sens où la distribution spatiale des activités sociales, qu'elles soient économiques, culturelles ou politiques, obéit à des tendances d'organisation telles que hiérarchie, concentration, polarisation,*

⁴⁵⁹ L'expression « protagonisme régional » a volontairement été créée pour cette étude. Cette formulation part de l'idée qu'un protagoniste se définit comme l'acteur principal, celui jouant le premier rôle dans une affaire quelconque (comme dans la tragédie grecque). A l'opposé, l'utilisation du mot « rôle » ou « action » est trop neutre, puisque ne rendant pas compte du caractère principal, important qui accompagne le protagoniste. En utilisant la formule « protagonisme régional » on cherche quand et où l'acteur régional joue un rôle important dans la déclinaison territoriale de la politique nationale d'immigration.

ruptures [...]»⁴⁶⁰. Les tendances d'organisation auxquelles répondent les activités d'un territoire sont donc, a fortiori celles qui permettent de définir la forme prise par l'action publique à l'échelle territoriale. En reprenant l'expression « déclinaison locale » et sa définition évoquées par Michel Autès, notre Section reposera sur le principe que la déclinaison à l'échelle régionale peut revêtir deux formes : de la simple application sub-nationale des politiques du centre, à l'élaboration de véritables politiques sub-nationales grâce à des compétences et enjeux propres au territoire. Cette approche suggère une lecture spatiale de l'action publique couplant mécanismes structurels et identité du territoire. Réservant la question identitaire régionale pour notre Section 2, le présent développement s'attardera ainsi : dans un paragraphe A, sur la définition du mécanisme d'application des politiques d'immigration dans les régions, et dans un paragraphe B sur l'existence de véritables politiques régionales à partir de ce mécanisme.

A. L'application des politiques nationales d'immigration dans les régions

L'organisation de l'action publique à l'échelle territoriale est conditionnée par le transfert et la compétence, deux aspects importants amenant à définir les modèles de décentralisation et les logiques d'action publique à l'œuvre en matière d'immigration.

1. Visualisation du contexte organisationnel : transfert et compétence

L'étude du mécanisme d'application des politiques d'immigration à l'échelle régionale impose l'identification du construit organisationnel général qui sous-tend la gouvernance multi niveaux au sein d'un Etat nation. Ainsi, c'est la subdivision administrative des deux Etats unitaires que sont la France et l'Espagne qu'il s'agira d'analyser. Même s'il est avéré que dans tout Etat unitaire le système institutionnel implique que l'Etat central soit « *l'unique dépositaire de la puissance publique* », *exerçant ainsi « un contrôle sur toutes les parties du territoire d'une manière égale »⁴⁶¹*, la question du degré d'autonomie, de compétences attribuées aux subdivisions administratives est différente

⁴⁶⁰ BALME Richard, « Préliminaires : le territoire en Europe au prisme de ses paradigmes », in : BALME Richard, GARRAUD Philippe, HOFFMANN-MARTINOT Vincent, RITAINE Evelyne, (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, éd. L'Harmattan, 1994, PP.15-37, (particulièrement P.18).

⁴⁶¹ ROSIERE Stéphane, *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, PP.99-100.

entre la France et l'Espagne⁴⁶². Parmi les trois niveaux infranationaux⁴⁶³ que l'on retrouve en Espagne et en France, celui de la région est révélateur de divergences sur le sens accordé à la notion de décentralisation.

La décentralisation régionale témoigne en effet d'une tendance structurelle globale de l'action publique de ces Etats, qui ajoutée à la réflexion stratégique, éclaire sur les pré-requis de nos régions ultra périphériques françaises et espagnoles à l'échelle interne. Sommairement, la notion de décentralisation peut se définir comme une organisation partant du « centre », qui repose sur un transfert de compétences vers des organes ou institutions publiques, « autonomes » et distincts de l'Etat central. Vu qu'il n'existe pas de théorie générale de la décentralisation, comme l'a si bien fait remarquer Jean-François Jolly⁴⁶⁴, une définition aussi simpliste aura l'avantage de soulever des questions qui enrichiront la notion par leurs réponses.

On peut en effet se demander deux choses : les transferts vers l'institution régionale sont-ils un simple aménagement ou la reconnaissance de solidarités locales ? Quelle est l'étendue des compétences régionales et quelles en sont les répercussions sur la nature du transfert ?

A partir des travaux réalisés par Andrew Nickson (« Where is local Government going in Latin America? A comparative perspective »)⁴⁶⁵, et en les aménageant quelque peu, nous sommes en mesure d'avancer que les régions sont des collectivités locales qui gèrent les intérêts locaux de leur territoire en fonction de deux modèles de décentralisation : un modèle fonctionnel et un modèle politique.

Le modèle fonctionnel de décentralisation

Il correspond au type « managerial » proposé par Nickson, dont la principale motivation est la mise en place efficiente de services auprès de l'administré. Les compétences sont clairement délimitées et la collectivité territoriale est présentée comme une opportunité de réduire les coûts de mise en œuvre de l'action publique du gouvernement central. Par cette vision instrumentale de la territorialité infranationale, le gouvernement central peut imposer des réorganisations pour satisfaire ses objectifs premiers, mettant à mal les possibles identifications politiques des citoyens

⁴⁶² Relative bien entendu à la culture politique propre à l'organisation administrative de l'Etat nation, mais que volontairement nous ne retenons pas comme axe de développement dans ce chapitre.

⁴⁶³ Un premier niveau infranational qui correspondrait aux régions en France et aux Communautés autonomes en Espagne. Un deuxième niveau pour le département en France et la province en Espagne. Enfin, un troisième niveau pour les communes et entités locales.

⁴⁶⁴ JOLLY Jean-François, *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*, Paris, éd. L'Harmattan, 2008.

⁴⁶⁵ NICKSON Andrew, «Where is local Government going in Latin America? A comparative perspective», in : *Working Paper*, n°6, 2011. Article disponible en ligne sur le site du Swedish International Centre Local Democracy : www.icld.se

avec la collectivité territoriale (ex : fusion de municipalité) [Nickson, 2011, PP.1-2]. Nickson suggère un modèle aux assises d'ordre économique, et de la sorte une conception assez technicisée du processus de transfert vers les territoires, d'où l'idée de nommer notre première forme de décentralisation « modèle fonctionnel » : il y a une recherche d'efficacité (quantitative et qualitative) dans l'action publique de l'Etat central, et par conséquent un transfert de compétences (clairement délimitées et pas forcément clairement définies) vers des institutions territoriales autonomes (au sens administratif : financement, personnel) qui demeurent simple exécutrice des décisions centrales.

Ici, décentraliser revient à améliorer l'action publique du gouvernement central en déchargeant ses services par le biais d'organes publics distinct du centre (les collectivités territoriales).

La conception durkheimienne de l'Etat – « *l'Etat n'exécute rien. [...] Sa fonction essentielle est de penser* »⁴⁶⁶ – est le principe conducteur du modèle fonctionnel de décentralisation. Ce ne sont pas tant les solidarités culturelles territoriales, identitaires ou autres qui marquent ce modèle, mais le souci d'une exécution démocratiquement et économiquement plus efficace des décisions de l'Etat central. Cette dynamique fonctionnelle entraîne une lecture centralisatrice du principe de subsidiarité, qui, au lieu de mettre en valeur l'existence politique des territoires eux-mêmes, reflète une alternative d'action dont dispose le gouvernement central. Les collectivités se voient attribuer des compétences dans le cadre d'un simple réaménagement de l'action publique du gouvernement.

Si ce modèle est en apparence assez réducteur, pour autant il n'est pas figé, étant susceptible d'être amené à « évoluer », « fusionner », ou « compléter » l'autre modèle de décentralisation plus favorable à la territorialité du fait politique.

Le modèle politique de décentralisation

Celui-ci se rapproche du type « governmental » proposé par Nickson. Non seulement la collectivité territoriale assure la gestion publique des services publics qui lui ont été transférés, mais en plus elle revêt le statut de porte-parole des intérêts territoriaux, statut lui permettant d'intervenir dans l'élaboration des décisions politiques globales à plus large échelle. Ici, l'identification politique des citoyens avec la collectivité territoriale est forte voire antérieure à l'Etat lui-même.

Il y a un haut degré d'autonomie politique la plupart du temps garanti constitutionnellement et reflété par l'existence d'une compétence générale donnant la liberté de

⁴⁶⁶ DURKHEIM Emile, *Leçons de Sociologie*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 2003. Se référer particulièrement à la quatrième leçon : « Morale Civique. Définition de l'Etat », PP.79-90.

choisir le service que l'entité territoriale souhaite prendre en charge et de surcroît une responsabilité importante ouvrant la porte à des stratégies propres au territoire. Bien évidemment, le principe de subsidiarité est pleinement appliqué⁴⁶⁷. Ce type « governmental » facilite l'identification d'un modèle de décentralisation doté d'un fort symbolisme politique. Il permet en effet d'axer sur différents aspects tels que l'identification politique des citoyens, le haut degré d'autonomie politique, la possibilité d'intervention dans le jeu politique global, ou encore la mise en place de stratégie politique territoriale. Dans ce modèle politique de décentralisation, il ne s'agit plus d'un simple transfert fonctionnel où le gouvernement central est le principal bénéficiaire de l'aménagement technique, mais d'une reconnaissance explicite des collectivités territoriales comme protagonistes politiques à part entière et déterminants dans les décisions politiques globales. L'Etat n'est plus la seule tête pensante et doit compter avec ses territoires. Ici, décentraliser revient à reconnaître la singularité de chaque territoire (au sens de solidarités culturelles et d'intérêts dans un espace géographique déterminé) par opposition à l'Etat central, et l'importance qu'il y a à intégrer politiquement ces territoires en tant qu'acteurs, dans l'action publique. Le principe de subsidiarité bénéficie d'un ancrage solide au sein de ce modèle, faisant ainsi l'objet d'une lecture élargie où les collectivités territoriales sont mises en valeur – dans les domaines où les objectifs sont mieux réalisables à l'échelle inférieure d'action publique, le niveau supérieur n'intervient qu'en cas de défaillance des niveaux inférieurs. Ramené au cas du modèle politique de décentralisation régionale, l'Etat ne prendrait le pas dans certains domaines – de principe – accordés aux régions, que si celles-ci ne peuvent pas être en mesure d'intervenir efficacement. En outre, ce modèle sous-tend une complémentarité politique entre les différents niveaux : la périphérie décentralisée n'est plus une simple exécutrice du centre ; le transfert de compétences est davantage pensé à travers et pour la périphérie, alors que dans le modèle fonctionnel de décentralisation, il est pensé à travers et pour le centre.

Ces deux modèles aux structures différentes ont néanmoins une variable commune, qui plus est indispensable dans le cadre d'un Etat unitaire : la déconcentration. Par souci de préserver l'unité, l'Etat central réalise un processus de transfert de compétences par lequel il se démultiplie lui-même en positionnant sur l'ensemble de son territoire « *des représentants de l'Etat central qui prendront sur place certaines décisions en son nom* »⁴⁶⁸. Dans un Etat unitaire, la déconcentration est la

⁴⁶⁷ NICKSON Andrew, «Where is local Government going in Latin America? A comparative perspective», Op.cit., PP.3-4.

⁴⁶⁸ BRAUD Philippe, Sociologie politique, Paris, éd: LGDJ, 2006, P.137.

condition sine qua none pour la mise en œuvre de la décentralisation – il s’agit de deux processus complémentaires.

En ce qui concerne le premier niveau de subdivision administrative qui nous intéresse, la déconcentration régionale se veut un processus par lequel « *le pouvoir politique national transfère des décisions relevant de l’administration centrale à ses administrations régionales* »⁴⁶⁹.

La particularité de l’Etat unitaire est que ses transferts de compétence ne peuvent pas être définitifs – sinon cela équivaldrait à un transfert de souveraineté, or dans ce système organisationnel seul l’Etat est détenteur de la souveraineté. Néanmoins, les réalités territoriales accompagnant l’histoire des sociétés nationales, rendent de facto la remise en cause des transferts effectués irréalisables – en terme politique. Au mieux, l’approfondissement du transfert sera plus « facilement » réalisable. C’est donc la relativité de la décentralisation régionale qui pousse à s’intéresser à l’ampleur du transfert de compétences, ampleur qui à son tour éclaircira le sens donné à la décentralisation régionale en France et en Espagne.

En règle générale, on se réfère à l’étendue de l’autonomie régionale pour juger du degré de transfert ; par conséquent cette notion en dira plus sur le modèle de décentralisation privilégié dans nos deux cas d’étude, ainsi que sur la question des compétences régionales. Puisqu’il n’existe pas de modèle d’autonomie régionale à l’échelle européenne, deux textes nous serviront d’appui : la charte européenne de l’autonomie locale de 1985 et le projet de charte européenne de l’autonomie régionale de 1997⁴⁷⁰.

Article 3-1 de la Charte européenne de l’autonomie locale de 1985 : « *Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de la population, une part importante des affaires publiques* ».

Article 3-1 du Projet de charte européenne de l’autonomie régionale de 1997 : « *Par autonomie régionale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités territoriales les plus vastes au sein de chaque Etat membre, dotées d’organes élus, situées entre l’Etat et les collectivités locales et disposant soit de prérogatives d’auto-administration, soit de prérogatives d’ordre étatique, de prendre en charge, sous leur propre responsabilité et dans l’intérêt de leurs populations, une part importante des affaires d’intérêt public conformément au principe de subsidiarité* ».

⁴⁶⁹ DUMONT Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, éd Ellipses, 2004, P.168.

⁴⁷⁰La Charte européenne de l’autonomie locale, traité international défini dans le cadre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l’Europe, a été signée le 15 octobre 1985 par les Etats membres du Conseil de l’Europe, ratifiée par l’Espagne le 8 novembre 1988 et la France le 17 janvier 2007.

Constituant un ensemble de principes fondamentaux, ce texte est une référence pertinente pour conceptualiser la notion d’autonomie régionale – la France ayant par exemple reconnu dans son document de ratification que la charte concernait ses départements, régions et communes.

Le parallèle avec le projet de Charte européenne de l’autonomie régionale du 5 juin 1997 – créé sur la base de la Charte de 1985 – enrichit la réflexion quand bien même il n’ait pas fait l’objet de convergence entre les Etats membres jusqu’à ce jour. Pour en savoir plus sur ces chartes, se rendre sur le site du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l’Europe (CPLRE): www.coe.int , et de l’European navigator : www.ena.lu

Si ces deux chartes aident à se faire une idée approximative de l'autonomie d'une institution territoriale, la mesure du degré d'autonomie reste une question en suspens. Des facteurs précis peuvent tout de même être dégagés, tels que les ressources matérielles (locaux, personnel, capacité d'autofinancement), et les compétences envisagées dans les deux dimensions : « statique » et « dynamique ». Cette double conception de la compétence – suggérée par les deux textes – a l'avantage analytique de différencier les habilités/attributions détenues par les régions dans le cadre de l'organisation administrative pure (conception « statique ») et la latitude réelle d'action de ces régions au-delà de ces attributions de base (conception « dynamique »).

La conception statique de la compétence territoriale se retrouve à la lecture de l'article 4-1 de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, et de l'article 4-3 du Projet de charte européenne de l'autonomie régionale de 1997 :

Article 4-1 de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 : *« Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi ».*

Article 4-3 du Projet de charte européenne de l'autonomie régionale de 1997 : *« Les régions ont un pouvoir de décision et de gestion dans les domaines qui relèvent de leurs compétences propres. Ces pouvoirs doivent permettre l'adoption et l'exercice d'une politique propre à chaque région ».*

La conception dynamique de la compétence territoriale se perçoit quant à elle en lisant l'article 4-2 de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, et de l'article 6-1 du Projet de charte européenne de l'autonomie régionale de 1997 :

Article 4-2 de la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 : *« Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ».*

Article 6-1 du Projet de charte européenne de l'autonomie régionale de 1997 : *« Outre les compétences qui conformément au principe de l'article 3 sont reconnues ou attribuées aux régions par la Constitution, le statut de la région, la loi ou le droit international, les affaires régionales couvrent également toute question d'intérêt régional qui n'est pas exclue de leurs compétences ou attribuée à une autre autorité ».*

Conformément à notre choix de départ pour organiser l'actuel chapitre, la Section 1 se concentre sur la conception « statique » de la compétence régionale, la Section 2 discutant la conception « dynamique ». A noter que les spécificités (historiques, culturelles, géographiques,

etc.) de nos deux régions canarienne et guadeloupéenne⁴⁷¹ pèsent déjà dans leur système national d'appartenance, en bouleversant les processus généraux de décentralisation, et en aboutissant à des modèles régionaux qui leur sont propres, ainsi que des logiques de déclinaison régionales des politiques nationales d'immigration distinctes.

2. Deux modèles de décentralisation et deux conceptions de la Région

Lorsque le processus de décentralisation aboutit à une régionalisation fonctionnelle où le transfert de compétence politique n'est pas de mise en France (a), le modèle espagnol s'ouvre davantage en faveur des Communautés autonomes avec une régionalisation politique (b).

a. La régionalisation fonctionnelle française⁴⁷²

La marginalisation du régionalisme dans l'histoire administrative de la France est globalement due à un esprit centralisateur qui a su transcender les siècles, quelles que soient les différentes formes prises par le pouvoir politique : Monarchie, République, Empire. Un pouvoir qui se veut fort doit donc se concentrer en un point, la dissémination du pouvoir en plusieurs lieux multipliant les risques d'opposition politique et de fragilisation du pouvoir comme l'a montré la féodalité⁴⁷³ en France jusqu'à la fin du XV^e siècle. Chaque principauté féodale possédait sa coutume et langue propre, et officiellement se distinguaient les « Pays d'Etats » (disposant d'une assemblée régionale et de droits administratifs et fiscaux) et les « Pays d'élections » (ne disposant pas des mêmes droits que les pays d'Etats et intégrés au domaine royal depuis la deuxième moitié du XIV^e siècle)⁴⁷⁴. Au XVII^e siècle, la méfiance monarchique envers les pouvoirs provinciaux se matérialisa en une sorte de mise en boîte du régionalisme notamment

⁴⁷¹ La remarque de Jean-Claude Dischamps se révèle ici très juste : « la diversité au sein d'une même espèce est une règle de la nature. De même doit-il en être pour les régions ». DISCHAMPS Jean-Claude, « Les problèmes de décentralisation de l'organisation administrative et la politique de régionalisation, in : *Revue économique*, volume 21, n°2, 1970, PP.177-198 (particulièrement P.194).

⁴⁷² Se reporter à l'encadré sur « l'expression régionalisation fonctionnelle » en annexe.

⁴⁷³ La féodalité comme un « système social fondé sur l'existence d'une hiérarchie de liens personnels, de subordination vassalique, d'échange de droits et sur la concession de fiefs » à ne pas confondre avec le féodalisme, « forme d'organisation politique et sociale médiévale comportant des fiefs et seigneurie ». GRAWITZ Madeleine, *Lexique des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2004, P.174.

L'existence de liens d'allégeances au sein des principautés féodales, donne l'obligation d'une obéissance fidèle d'ordre juridique et morale à différents seigneurs sur le territoire, constituant ainsi un obstacle à la consolidation de l'autorité. Cf. BADIE Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'unité sociale du respect*, Paris, éd. Fayard, 1995, P.31.

⁴⁷⁴ DUMONT Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, éd. Ellipses, 2004

par une mise en valeur excessive du centre parisien d'un point de vue culturel, intellectuel et économique, et une marginalisation de facto du reste du territoire, grande campagne périphérique dont l'appellation « Province » au singulier avait pour but de nier l'importance des différentes particularités existantes. La dualité centre/périphérie résume à elle seule l'organisation publique du territoire français⁴⁷⁵.

En 1789, les cahiers de doléances soumis par la province au centre fait resurgir le débat régionalisme/centralisme et oppose deux courants doctrinaux principaux le « Girondinisme » et le « Jacobinisme »⁴⁷⁶ : d'un côté les girondins soucieux de préserver et tenir compte des spécificités qui caractérisent les provinces françaises et partisans d'une République décentralisée appliquant le principe de subsidiarité, et de l'autre les jacobins, opposés à ce principe de subsidiarité et favorables à la supériorité du centre parisien en tant que seul décideur de l'action politique et publique. Comme l'histoire l'a par la suite montré, c'est le courant des jacobins qui l'a emporté au lendemain de la Révolution française, aboutissant à un fort centralisme⁴⁷⁷ qui sera à son apogée avec le système administratif instauré par Napoléon Bonaparte⁴⁷⁸. Le pouvoir politique territorial est détenu par des représentants de l'exécutif central, la déconcentration le seul mode d'organisation administrative toléré dans la périphérie française. Ce n'est véritablement qu'au début du XX^e siècle que la question régionale fait de nouveau l'objet de réflexion dans le système centralisé : en 1910 le Ministre de l'Intérieur Aristide Briand évoque l'idée d'un « Préfet Régional ». En 1917 le contexte économique permet à la Gauche de créer les « Chambres régionales de commerce et d'industrie ». Sous le régime de Vichy du maréchal Pétain est institué en avril 1941 le « Préfet Régional » dotés de pouvoirs importants sur un territoire regroupant plusieurs départements. C'est d'ailleurs ce regain d'intérêt régional par la Droite sous Vichy qui amoindrira l'ascension positive du régionalisme français (au sens où nous le définissons)⁴⁷⁹.

⁴⁷⁵ Ibid.

⁴⁷⁶ Le terme jacobin correspond au lieu où se réunissaient les partisans du centralisme politique, un ancien couvent de jacobins, et le terme girondin vient d'un parti créé par des députés de la Gironde à la fin du XVIII^e siècle.

⁴⁷⁷ La loi du 22 décembre 1789 divise le territoire en circonscriptions administratives départementales, faisant du département une membrane administrative de l'Etat central, préoccupé par les intérêts du centre et non par les intérêts locaux comme les communes (chargées elles de concilier les deux types d'intérêts). Cf. KADA Nicolas, « Déconcentration et décentralisation », in : *Cahiers français*, n°362, mai-juin 2011, PP.72-77 (particulièrement P.73).

⁴⁷⁸ La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) avec la création des Commissaires du Directoire (ancêtres des Préfets) nommés dans les différents niveaux administratifs territoriaux et révocable par le pouvoir exécutif seul. Cf. KADA Nicolas, Ibid., P.73.

⁴⁷⁹ Durant l'Occupation, les conseils généraux sont supprimés et s'opère une réorganisation en 20 provinces : « à la Libération, la Région étant abusivement identifiée à la droite qui vient de trahir, le discrédit des régionalistes est total. [...] Les régionalistes sont rangés avec les séparatistes et les traîtres. Le Gouvernement provisoire conserve toutefois le préfet de région rebaptisé commissaire de la République [ils sont supprimés cinq mois plus tard. Les conseils généraux ayant été réélus en octobre 1945, il est décidé de prévenir toute possibilité de restaurer un échelon régional [...] la constitution [...] (du) 24 octobre 1946 stipule que les seules collectivités territoriales sont le département et la commune (article 86 ». Cf. MARTINAT Patrick, *Les Régions clefs de la décentralisation*, Paris, éd. LGDJ – Lextenso, 2010, PP.32-33.

Au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, force est de constater que les pensées des girondins ont tout de même fait leur chemin dans le monde littéraire – certes dans une orientation plus fonctionnelle (économique) que culturelle et politique – notamment par l’œuvre de Jean-François Gravier « Paris et le désert français », allant jusqu’à influencer le ministre Eugène Claudius-Petit, nommé en 1948 Ministre de la Reconstruction et de l’Urbanisme, sur une éventuelle organisation régionaliste de l’Etat et marquant le début de la politique nationale d’aménagement du territoire⁴⁸⁰. Contrairement à l’idée que l’on pourrait s’en faire, le régionalisme soulevé n’est pas un discours en faveur des particularités culturelles des régions, mais un plaidoyer sur les avantages économiques qu’il y a à réorganiser, d’un point de vue régional, une économie française dévastée comme d’autres, par les répercussions de la Seconde Guerre Mondiale. La formulation « régionalisme fonctionnel » proposé par Jean-Louis Quermonne en 1963, serait appropriée pour qualifier la motivation – mais seulement la motivation et non la forme politique finale – du ministre de la Reconstruction et de l’Urbanisme à cette époque. A partir des années 1950, le tremplin de la politique française de régionalisation⁴⁸¹ sera l’amélioration et la modernisation du développement économique du pays et non la reconnaissance d’un régionalisme politique.

Cette régionalisation fonctionnelle se vérifie textuellement par les propos du Général de Gaulle le 24 mars 1968, à ce moment précis le principal porte-parole d’une décentralisation régionale basée sur l’autonomie budgétaire et la maîtrise décisionnelle des Conseils régionaux accompagnée d’une préparation et exécution des décisions par le Préfet de Région :

« L’effort multiséculaire de centralisation qui [...] fut longtemps nécessaire (au pays) pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées ne s’impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain »⁴⁸².

Les deux mouvements de décentralisation qui suivront ces premiers pas dans la politique de régionalisation resteront dans le cadre fonctionnel reconnu et préféré, pour les régions françaises.

⁴⁸⁰ DUMONT Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Op. cit.

⁴⁸¹ Se reporter à l’encadré sur « les principales étapes de la politique française de régionalisation de 1948 à 1972 » en annexe.

⁴⁸² Mis en caractère gras par nous. Extrait du discours sur la réforme régionale de Charles de Gaulle à Lyon le 24 mars 1968, qui est disponible sur le site www.charles-de-gaulle.org. Le projet de réforme (suppression du Sénat et transformation des Régions en Collectivités territoriales) défendu par ce discours sera soumis à un référendum, rejeté par la population le 27 avril 1969. La forte teneur de l’enjeu politique poussera le Général de Gaulle à démissionner.

Même si la première vague décentralisatrice des années 1980 (dite « Acte I »)⁴⁸³ semble avoir été le résultat de l'action politique stratégique de la Gauche française – qui malgré son héritage jacobin a pris conscience du contre-pouvoir que peut constituer une décentralisation face à un Etat de Droite durant les élections municipales de 1977 – les Lois Defferre⁴⁸⁴, encadrent « une réorganisation administrative plus technique que politique »⁴⁸⁵. Au-delà des principales nouveautés telles que – la suppression de la tutelle administrative a priori sur les actes des Collectivités territoriales⁴⁸⁶, la reconnaissance de la Région comme Collectivité territoriale à part entière et le transfert du pouvoir exécutif au Département et à la Région⁴⁸⁷ – trois arguments en particulier attestent du caractère réduit de ce premier processus de décentralisation. Premièrement, jusqu'en 2004, le principe de la proportionnelle à un tour pour l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel ne permet pas l'émergence de majorité politique. Deuxièmement, au niveau financier, la loi du 2 mars 1982 ne reconnaît pas l'autonomie financière des Collectivités locales et l'Etat se révèle être progressivement le principal fournisseur de leurs ressources⁴⁸⁸. Troisièmement, la décentralisation va s'accompagner d'un renforcement de la déconcentration⁴⁸⁹, avec notamment le Décret n°82-390 du 10 mai 1982 qui renforce les attributions du Préfet de Région en les alignant sur celles des Préfets de Département⁴⁹⁰, ou encore la Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République (ATR) qui charge le Préfet de Région (en plus de ses compétences en matière économique social et d'aménagement du territoire) de mettre en œuvre les politiques nationales et

⁴⁸³ Acte I porté par : la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 qui reconnaît la Région comme une Collectivité territoriale à part entière ; la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et la loi n°83-662 du 22 juillet 1983 qui précisent la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale.

⁴⁸⁴ Appellation en référence au socialiste Gaston Defferre, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, durant le premier mandat présidentiel de François Mitterrand, dont le gouvernement formé le 22 mai 1981 et dirigé par Pierre Mauroy bénéficie jusqu'à la cohabitation de 1986, d'une majorité parlementaire de Gauche. Voulant tirer profit de cette conjoncture favorable, ce gouvernement présentera le 16 juillet 1981 un projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, départements et régions, qui après grande discussion devient la première loi de décentralisation de 1982 qui sera complétée par la suite complétée avec d'autres législations. Cf. BODINEAU Pierre, VERPEAUX Michel, Histoire de la décentralisation, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je ?, 1997, PP. 101-122.

⁴⁸⁵ MARTINAT Patrick, Les Régions clefs de la décentralisation, Paris, éd. LGDJ – Lextenso, 2010.

⁴⁸⁶ Remplacée par un contrôle juridictionnel a posteriori de légalité par le tribunal administratif et un contrôle financier par la Chambre régionale des comptes.

⁴⁸⁷ Pour en savoir plus consulter notamment, BODINEAU Pierre, *La régionalisation*, Op.cit., PP.58-64.

⁴⁸⁸ Pour approfondir la question, consulter notamment, BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je ?, 2004, PP.61-69.

⁴⁸⁹ Certains auteurs comme Roland Hureau vont même jusqu'à dire que la décentralisation était davantage un aménagement pour soulager des institutions déconcentrées dans leur mission et ne constituait donc en rien une innovation en faveur des territoires locaux : « c'est parce que les préfets craquaient sous les charges de plus en plus nombreuses qui s'accumulaient sur leur tête que la loi Defferre était, toute philosophie mise à part, nécessaire ». HUREAU Roland, « Faut-il encore décentraliser ? La décentralisation contre le libéralisme », in : *Le Débat*, vol. 1, n°123, 2003, PP.112-131 (particulièrement P.116).

⁴⁹⁰ Préfets de Département qui se sont vu attribués avec le Décret n°82-389 du 10 mai 1982, des fonctions de « direction » et non plus seulement « d'animation » des services de l'Etat. Cf. KADA Nicolas, « Déconcentration et décentralisation », Op.cit., P.74.

communautaires, lui attribuant ainsi un « quasi-pouvoir hiérarchique sur les préfets de département dont les décisions doivent être conformes aux orientations du préfet de région »⁴⁹¹.

La deuxième vague de décentralisation (« Acte II ») entamée au début des années 2000 reste dans la dynamique fonctionnelle avec deux préoccupations : l'autonomie des Collectivités territoriales et la poursuite d'une action politique et administrative unifiée. La 16ème révision de la Constitution du 4 octobre 1958 à travers la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, marque un tournant décisif dans la politique française de régionalisation, puisque reconnaissant entre autre, constitutionnellement dans son article 72 la Région en tant que Collectivité territoriale de la République. Mais malgré de réelles avancées (principe de subsidiarité, droit à l'expérimentation, référendum décisionnel local, droit de pétition des électeurs, autonomie financière par la reconnaissance de la part déterminantes des ressources propres dans le budget de Collectivités territoriales, élection des conseillers régionaux sur une liste régionale unique avec un système électif proportionnel à deux tours et une prise de 25% des sièges à la liste en tête – facilitant la majorité politique) l'ombre des jacobins continue de planer sur le modèle français de décentralisation : les régions ont acquis une autonomie administrative mais non politique. Premièrement, le modèle politique de décentralisation est écarté par la mainmise de l'Etat sur les orientations des mesures prises par les Collectivités territoriales : le pouvoir législatif n'ayant pas été transféré l'article 72-3 stipule que les collectivités territoriales ne disposent que d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences⁴⁹². Deuxièmement, la déconcentration a de nouveau été amplifiée : renforcement du rôle joué par le Préfet de Région⁴⁹³ qui se voit attribuer l'animation et la coordination des Préfets de Départements et l'élaboration d'un projet d'action stratégique tous les trois ans⁴⁹⁴.

Le cas des Régions d'Outre-mer (ROM)

Le cadre structurel de la régionalisation en France hexagonale ayant été posé, intéressons nous à la forme prise par ce processus en Outre-mer. Car si le régionalisme a pu être canalisé sur l'hexagone, les particularités historiques et géographiques des pays d'Outre-mer n'aurait-il pas influencé l'application de la politique de régionalisation ?

⁴⁹¹ KADA Nicolas, « Déconcentration et décentralisation », Op.cit., P.74.

⁴⁹² « *Même là où des responsabilités sont expressément transférées aux collectivités territoriales, la loi garde la faculté de 'fixer des règles minimales' dont devront s'inspirer des politiques publiques particulières* ». DELPEREE Francis, « Organisation territoriale et 'exception française' », in : *Cahiers français*, n°318, janvier-février 2004, PP.15-18 (particulièrement P.16).

⁴⁹³ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs du préfet à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements ; Décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans régions.

⁴⁹⁴ Cf. KADA Nicolas, « Déconcentration et décentralisation », Op.cit., P.74 ; CORNUDET Cécile, « Le renforcement des services de l'Etat au niveau régional », in : *Cahiers français*, n°318, janvier-février 2004, P.29.

Dotés d'un seul Département, les Régions d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion⁴⁹⁵) ont cette particularité de bénéficier d'une réelle proximité avec les administrés (réduite dans le cas métropolitain où les régions englobent plusieurs départements), de caractéristiques physiques (éloignement géographique, insularité, etc.) couplés à des trajectoires historiques qui leur sont propres (société esclavagiste, colonisation), qui pourraient donner plus d'opportunité au régionalisme. D'ailleurs, la politique de régionalisation s'est mise en place dans un contexte spécifique : pendant que Girondins et Jacobins s'affrontaient après la Révolution de 1789 et que les discussions sur le fait régional s'étaient dans le monde politique et littéraire français, la Guadeloupe traverse à l'instar des autres ROM, deux siècles d'esclavagisme (du XVII^e au XIX^e siècles) et un siècle sous statut colonial (1848-1946). On peut ainsi dire qu'il s'agit de sociétés très jeunes⁴⁹⁶ qui se sont vues appliquer un processus aux bases historiques plus anciennes. Le point de départ de l'insertion de ces pays dans le circuit administratif français global, a été l'assimilation institutionnelle qui a suivi la départementalisation des anciennes colonies françaises⁴⁹⁷ de la Guadeloupe la Guyane, la Martinique et la Réunion, en 1946. Par conséquent l'évolution de la question régionale ne pouvait que toucher à son tour ces nouveaux Départements d'Outre-mer (DOM). Néanmoins, l'alignement a été complexe : alors que la politique française de régionalisation lancée par le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme Eugène Claudius-Petit se met en place dès les années 1950, ce n'est qu'au début des années 1970 que le cas Outre-mer est envisagé. Jusqu'à cette période, les compétences régionales dans les DOM sont exercées par l'administration centrale.

En 1971, le ministre de l'Outre-mer Pierre Messmer propose un avant-projet de loi prévoyant que les anciennes « vieilles colonies » soient chacune érigée en Circonscription d'action régionale

⁴⁹⁵ Le cas de Mayotte ne nous intéresse pas à l'heure de notre rédaction.

⁴⁹⁶ Pour en savoir plus consulter notamment BELORGET Gérard, BERTRAND Geneviève, *Les DOM-TOM*, Paris, éd. La Découverte, 1994 ; ADELAÏDE-MERLANDE Jacques, *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes. De 1945 à nos jours*, Paris, éd. Karthala, 2002, PP.79-91 et PP.189-208.

⁴⁹⁷ Jusqu'à la Loi du 19 mars 1946 qui a créé les quatre Départements d'Outre-mer, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion faisaient parties des possessions territoriales de l'Empire colonial français dans le monde. L'article 6 de la Constitution du 22 août 1795 mentionnait ainsi que « *Les colonies françaises sont parties intégrantes de la République, et sont soumises à la même loi constitutionnelle* ». Depuis 1871, les quatre « vieilles colonies » sont régies par les mêmes institutions que la métropole (députés, sénateurs, conseils généraux, municipalités). La départementalisation s'avérait donc logique: après plusieurs propositions de lois venant de parlementaires des quatre « vieilles colonies » (1890, 1915, 1923), c'est celle déposée par les députés communistes de la Martinique (Aimée Césaire le plus connu, et Léopold Bissol), accompagnés du député réunionnais Raymond Vergès, tous soutenus par le député guyanais Gaston Monnerville également d'un parti de Gauche – le député guadeloupéen Paul Valentino étant lui assez réticent à une départementalisation excessive et soucieux de maintenir certaines attributions du Conseil général – qui fût adoptée à l'unanimité par l'Assemblée constituante. Cette proposition aboutit à la loi n°46-451 du 19 mars 1946 sur la départementalisation. Une loi qui avait pour but de casser la dimension coloniale par un alignement administratif et l'égalité sociale avec les citoyens de l'hexagone. Cf. HINTJENS Helen, « Evolution politique et constitutionnelle des Antilles françaises depuis 1946 », in : BURTON Richard, RENO Fred, *Les Antilles-Guyane au rendez-vous de l'Europe : le grand tournant ?*, Paris, éd. Economica, 1994, PP.19-34 ; MERION Julien, « Départementalisation », in : RENO Fred, MERION Julien, DEHAYES Fred, *Petit dictionnaire du débat politique. Guadeloupe, Guyane, Martinique, Matoury*, éd. Ibis Rouge, 2004, PP.59-60 ; ADELAÏDE-MERLANDE Jacques, *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes. De 1945 à nos jours*, Op.cit., PP.80-82.

(CAR), que les compétences normalement attribuées à l'Etablissement Public Régional (EPCR) dans l'hexagone soient exercées par le Conseil Général, et que soit instituée une Conférence interdépartementale (réunissant les quatre DOM). Cet avant-projet ayant été rejeté, la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, fût directement appliquée Outre-mer⁴⁹⁸. Chaque DOM s'est vu doté d'un Etablissement Public Régional (EPCR) similaire à ceux de l'hexagone. La situation monodépartementale de ces régions suscita (et suscite toujours à l'heure actuelle) des interrogations : en 1982, la loi n° 82-213 du 2 mars premier pas décisif de l'Acte I de la Décentralisation française (reconnaissance des Régions comme Collectivités territoriales) s'applique de plein droit dans les DOM et Henri Emmanuelli Secrétaire d'Etat chargé des DOM-TOM (de 1981 à 1983) dans le gouvernement de Pierre Mauroy, fait voter une loi portant adaptation de cette décentralisation aux DOM, instituant une assemblée unique confondant Conseil général et Conseil régional. Les discussions entre l'option d'une organisation pluri départementale et une organisation monodépartementale des Régions en Outre-mer seront vives⁴⁹⁹, provoquant une remise en cause de la loi d'adaptation et une saisie du Conseil Constitutionnel. Celui-ci déclara dans sa décision 147 DC du 2 décembre 1982, la loi portant adaptation comme non conforme à la Constitution⁵⁰⁰. Naissent ainsi par les lois n°82-1171 du 31 décembre 1982 (relative à l'adaptation de la décentralisation) et n°84-747 du 2 août 1984 (relative à leurs compétences), les régions monodépartementales d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, constituées chacune d'un Conseil général (pour le DOM) et d'un Conseil régional (pour la ROM), et d'un seul Préfet. Avec la révision constitutionnelle de 2003 (Acte II de la décentralisation), les ROM sont également reconnues constitutionnellement comme les régions de la métropole (article 72-3 et article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958. Notons toutefois que la particularité de la régionalisation fonctionnelle outre-mer se prolonge en matière de compétences, reconnaissant timidement les régionalismes existants et confirmant simultanément l'existence d'un modèle de décentralisation régionale principalement technique dans notre ROM de la Guadeloupe.

⁴⁹⁸ Décret n°72-862 du 22 septembre 1972 qui étend aux DOM les dispositions relatives à la création de circonscriptions d'action régionale. Décret n°73-232, décret n°73-233 et décret n°73-234 du 2 mars 1973, qui modifient le décret n°60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives.

⁴⁹⁹ Pour en savoir plus, se reporter notamment à, RUBIO Nathalie, *L'avenir des départements antillais*, Paris, éd. La Documentation française, 2000, PP.50-53.

⁵⁰⁰ Cela au motif que le principe d'identité entre les départements métropolitains et les départements d'outre-mer n'avait pas été pris en compte. Les DOM étant intégrés à la catégorie des départements, les mêmes règles constitutives doivent y être appliquées. Cf. FAVOREU Louis, PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris, éd. Dalloz, 2005, PP.490-491 ; se reporter également au site du Conseil : www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1982/82-147-dc/decision-n-82-147-dc-du-02-decembre-1982.8010.html

-TABLEAU 19 -

Les compétences de la Région d’Outre-mer française de Guadeloupe

	Compétences réglementaires régionales⁵⁰¹
Attributions générales des régions françaises⁵⁰²	<p>- Aménagement du territoire : élaboration de schéma régional d’aménagement et de développement du territoire (SARDT) ; le contrat de plan Etat/Région, principal outil visible de l’action régionale (dénommé contrat de projet Etat/Région depuis 2006).</p> <p>- Transports : autorité organisatrice des transports collectifs d’intérêt régional (création de canaux et ports fluviaux, organisation des transports ferroviaires, aides pour les transports aériens).</p> <p>Développement économique : coordination économique régionale ; aides aux entreprises (subventions, bonifications d’intérêts ou de prêts, avances à des conditions préférentielles). Chaque Région possède un organe consultatif appelé Conseil économique et social (CESR).⁵⁰³</p> <p>- Enseignement, éducation, culture: construction et gestion des Lycées ; subventions aux clubs sportifs ; maître d’ouvrage délégué des bâtiments universitaires ; responsable des Etablissements régionaux d’enseignement de la musique de la danse et de l’art dramatique ; responsable des musées régionaux ; élaboration de Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes et de Programme annuel régional d’apprentissage et de formation continue.</p> <p>- Environnement et logement : Gestion des Parcs naturels régionaux ; élaboration de Plans régionaux d’éliminations des déchets industriels ; participation au financement du logement.</p>
Attributions spécifiques ajoutées aux régions d’outre-mer	<p>- Aménagement du territoire : élaboration d’un schéma d’aménagement régional (SAR) qui tient lieu de SARDT. Ce schéma est un document d’urbanisme dont les dispositions doivent être respectées et aux enjeux économique importants (ce qui en fait un terrain de discussion politique et stratégique considérable [Rubio, 2000]. Les contrats de plan Etat/Région (actuels contrats de projet Etat/Région) ont débuté en fin 1984/début 1985 (plus tardivement qu’en métropole).</p> <p>- Développement économique : développement de l’agriculture et de la forêt ; mise en valeur des ressources de la mer ; compétence en matière d’énergie, de ressources minières et de développement industriel.</p> <p>Tourisme : définit les objectifs à moyen terme du développement touristique qui devront être pris en compte par le Conseil général lors de l’établissement du Schéma d’aménagement touristique départemental. Depuis 1983, le Conseil Régional en Guadeloupe a supprimé l’agence régionale pour ne laisser en place que l’office départemental⁵⁰⁴.</p> <p>Octroi de mer⁵⁰⁵ : régleme l’assiette, le taux et le régime des exonérations ; propose les modalités de répartition entre les communes de la dotation globale constituée par l’essentiel du produit ; gère la section régionale du Fonds d’investissement des départements d’outre-mer (FIDOM) ; gère le Fonds régional pour le développement de l’emploi alimenté par l’octroi de mer ; fixe les taux de la taxe spéciale de consommation des produits pétroliers dans les limites déterminées par la loi de finance.</p> <p>- Enseignement, éducation, culture: les représentants régionaux sont consultés sur le programme des interventions de l’Agence nationale pour l’emploi (actuel Pôle emploi), des associations régionales pour la formation professionnelle des adultes et des services de l’Etat chargés de l’emploi.</p> <p>Identité régionale : le Conseil régional est garant de sa préservation ; il détermine les activités éducatives et culturelles complémentaires (et facultatives) relatives à la connaissance des langues et cultures régionales dans les établissements scolaires ; il élabore un programme culturel régional pour l’enseignement supérieur ; il est informé des conditions d’organisation et de fonctionnement du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision⁵⁰⁶.</p> <p>- Environnement, social, logement : le Conseil régional définit les actions en matière d’habitat (en tenant compte des compétences du Conseil général sur la question). En plus de leur Conseil économique et social régional (CESR) les ROM ont un conseil de la culture, de l’éducation et de l’environnement, du tourisme, de la protection des sites, de la faune et de la flore. Chaque ROM possède en plus un Centre régional de promotion de la santé et un conseil régional de l’habitat. La Guadeloupe s’est constituée un Conseil des îles réunissant des élus de l’archipel.</p>

Notre tableau

⁵⁰¹ Les Compétences extérieurs reposant sur le Principe de la primauté de l’Etat dans les relations internationales sont volontairement écartés ici.

⁵⁰² Pour en savoir plus, consulter notamment DUMONT Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Op.cit., PP.53-58 et PP.64-68 ; MARTINAT Patrick, *Les Régions clefs de la décentralisation*, Op.cit., PP.71-77.

⁵⁰³ Pour en savoir plus, consulter notamment, MARTINAT Patrick, *Les Régions clefs de la décentralisation*, Ibid., P.90-92.

⁵⁰⁴ L’article 11 de la loi n°84-747 du 2 août 1984 permettant aux conseils généraux et régionaux de créer un organisme unique exerçant les compétences en matière de tourisme pour éviter les doublons.

⁵⁰⁵ Loi n°92-676 du 17 juillet 1992. Pour une présentation plus complète, MERION Julien, « Octroi de mer », in : RENO Fred, MERION Julien, DEHAYES Fred, *Petit dictionnaire du débat politique. Guadeloupe, Guyane, Martinique*, Op.cit., PP.82-83.

⁵⁰⁶ Articles 21 et 25 de la loi n°84-747 du 2 août 1984.

On se rend compte que la Guadeloupe bénéficie d'un modèle de décentralisation régionale certes favorable en matière de compétences, mais de facto fonctionnelle comme les régions métropolitaines.

Il est vrai que la « Loi d'orientation pour l'outre-mer » (LOOM) du 13 décembre 2000 qui traite des mesures économiques et sociales pour relancer l'économie, reconnaît l'identité régionale et instaure des compétences supplémentaires aux collectivités locales (prérogatives économiques et sociales), particulièrement en matière de coopération régionale⁵⁰⁷. Il est également vrai que la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a profondément rénové le statut constitutionnel de l'Outre-mer.

Désormais est utilisé la dénomination de « département et Région d'outre-mer » (DROM) : au même titre que les collectivités métropolitaines et en application de la loi du 13 août 2004, les DROM héritent de nouvelles compétences à partir du 1^{er} janvier 2005. Les DROM sont régies par le principe de l'identité législative. De plus, à l'exception des communes, chaque collectivité dispose d'un domaine dans lequel elle tient un rôle de coordinateur (le Département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, la Région est coordinatrice du développement économique).

Cette Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a en plus défini le cadre d'éventuelles évolutions statutaires ou institutionnelles des collectivités ultra-marines⁵⁰⁸. Deux régimes législatifs caractérisent l'outre-mer.

Tout d'abord, l'article 73 de la Constitution sur le régime de l'identité législative (les lois et règlements sont applicables de plein droit ; la loi votée par le Parlement et les règlements (décrets, arrêtés) pris par le gouvernement pour la France hexagonale sont applicables automatiquement et systématiquement. Des adaptations sont possibles pour prendre en considération les caractéristiques et contraintes particulières. Elles peuvent être décidées par les collectivités si elles y ont été habilitées par la loi).

Puis, l'article 74 de la Constitution sur le régime de spécialité législative et d'autonomie (une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité soumise à ce régime et

507 Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 – version consolidée au 17 novembre 2013. Article 1: *«Le développement économique, l'aménagement du territoire et l'emploi dans les départements d'outre-mer constituent, en raison de leur situation économique et sociale structurelle reconnue notamment par l'article 299, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, des priorités pour la nation.*

Ces priorités sont mises en oeuvre par la présente loi qui vise également à promouvoir le développement durable de ces départements, à valoriser leurs atouts régionaux, à compenser leurs retards d'équipement, à assurer l'égalité sociale et l'accès de tous à l'éducation, la formation et la culture ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes. Elles impliquent l'accroissement des responsabilités locales ainsi que le renforcement de la décentralisation et de la coopération régionale».

508 Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

détermine les lois qui s'y appliquent. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, sauf en ce qui concerne les matières régaliennes).

Ces deux régimes font débats en Outre-mer, spécialement par la flexibilité qui les caractérisent. Des collectivités territoriales d'outre-mer peuvent passer d'un régime à un autre. Par exemple, après obtention du consentement de ses électeurs par référendum un DROM régit par l'article 73 peut entamer une évolution institutionnelle (création d'une collectivité unique se substituant au département et à la région ou créer une assemblée délibérante commune à ces deux assemblées). Elle peut aussi envisager une évolution statutaire permettant d'accéder au régime plus autonome de l'article 74 et au statut de Collectivité d'outre-mer (COM).

Ces dispositions favorisent l'autonomie interne et de surcroît une ouverture vers le modèle politique de décentralisation : mais comme nous le verrons plus loin, qu'il s'agisse du pouvoir normatif d'adaptation et de dérogation de la législation nationale, ou des possibilités d'évolution institutionnelle et statutaire, l'autonomie de la Guadeloupe reste administrative et se rapproche timidement de l'autonomie politique.

b. La régionalisation politique espagnole⁵⁰⁹

Si les constituants ont estimé nécessaire de composer avec les régionalismes politiques à caractère dissociatif, c'est en partie parce que l'Espagne a depuis longtemps été tiraillée entre tendances fédérales et centralisme, tandis que la France a clos le débat par un centralisme républicain succédant à un centralisme monarchique – et facilitant dès lors le modèle fonctionnel de régionalisation.

En Espagne, l'ancrage multiculturel (influences phéniciennes, grecques, romaines, arabo-berbères, wisigothiques) a structuré l'espace territorial notamment durant la Reconquista où les chrétiens dans le nord et les musulmans dans le sud ont vu leur identité culturelle symboliquement reconnue lorsqu'il a été officiellement question en 1479 d'une « Alliance dynastique indissoluble » entre Isabelle du Royaume de Castille et Ferdinand du Royaume d'Aragon⁵¹⁰. Le terme est clair dès le XVe siècle : une alliance entre deux royaumes juridiquement et administrativement distincts et qui conservent donc chacun leur souverain, le royaume se voulant une fédération. Néanmoins, du XVIe au XIXe siècle, on observe une tentative de

⁵⁰⁹ Se reporter à l'encadré sur « l'expression régionalisation politique » en annexe.

⁵¹⁰ COLIN Roland, « L'Espagne des Communautés régionales autonomes », in : Revue de l'OFCE, n°22, 1988, PP.227-262.

renforcement de la centralisation du pouvoir : d'abord la dynastie des Hasbourg (de 1504 à 1700) qui en ne remettant pas pour autant en cause le caractère fédéralisant de la monarchie⁵¹¹ centralisera autour de la ville de Madrid ; Puis à la suite de la guerre de succession d'Espagne au début du XVIIIe siècle (1701-1714)⁵¹² qui opposa la France et l'Espagne, la France de Louis XIV pu imposer une dynastie française, celle des Bourbons, facilitant ainsi l'influence du système français de monarchie absolue en Espagne (répression des révoltes autonomiques, déconcentration par la création d'intendants de province). Philippe V de Bourbon (1700-1746) unifiera juridiquement et administrativement les royaumes jusque là fédérés de Castille et d'Aragon en un grand royaume d'Espagne dont le centre sera Madrid. Le Royaume à l'apparence unifié continuait à héberger des résistances régionalistes fortes, pérennisant l'existence de plusieurs « Espagnes ».

Au XIXe siècle s'observe un centralisme espagnol affaibli, puis institutionnellement renforcé : Tout d'abord par la Guerre d'indépendance d'Espagne (1808-1814) durant laquelle les ressortissants espagnols vont manifester leur sentiment « anti-afrancesado »⁵¹³ en luttant avec l'aide des Anglais contre l'intrusion française, symbolisée par la nomination de Joseph 1^{er} Bonaparte au trône d'Espagne⁵¹⁴. Puis avec la Révolution industrielle, qui en développant des pôles régionaux de croissance a fournit des arguments supplémentaires aux revendications régionalistes. Certes, le centralisme en a un pris un coup, mais il n'a pas pour autant disparu : en effet, le XIX^e siècle est aussi celui de l'influence du modèle centralisateur français, du modèle administratif napoléonien⁵¹⁵ qui marquera profondément l'histoire espagnol⁵¹⁶. En 1833, après la mort de Ferdinand VII, l'élite intellectuelle espagnole, principalement menée par les « afrancesados » et les libéraux modérés, va s'inspirer du modèle français pour élaborer « un Etat organisé selon trois principes : unité, centralisation, hiérarchie »⁵¹⁷. Mais ce modèle a du faire face

⁵¹¹ Ibid.

⁵¹² Le dernier roi de la dynastie des Hasbourg d'Espagne, Charles II, étant décédé sans laisser de successeur.

⁵¹³ Dès la deuxième moitié du XVIIIe siècle, les « afrancesados » regroupaient les espagnols attirés par la culture française. Puis y seront inclus à la fin du même siècle/début XIXe, les intellectuels partisans des idées de la Révolution française, et surtout du Siècle des Lumières.

⁵¹⁴ Pour l'anecdote, il faut savoir que Napoléon Bonaparte, allié de l'Espagne jusqu'alors, a profité du coup d'Etat fomenté par Ferdinand contre son père le roi Charles IV (dynastie des Bourbons d'Espagne), pour s'immiscer dans les affaires du Royaume, obtenant de la part des deux protagonistes dont il fut l'arbitre de leur querelle, le renoncement au trône d'Espagne au profit de son frère aîné Joseph Bonaparte. Mais tandis que l'empereur français affinait sa stratégie de conquête en négociant avec les héritiers espagnols invités à Bayonne, en Espagne le peuple crut à un enlèvement de la famille royale et se révolta contre la présence militaire française et par la suite contre le frère de Napoléon Bonaparte (vu comme un roi illégitime). La victoire des troupes espagnoles durant la bataille de Victoria en 1813, poussa Napoléon à rendre le trône à Ferdinand qui deviendra Ferdinand VII, et ainsi Joseph I^{er} Napoléon à se retirer.

⁵¹⁵ Pour en savoir plus sur ce modèle, se référer notamment à BODINEAU Pierre, VERPEAUX Michel, *Histoire de la décentralisation*, Op.cit., PP.38-43.

⁵¹⁶ D'ailleurs, autant sous la dictature franquiste que durant la Transition démocratique.

⁵¹⁷ LUIS Jean-Philippe, « L'influence du modèle napoléonien en Espagne (1814-1845), in : *Annales historiques de la révolution française*, n°336, 2004, PP.199-219 (particulièrement P.205).

en Espagne à une réalité sociale et économique différente de celle de la France : pour être puissant, un Etat a besoin d'importants financements publics, particulièrement pour tenir son centralisme d'une main de fer – surtout quand les révoltes populaires sont latentes. Les régionalismes politiques vont saisir cette opportunité pour relancer le débat centralisme/fédéralisme⁵¹⁸, aboutissant avec la Constitution du 17 juillet 1873 qui marquait l'avènement de la I^o République (1873-1875), à l'institution d'une « Nación pluristatal ». Un véritable tournant depuis l'unification des royaumes fédérés, puisque certaines régions comme la Catalogne ont pu dès cette époque ancrer leur expérience en terme d'organisation autonome, expérience qui pèsera dans l'actuel modèle d'organisation territoriale⁵¹⁹. Durant la II^o République, se pose de nouveau la question régionale (malmenée par la restauration monarchique de 1875 à 1923 et la dictature de Miguel Primo de Rivera de 1923 à 1931), un régionalisme politique toujours offensif⁵²⁰, mais des constituants plus modérés qui vont préférer reconnaître un Droit d'accès à l'autonomie plutôt que l'existence de différents Etats espagnols comme en 1873. Cet accès à l'autonomie porté par la Constitution du 9 décembre 1931, certaines régions en feront bon usage dessinant ainsi les futures « Communautés dites historiques » : Catalogne (1932), Pays-Basque et Galice (1936), Aragon et Valence initiant les processus. La dictature franquiste (1939-1975) a en effet dissout et freiné ces processus autonomiques, une dictature devant par définition, centraliser. Un retour d'une quarantaine d'années de la centralisation en Espagne donc, et en plus, une politique régionale fonctionnelle similaire à la politique de régionalisation fonctionnelle développée en France dans les années 1950, à des fins strictement économique : *« une politique 'régionale', au sens de programmes de réduction des disparités inter-régionales [...] (qui) a commencé à se développer dans les années soixante [...] mais en l'absence paradoxale de tout échelon politico-*

⁵¹⁸ Les pressions territoriales étaient telles, que la monarchie centralisée passera de simple déconcentration du pouvoir (La division en « Provincias » par Javier de Burgos, juriste espagnol et « afrancesado » célèbre) à un projet mort-né de régionalisation (la création de onze « Gobiernos generales »). Plus largement, le mimétisme du modèle français d'organisation territoriale étant politiquement vide, le pouvoir central constate impuissant que « les fractures territoriales n'ont jamais été réduites (et qu') elles jouent à la fin du XIX^e siècle sous la forme des nationalismes périphériques ». Cf. GABRIEL – OYHAMBURU Kattalin, « La recomposition territoriale de l'Espagne et la mémoire de ses territoires », in : *Revue de géographie alpine*, Tome 88, n°1, 2000, PP.17-34 (particulièrement P.17). Lors de la proclamation de la Première République, alors même que les constituants s'interrogeaient sur la place à donner aux régions (décentralisation ou fédéralisation), « le mouvement catalan, champion du fédéralisme, prit la République de court en proclamant un Etat régional catalan et en réclamant qu'une Assemblée constituante dote l'Espagne d'une constitution fédéraliste ». Cf. COLIN Roland, « L'Espagne des Communautés régionales autonomes », in : *Revue de l'OFCE*, n°22, 1988, PP.227-262, (particulièrement P.231).

⁵¹⁹ COLIN Roland, « L'Espagne des Communautés régionales autonomes », in : *Revue de l'OFCE*, n°22, 1988, PP.227-262.

⁵²⁰ De nouveau, avant l'adoption de la nouvelle constitution, les catalans vont proclamer la République catalane, qui se transformera en « Generalidad de Cataluña » après pression des constituants de la II^o République d'Espagne, et adopteront un statut catalan « élaboré et soumis au référendum dans la région ainsi définie en août 1931 ». Ibid. P.232-233.

administratif régional »⁵²¹. Une politique économique au niveau régional, oui ; une reconnaissance institutionnelle des régions (politique de régionalisation) ou des régionalismes politiques, certainement pas⁵²².

La dictature prenant fin en 1975, une nouvelle période déterminante s'ouvre pour les régions et les régionalismes politiques durant une Transition démocratique marquée tant par le traumatisme du Franquisme, que par le retour sur le devant de la scène des mouvements autonomistes. Celle-ci se structure en trois phases principales : la phase pré-autonomique, la première phase du processus autonome, et la seconde phase du processus autonome.

La phase pré-autonomique

Elle concerne les principales préoccupations qui ont animé les discussions des constituants pour élaborer la nouvelle Constitution. De 1976 à 1978, le président du Conseil Adolfo Suarez optera, dans l'esprit global de consensus politique qui régnait sous la Transition, pour la poursuite des processus autonomiques entamés par certains territoires sous la Seconde République et une organisation politico-administrative territoriale « à partir des régions »⁵²³. D'une part, parce que la décentralisation politique se révélait le choix le plus démocratique après une dictature à la centralisation dévastatrice. Et d'autre part en considérant que l'autonomie territoriale va de pair avec la démocratie, il était nécessaire de diffuser cette autonomie politico-administrative sur l'ensemble du territoire espagnol⁵²⁴.

La première phase du processus autonome (1979-1983)

Il est clair que la Constitution ratifiée par référendum le 6 décembre 1978 et entrée en vigueur le 29 décembre de la même année, a eu pour objectif sur cette question « *de trouver une réponse institutionnelle politiquement acceptable à la persistance, la résurgence ou la montée de nationalismes périphériques dans un contexte dramatique marqué par le terrorisme et la menace de coups d'Etat militaires* »⁵²⁵. Une réponse politique dont la notion de « *hechos diferenciales* » en est l'illustration. La protection des particularismes revendiquée par les mouvements régionalistes politiques à vocation dissociative comme la Catalogne et le Pays basque, a donné le ton au modèle espagnol de

⁵²¹ GARRAUD Philippe, « Le processus 'autonomique' et la fin de l'exception espagnole », in : BALME Richard, GARRAUD Philippe, HOFFMANN-MARTINOT Vincent, RITAINE Evelyne, (dir.), *Le territoire pour politique : variations européennes*, Paris, éd. L'Harmattan, 1994, PP.161-202 (particulièrement P.175).

⁵²² Ibid., P176.

⁵²³ Cela se matérialisera notamment par le « Real decreto-ley de septiembere de 1977 » qui rétablit provisoirement la « Generalidad » de Catalogne, le « Real decreto-ley de 4 de enero de 1978 » qui approuve le régime « pré-autonomique » du Pays basque, et les autres « Reales decreto-leyes » de 1978 qui ont étendu la « préautonomie » à toutes les régions espagnoles. Cf. ARAGON REYES Manuel, « La construcción del Estado autonómico », in: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n°54/55, PP.75-95 (particulièrement P.77).

⁵²⁴ Ibid.

⁵²⁵ GARRAUD Philippe, « Le processus 'autonomique' et la fin de l'exception espagnole », Op.cit., P.178.

décentralisation régionale. Concilier l'unité du Peuple d'Espagne et les différents peuples composant cette Espagne, dans un seul Etat, a abouti à un « modèle ouvert »⁵²⁶ de Constitution sur la question du Fait régional : les deux voies d'accès volontaire à l'autonomie (articles 143 et 151)⁵²⁷, et la répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés autonomes (articles 148 et 149) étaient précisés mais l'organisation territoriale restait inachevée. Dans ce contexte⁵²⁸ seront signés le 31 juillet 1981 les Premiers Accords Autonomiques (Pactos autonómicos)⁵²⁹ entre le parti du gouvernement (UCD) et le principal parti politique d'opposition de l'époque (PSOE) pour consolider le modèle politique de décentralisation régionale⁵³⁰. Cette Première phase du processus se ponctuera par l'adoption de la « Ley de Proceso Autonómico » le 14 octobre 1983.

⁵²⁶ Pour reprendre l'expression « Modelo abierto » qu'attribue Joaquín Tornos Màs à la Constitution de 1978 sur la question territoriale. Cf. TORNOS MÀS Joaquín, « Veinte años de autonomías territoriales », Op.cit.

⁵²⁷ Voie rapide d'accès (autonomie de 2^o niveau avec le maximum de compétence, art. 151 et Disposition transitoire seconde): il s'agit pour les Communautés autonomes concernées d'acquiescer en une seule fois les compétences prévues dans les articles 148-1 et 149-1 de la Constitution espagnole, c'est-à-dire essentiellement les territoires ayant antérieurement été dotés d'un régime provisoire d'autonomie. Les élus dans les circonscriptions du territoire régional se réunissent en assemblée pour élaborer le projet de Statut ; s'il s'agit de régions où les institutions pré-autonomiques avaient déjà été approuvées par référendum, les projets sont transmis à la Commission constitutionnelle du Congrès pour être finalisés. Puis, ces statuts sont soumis à référendum sur le territoire concerné. Si positif, ils sont ratifiés devant les deux chambres des Cortes et promulgués par le Roi comme loi organique.

Voie lente d'accès (autonomie de 1^o niveau avec le minimum de compétences, art.143 et 148-1) : il s'agit ici d'un processus en deux temps. (1) Pour accéder seulement aux compétences de l'article 148-1 : D'abord, l'initiative du processus par les « Diputaciones » ou organes interinsulaires correspondant, doit être approuvée par les « Ayuntamientos » (Conseils municipaux) et la majorité des électeurs recensés dans chaque « Provincias » (Département). Une assemblée constituée des membres des « Diputaciones » ou organes interinsulaires des « Provincias » concernées et des députés et sénateurs élus par ces constitutions aux Cortes générales, élabore le projet de Statut qui sera transmis aux Cortes afin d'être voté comme Loi Organique. (2) Puis, passé un délai de cinq ans, s'ouvre la possibilité pour les Communautés autonomes concernées de modifier leur Statut pour accéder aux compétences restantes, celles de l'article 149-1.

⁵²⁸ C'est également le climat d'instabilité politique (qui a suivi la démission d'Adolf Suarez et la tentative de Coup d'Etat du 23 février), qui a motivé la création d'une Commission d'experts (juristes et économistes) sur les Autonomies, Commission dont le rapport inspirera les Premiers Accords Autonomiques de 1981 signés par le Président du Gouvernement Leopoldo Calvo-Sotelo (UCD) et le leader de l'opposition Felipe Gonzalez (PSOE). Pour en savoir plus sur cette Commission, consulter notamment, COSCULLUELA MONTANER Luis, « Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos », in: *Estudios Regionales*, n°44, 1996, PP.47-65 (particulièrement PP.48-53).

⁵²⁹ Ces Accords traitaient également deux avants projets de loi : la loi du « Fondo de Compensación Inter territorial » et la loi « Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico » (LOAPA). Avec la LOAPA, le but était de constitutionnaliser à travers une loi organique et d'harmonisation ce qui n'était pas clairement défini dans la Constitution en matière d'organisation territoriale. Mais ce projet de loi s'est heurté à l'opposition de partis politiques, entraînant une saisie du Tribunal Constitutionnel qui par sa sentence (STC 76/1983 del 5 de Agosto) a annulé 14 des 38 articles : le caractère constitutionnel de l'Autonomie ne permettant pas au législateur d'interpréter ou conditionner les Statuts d'autonomies. Entre autre, les Statuts font parti du « Bloque de constitucionalidad » avec la Constitution de 1978, ce qui donne ainsi le dernier mot au Tribunal constitutionnel sur la précision du modèle territorial. La LOAPA deviendra ainsi, la « Ley de Proceso Autonómico » du 14 octobre 1983. Cf. TORNOS MÀS Joaquín, « Veinte años de autonomías territoriales », Op.cit., P.18-19; COSCULLUELA MONTANER Luis, « Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos », Op.cit., PP.55-61.

⁵³⁰ Une généralisation de l'autonomie politique par la définition de la Carte régionale de 17 Communautés autonomes, dotées d'un Pouvoir législatif et d'institutions similaires (une assemblée législative élue au suffrage universel, un conseil du gouvernement nommé par un Président de gouvernement, lui-même élu par l'assemblée législative et nommé par le Roi), de compétences différentes et d'un financement autonome⁵³⁰, ainsi que l'institution de deux villes autonomes (Ceuta et Melilla). Il fut admis que les Communautés dites historiques (Catalogne, Pays Basque, Galice, Andalousie – sauf la Navarre) accèdent directement à la pleine autonomie par la

La seconde phase du processus autonome (1992 – ...)

A partir de 1988, le délai de cinq ans au terme duquel les Communautés autonomes de la voie lente pouvaient entamer des réformes statutaires pour accéder à la plénitude de leurs compétences autonomiques au même titre que les Communautés de la voie rapide, étant passé, des tensions politiques sur les conditions d'accès et la Carte autonome ont surgi, remettant en cause la différenciation entre les deux niveaux d'autonomie régionale. Pour certains auteurs, les forces politiques se seraient entendues tacitement pour ne pas remettre en cause les deux degrés de Fait régional : lorsque les deux voies d'accès à l'autonomie ont été définies, l'objectif n'était pas tant l'alignement de toutes les régions au même niveau de compétences, mais la satisfaction des revendications nationalistes de certaines régions historiques. Les discussions aboutiront néanmoins en 1992 sur les Seconds Accords Autonomiques entre le parti du Gouvernement à cette époque (PSOE) et le principal parti d'opposition (PP), qui seront matérialisés à travers la Loi organique du 23 décembre 1992 sur le transfert de compétences aux Communautés autonomes ayant accédé à l'autonomie par la Voie lente⁵³¹.

Mais cette seconde phase du processus autonome est toujours en cours de finalisation, puisque les réformes statutaires entamées par certaines Communautés (surtout celles de la voie rapide) pour élargir et consolider leurs compétences vont remettre en débat la question des limites réelles des compétences autonomiques en Espagne.

Le cas de la Communauté autonome des Canaries

L'archipel canarien, initialement placée sur la Voie lente d'accès à l'autonomie, a néanmoins pu bénéficier – comme la région de Valence - du même niveau de compétences que les Communautés de la Voie rapide, en invoquant l'existence de Faits différentiels (Hechos diferenciales) pour son territoire (régime économique et fiscal particulier, et insularité⁵³²) au même titre que les Communautés dites historiques (Pays Basque, Catalogne, Galice, Andalousie, Navarre). Ces dernières étant quant à elles titulaires de spécificités davantage constitutive d'une « identité culturelle » : une langue régionale propre, un droit civil floral propre, revendication

Voie rapide et que les autres régions accèdent à l'autonomie en deux temps par la Voie lente, avec une procédure spéciale pour Valence et les Canaries accédant directement aux compétences maximales, à l'aide de l'article 150-2.

⁵³¹ A l'aide de l'article 150-2 de la Constitution, il s'agit d'homogénéiser les compétences de ces Communautés de la Voie lente avec les compétences des Communautés de la Voie rapide, et cela en marge de leurs réformes statutaires. Il y a désormais 17 Communautés autonomes aux compétences égales dont seuls les « hechos diferenciales » distinguent certaines d'entre elles, la même nature juridique pour tous les Statuts autonomiques, et deux Villes autonomes (Ceuta et Melilla) dotées de Statuts limités à l'autonomie administrative (contrairement aux Communautés, elles ne peuvent pas émettre de lois mais seulement des actes et règlements).

⁵³² Article 46 du Statut d'autonomie des Iles Canaries : « *Les Canaries jouissent d'un régime économique-fiscal spécial propre de leur patrimoine historique et constitutionnellement reconnu, basé sur la liberté commerciale d'importation et d'exportation, la non application de monopole, et sur les franchises douanières et fiscales en matière de consommation* ». Notre traduction.

nationaliste à l'intérieur de l'Etat Espagnol marquant un désir de dissociation. Cette manœuvre a été rendue possible grâce aux tournures employées par la Commission d'experts sur les autonomies de 1981 dans son rapport, suggérant un dépassement de l'interprétation des deux niveaux d'autonomies pour une considération globale du processus qui ne pouvait néanmoins aboutir en une seule fois : «diferencias de ritmo, no de contenidos finales»⁵³³. Cette appréhension globale du processus, les régions de Valence et des Canaries vont s'en inspirer et utiliser l'article 150-2 de la Constitution espagnole pour accélérer leur processus d'obtention des compétences larges , se mettant ainsi sur un pied d'égalité avec les Communautés du second degré d'autonomie régionale – une manœuvre que le même rapport de 1981 déconseillait, affirmant que l'accès à deux vitesses était « *une adresse constitutionnelle à ne pas contourner en épuisant les effets de quelques préceptes non pensés pour cette finalité* »⁵³⁴. Peu importe, l'article 150-2 de la Constitution espagnole permit à l'archipel canarien de bénéficier dès le 16 août 1982⁵³⁵, date de promulgation de son Statut autonome, du modèle politique de décentralisation régionale dans sa quasi-intégralité.

*Article 150-2: El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*⁵³⁶.

Si les Communautés historiques ont ouvert la voie vers un modèle type d'autonomie politique et administrative régionale en Espagne, les Canaries et Valence ont inspiré le modèle général de décentralisation régionale espagnole : car comme dit plus haut, le Second Pacte autonome de 1992 a utilisé le même article 150-2 pour harmoniser toutes les régions au même niveau maximal de compétences. Mieux, l'ouverture fournie par la Constitution de 1978 à travers sa présentation succincte⁵³⁷ de l'organisation territoriale, ainsi que l'existence d'un Tribunal constitutionnel dont les décisions sur les conflits qui lui sont soumis, façonnent progressivement le vide laissé par la Constitution ; démontrent que dans la pratique le modèle de décentralisation

⁵³³ COSCULLUELA MONTANER Luis, « Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos », Op.cit. « Différences de rythme, pas de contenu à la fin ».

⁵³⁴ Notre traduction de COSCULLUELA MONTANER Luis, « Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos », Op.cit., P.51.

⁵³⁵ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

⁵³⁶ Notre traduction de l'article 150-2 de la Constitution : « *L'Etat pourra transférer ou déléguer dans les Communautés Autonomes, au moyen de Loi Organique, les facultés correspondant aux matières étatiques qui par leur nature propre sont susceptibles de transfert ou délégation. La Loi prévoira dans chaque cas le transfert correspondant de moyens financiers, ainsi que les formes de contrôle que se réserve l'Etat* ».

⁵³⁷ Voire « minimaliste ou maximaliste » pour reprendre les termes de, PIERRE-VANTAL Benjamin, « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regards sur le 'Blindage des compétences' autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », in : *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 1, n°81, PP.67-103 (particulièrement P.99).

régionale espagnole est entre les mains des Communautés autonomes, plus précisément à travers les réformes statutaires⁵³⁸ et les conflits de compétences qu'elles soulèvent au fil du temps⁵³⁹.

Le modèle politique de la décentralisation régionale en Espagne ne fait pas de doute : l'Autonomie régionale espagnole équivaut à une capacité politique d'autogouvernement, une autonomie législative, une organisation administrative propre, une autonomie financière coordonnée avec les financements de l'Etat et la solidarité entre Communautés autonomes⁵⁴⁰. Comme on peut le voir avec la Communauté autonome des Canaries, il en résulte des compétences importantes dans lesquelles l'autorité régionale peut réellement peser politiquement.

-TABLEAU 20 -

Les compétences de la Communauté autonome des Canaries

Compétences politiques et administratives autonomiques	
Attributions prévues par la Constitution de 1978 (art. 148-1 et 149-1)	<p>Article 148-1 : « Les Communautés autonomes (CA) peuvent assumer des compétences dans les matières suivantes » : (1) l'organisation des institutions du gouvernement autonome; (2) la tutelle sur les collectivités locales de niveau inférieur; (3) la réglementation du foncier, de l'urbanisme et du logement; (4) les travaux publics d'intérêt local sur son territoire; (5) les chemins de fer et les routes dont les itinéraires se limitent au territoire de la CA et les transports correspondants ainsi que les communications par câble; (6) les ports refuges, les ports et aéroports sportifs et tous ceux qui n'ont pas d'activités commerciales; (7) l'agriculture et l'élevage en accord avec la réglementation générale de l'économie; (8) les bois et les exploitations forestières; (9) la gestion de la protection de l'environnement; (10) les projets de construction et d'exploitation des installations hydrauliques, canaux et irrigation concernant la CA, ainsi que les eaux minérales et thermales; (11) la pêche dans les eaux intérieures, l'exploitation des coquillages et l'aquaculture, la chasse et la pêche fluviale; (12) les foires intérieures; (13) la promotion du développement économique de la CA dans le cadre des objectifs fixés par la politique économique nationale; (14) l'artisanat; (15) les musées, bibliothèques et conservatoires concernant la CA; (16) le patrimoine monumental concernant la CA; (17) la promotion de la culture, de la recherche, et le cas échéant, de l'enseignement de la langue de la CA; (18) la promotion et la réglementation du tourisme dans son ressort territorial; (19) la promotion du sport et de l'utilisation des loisirs; (20) l'assistance sociale; (21) la santé et l'hygiène; (22) la surveillance et la protection de ses édifices et installations. La coordination et ce qui s'y rapporte, des polices locales.</p> <p>Avant la connexion avec l'article 149, les CA ne disposaient que d'un rôle de simple exécutrice (rôle purement fonctionnel et non décisionnel) dans les matières suivantes déjà citées : santé et hygiène, assistance sociale, musées et bibliothèques, gestion et protection du milieu ambiant, coordination et autres facultés en relation avec les polices locales.</p> <p>Article 149-1 : traite formellement des compétences constitutionnellement reconnues à l'Etat. C'est à travers les matières dominées par la « Logique de fonction », c'est-à-dire que lorsque l'Etat se voit attribuer une compétence exclusive sur une fonction déterminée (par exemple, législation,..), cela revient à lui concéder uniquement cette compétence, les autres restantes (par exemple, exécution, organisation, ...) ne lui étant pas expressément attribuées⁵⁴¹. Parmi ces compétences partagées (l'Etat et les CA exerçant des fonctions sur une même matière)</p>

⁵³⁸ Prévues par l'article 148-2 de la Constitution : « *Au bout de cinq ans, les Communautés autonomes pourront par une réforme de leurs statuts élargir successivement leurs compétences, dans le cadre établi à l'article 149* ».

⁵³⁹ Selon l'article 147 de la Constitution, chaque Statut doit comporter : La dénomination de la Communauté qui correspond le mieux à son identité historique; la délimitation de son territoire; la dénomination, organisation et siège de ses institutions autonomes propres; les compétences assumées dans le cadre établi dans la Constitution et la cession des services correspondants à celles-ci. Ces mêmes Statuts Autonomiques se veulent la Norme institutionnelle basique de chaque Communauté et sont reconnues et protégées par l'Etat comme partie intégrante de son ordre juridique. Le Bloc de Constitutionnalité est d'ailleurs composé de la Constitution de 1978 elle-même et des différents Statuts autonomiques.

⁵⁴⁰ TEMARIO OPI (Organismos Públicos de Investigación), *La organización territorial del Estado. Las Comunidades Autónomas. Las Entidades Locales*, enero 2004.

⁵⁴¹ Une « logique de fonction » par opposition à la « logique de bloc » selon laquelle l'Etat a la compétence exclusive sur une matière déterminée: étant titulaire de la matière il peut exercer sur celle-ci toutes les compétences possibles (légiférer, exécuter, gérer). TEMARIO OPI (Organismos Públicos de Investigación), *La organización territorial del Estado. Las Comunidades Autónomas. Las Entidades Locales*, enero 2004, P.6.

	<p>on a par exemple : la législation commerciale, pénale et pénitentiaire ; la législation civile, l'éducation, la santé, le régime juridique des collectivités locales, etc.). Il arrive que des matières où l'Etat est exclusivement titulaire de toutes les fonctions (« Logique de bloc »), soient accompagnées de paragraphes par lesquels l'Etat établit des compétences partagées : relations internationales, défense et forces armées, régimes douaniers, commerce extérieur, etc.</p> <p>Plus explicitement, l'article 149-2 précise que « Les matières non expressément attribuées à l'Etat par la Constitution pourront correspondre aux attributions des CA, en vertu de leurs statuts respectifs ». . Les compétences non énumérées par l'article 149-1 sont donc exclusives aux CA (qui peuvent légiférer, réglementer, administrer et gérer pleinement ces compétences). A titre d'exemple : la délimitation des collectivités locales aménageant le territoire, l'urbanisme, le logement, les travaux publics, l'intérêt régional, le développement régional, les chemins de fer et routes situés à l'intérieur du territoire régional, l'agriculture, l'élevage, la forêt, les services sociaux, la coordination des politiques locales.</p>
<p>Attributions reconnues par le Statut Autonome Canarien</p>	<p>Le Titre II du Statut d'autonomie du 10 août 1982, réformé par la loi organique du 30 décembre 1996, récapitule les compétences évoquées dans la Constitution, dont les plus intéressantes pour appuyer l'existence du modèle politique peuvent être⁵⁴² :</p> <ul style="list-style-type: none"> - matières de compétence exclusive : article 30 (Autorité législative, réglementaire et fonction exécutive) Organisation, régime et fonctionnement de ses institutions d'autogouvernement ; régime de ses organismes autonomes en accord avec la législation basique de l'Etat ; les démarcations territoriales de l'Archipel ; institutions publique de protection et tutelle de mineurs en conformité avec la législation civile, pénale et pénitentiaire de l'Etat ; procédure administrative dérivée des spécialités de l'organisation propre ; l'établissement des critères de distributions et pourcentage de répartition des ressources dérivés du Régime Economique et Fiscal des Canaries, etc. Article 31 (reprend la plupart des matières énumérées dans l'article 148-1 de la Constitution espagnole). - compétences de développement législatif et exécution : article 32 - enseignement dans toute son extension (niveaux, grades, modalités et spécialités) ; la presse, radio télévision et autres moyens de communication social ; régime local ; système de consultation populaire dans le domaine des Canaries ; régime juridique et système de responsabilité de l'Administration publique de la CA, des entités publiques dépendantes ainsi que le régime statutaire de ses fonctionnaires ; Santé et hygiène, coordination hospitalière en général ; normes de procédure administrative, économique-administrative et fiscale qui dérivent des spécialités du régime administratif, économique et fiscal des Canaries ; mise en ordre du crédit, banque , assurance, en accord avec l'organisation de l'activité économique générale et la politique monétaire, de crédit, de banque et d'assurance de l'Etat ; La Sécurité sociale excepté son régime économique ; etc. <p>Le Titre III du Statut d'autonomie qui traite du régime juridique de la CA des Canaries complète l'illustration canarienne du modèle politique espagnol en précisant par exemple que « dans l'exercice de ses compétences exclusives, revient à la CA des Canaries, [...] l'autorité législative, l'autorité réglementaire et la fonction exécutive [...] » (art.40-2) ; que « Les lois du parlement canarien uniquement pourront se soumettre au contrôle de leur constitutionnalité par le Tribunal Constitutionnel » (art.42-1) ; ou encore que « Le Droit propre des Canaries en matière de compétences exclusives des CA est applicable sur son territoire de préférence à un autre ; par défaut il sera d'application supplémentaire au Droit de l'Etat » (art.43).</p>

Notre tableau

Globalement, le principal point d'opposition entre les deux modèles de décentralisation régionale français et espagnol, apparaît sans conteste être l'autonomie à la fois administrative et politique (pouvoir législatif dans le domaine de leur compétence) des régions espagnoles, face à l'autonomie fonctionnelle des régions françaises – quand bien même il s'agit de Régions d'Outre-mer dotées d'attributions particulières par rapport aux régions de l'hexagone – qui maintient la subordination politique de celles-ci et leur refuse « le pouvoir de s'autonomiser »⁵⁴³. Lorsque la

⁵⁴² Le Titre II « De las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias », comporte 13 sous titres autour desquels s'organisent les dispositions de 10 articles : Matières de compétence exclusive (articles 30 et 31) ; Compétences de développement législatif et d'exécution (article 32) ; Compétences d'exécution (article 33) ; Sécurité citoyenne, Police propre, Conseil de sécurité (article 34) ; Transferts et délégations étatiques (article 35) ; Planification économique, Conseil économique et Social (article 36) ; Résidence et travail des étrangers, négociation avec l'Union européenne (article 37) ; Traités internationaux (article 38) ; Conventions et accords avec les autres CA (article 39).

⁵⁴³ PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, éd. Presses universitaires de Rennes, février 2004.

compétence législative est partagée avec les régions en Espagne, elle est détenue d'une main de fer par l'Etat en France (sans mentionner le fait qu'il détient également le titre principal de la compétence réglementaire). Comme le développement suivant va le démontrer, ces deux modèles régionaux globaux ont en partie – avec les stratégies et matrices nationales sur la question – prédéterminé les logiques de politiques publiques suivies dans la gestion régionale de l'immigration, sur nos deux régions ultra-marines des Canaries et de la Guadeloupe.

3. L'intervention régionale dans la politique d'immigration

Une politique publique est caractérisée par une logique de mise en œuvre sur les territoires. Cette logique semblant largement dépendre du modèle de décentralisation régionale, en matière d'immigration, la région française serait donc définie par une logique sectorielle (a) et la région espagnole par une logique territoriale (b).

a. La logique sectorielle dans la région française

Par rapport au modèle fonctionnel de décentralisation régionale observé, on pourrait se risquer à considérer la logique sectorielle qui caractérise la gestion publique française de l'immigration, comme une continuité dans la conception française de la région. En effet, tout laisse à penser que l'immigration, dans toutes ses dimensions – gestion des flux et gestion des immigrés – ait été mise en secteur après la seconde Guerre mondiale pour affirmer le rôle central, voire principal, de l'Etat central dans la gestion publique de cette thématique : « *en 1946 [...] la France a besoin de bras pour sa reconstruction. Nous sommes également à cette époque dans une période de forte présence de la puissance publique (étatisation de larges secteurs de l'appareil de production). C'est dans ces conditions qu'il est institué un monopole public de l'introduction de la main d'œuvre étrangère* »⁵⁴⁴. Cette mainmise étatique s'explique par la notion de secteur en elle-même, qui sous-entend une

⁵⁴⁴ Propos tenus par Jean Godfroid, Préfet et Directeur général de l'Office français de l'immigration et l'intégration, « L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Un établissement public aux multiples facettes au service de la politique migratoire », in : *Cahiers d'Administration (hors-série)*, 2009, P.11.

définition, organisation et délimitation d'ordre administrative, juridique et cognitive du champ d'action (ici l'immigration) d'ordre vertical. En d'autres termes, à partir d'un unique « rapport global/sectoriel »⁵⁴⁵, susceptible de se modifier, sont identifiés : l'autorité politique ayant compétence, l'administration en charge de la réglementation et de la régulation, et le réseau d'acteurs pouvant participer à la décision dans ce secteur.

En s'appuyant sur l'idée que le secteur se veut théoriquement la conséquence de la division du travail politique du gouvernement on comprend dès lors la dimension verticale qui anime la logique sectorielle, l'Etat central allant, à partir du référentiel global choisi (c'est-à-dire, l'ensemble des valeurs qui constituent les croyances de base de la société telle qu'elle est visualisée), retenir une conception particulière du secteur (un référentiel sectoriel ou conception cognitive et normative de la place du secteur au sein de la société toute entière), et donc imposer une vision unique de la gestion de ce secteur (du haut vers le bas).

En matière d'immigration, cette gestion verticale semble, pour citer les travaux de James F. Hollifield⁵⁴⁶, prendre la forme d'une autonomie étatique – au sens de « capacité à décider ou à formuler des politiques sans être soumis à des demandes excessives de la part d'intérêts particuliers » – et d'un interventionnisme étatique – au sens de « capacité à mettre en œuvre les décisions politiques et à rendre effectives les modifications souhaitées dans le comportement des groupes et des individus visés par la régulation » – importants et constants dans le temps. La logique sectorielle s'impose, dans les deux aspects principaux de la thématique migratoire (gestion des flux et gestion des immigrés) à travers les principaux objectifs qui ont paru motiver l'Etat français lors de l'institutionnalisation de cette question aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, habilement synthétisés par James F. Hollifield⁵⁴⁷. Il s'agit d'une part de l'arbitrage entre les demandes des employeurs, celles des travailleurs et la pression des groupes xénophobes réclamant que l'on mette un terme à toute immigration ; d'autre part, de l'utilisation de l'immigration comme source essentielle de capital humain et comme important facteur de production, pouvant être mobilisé afin de réaliser des objectifs économiques nationaux : réguler les offres d'emploi et la croissance économique.

⁵⁴⁵ Ce rapport implique que différentes représentations sectorielles, vont s'ordonner et se hiérarchiser autour d'une représentation générale de la société : le référentiel global. Cf. MULLER Pierre, « Référentiel », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, PP.372-378 (particulièrement P.375).

⁵⁴⁶ HOLLIFIELD James F., L'Etat français et l'immigration. Problèmes de mise en œuvre d'une politique publique », in : *Revue française de science politique*, 42^e année, n°1, 1992, PP.943-963 (particulièrement P.945).

⁵⁴⁷ *Ibid.*, P.950.

Vu sous cet angle, on comprend mieux la sectorisation de cet enjeu et la rigidité constatée dans la gestion territoriale. La division du travail entre l'Etat et les Collectivités territoriales telles que la Région sur cette thématique semble dès le départ réduite à une simple collaboration fonctionnelle, la capacité de formulation (autonomie politique) étant juridiquement refusée aux collectivités régionales et la capacité de mise en œuvre (interventionnisme territoriale) principalement détenue par l'Etat.

« Le secteur apparaît comme une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixations de ses frontières, etc. D'une certaine façon (et même si le degré de sectorisation variera considérablement d'un domaine à l'autre), chaque secteur va 'jouer au territoire' à partir de logiques sectorielles de structuration des rapports sociaux »⁵⁴⁸.

Si l'exclusivité étatique en matière de gestion des flux ne se discute pas – puisque touchant à un aspect régalien : les frontières et la notion de souveraineté – la dimension sociale soulevée par la gestion des immigrés aurait pu justifier l'existence d'un partage avec les collectivités régionales, plus significatif. Mais la conception en elle-même du secteur qu'a retenue l'Etat français⁵⁴⁹ couplée à la stratégie européenne développée⁵⁵⁰, expliquent en partie la rigidité politico-administrative de la déclinaison territoriale des politiques françaises d'immigration dans les régions. De surcroît la dimension essentiellement fonctionnelle et l'absence d'autonomie politique régionale corroborent une gestion territoriale à partir du « centre ».

Ce phénomène se manifesterait concrètement par une déconcentration administrative et politique, comme pilier de la gestion territoriale du secteur et la mise en place d'agence territoriale spécifique, pour faciliter la collaboration d'acteurs de secteurs différents et de collectivités territoriales. La logique sectorielle suppose une adaptation au territoire, pour faciliter l'application des décisions sectorielles et donc la préservation de la matrice cognitive et normative choisie par l'Etat pour ce secteur. Une façon de contrecarrer les limites de cette logique sectorielle ayant de fortes chances d'émerger lors de la confrontation avec la réalité du territoire⁵⁵¹.

A ce sujet, il est intéressant de faire référence au tableau proposé par Patrick Hassenteufel, sur les « dimensions du changement de l'action publique en France », et plus particulièrement au changement comme « reconfiguration de l'Etat » – par opposition au changement comme « retrait de l'Etat ». Ce modèle reprend les principales caractéristiques d'une logique sectorielle à l'échelle territoriale, telle que nous la définissons dans notre étude :

⁵⁴⁸ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je, 2006, P.11.

⁵⁴⁹ Voir la section 1 du chapitre Premier de la présente étude.

⁵⁵⁰ Telle que nous l'avons défini dans la section 2 du chapitre Premier de la présente étude.

⁵⁵¹ « Dépasser la sectorialité en mettant en place des stratégies intersectorielles », pour reprendre Pierre Muller. MULLER Pierre, « Secteur », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Op.cit, PP.407-414 (particulièrement P.413).

- TABLEAU 21 -

Logique sectorielle sur le territoire et reconfiguration de l'Etat

	« Reconfiguration de l'Etat »
Orientation	Prise en charge de « nouveaux risques »
Acteurs	Etats/experts
Règles institutionnelles	Régulation étatique (pilotage centralisé et vertical)
Instruments	Zonage Financement sur projet Agences (évaluation et contrôle)

Source : Patrick Hassenteufel – Tableau sur « les dimensions de l'action publique française »⁵⁵².

En tant que Région monodépartementale, l'archipel de la Guadeloupe subit une condensation de cette logique sectorielle, la question migratoire paraissant complètement absorbée par l'Etat. On observe en premier lieu que la déconcentration est l'organisation privilégiée dans le secteur. La subdivision administrative de l'Etat prend forme à travers : le Préfet (unique dans le cas des DROM) dépositaire de l'autorité de l'Etat, responsable de l'ordre public (pouvoirs de police), représentant direct du Premier Ministre et de chaque Ministre (et donc du Ministre en charge de l'immigration). Il constitue le principal relai de la politique gouvernementale dans la région-monodépartementale de surcroît en dirigeant les services déconcentrés (hormis l'éducation nationale, la justice et les services fiscaux) chargés de mettre en œuvre les politiques décidées au Centre, sur ce territoire. Son administration est constituée par la préfecture (située dans la ville de Basse-terre) et la sous-préfecture (située dans la ville de Pointe-à-Pitre). Il s'agit des deux membranes administratives déconcentrées de la gestion territoriale de l'immigration à travers la Direction départementale de la Police aux frontières – PAF, la gestion des demandes de titres de séjours. Ces organes déconcentrés sont davantage axés sur la gestion départementale des flux, et donc corroborent l'exclusivité étatique évoquée. A cela s'ajoutent les agences publiques territoriales créées par l'Etat, véritables instruments d'adaptation et facilitateurs de la mise en œuvre. En matière d'Asile il existe au niveau départemental l'antenne permanente de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides), mis en place dans la ville de Basse-Terre depuis janvier 2006. En matière d'intégration, il s'agit de l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration), dont chacune des Directions régionales assurent la mise en œuvre des missions d'accueil et d'intégration des immigrés titulaires d'un premier titre de séjour. Tous ces organes publics (des services de la préfecture aux agences publiques territoriales) coopèrent entre eux, avec les collectivités territoriales, et les entreprises.

⁵⁵² HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, P.237.

Mais en bout de course, c'est l'Etat français qui mène la déclinaison politique et administrative de la gestion publique territoriale de l'immigration, par une dynamique verticale préservée à travers son exclusivité dans la formulation des politiques de gestion des flux et de gestion des immigrés, et son monopole dans la mise en œuvre de ces politiques sur l'ensemble du territoire national.

Les compétences dévolues à la région monodépartementale de la Guadeloupe (sur les questions d'habitat, d'éducation, formation professionnelle, social) auraient pu permettre une plus large intervention de la Région, voire en faire un acteur majeur dans la mise en œuvre des politiques centrales (principalement sur l'intégration). Cela n'est pas rendu possible par l'organisation déconcentrée de la politique publique d'immigration sur le territoire. Lorsqu'il y a territorialisation de cette gestion, il ne s'agit que d'agences publiques créées par l'Etat sur le territoire. L'autorité régionale décentralisée n'a aucun pouvoir d'intervention sur cette politique publique.

Tout cela permet de déduire que structurellement, la logique sectorielle qui anime les deux axes de la politique publique d'immigration rend de facto la Région française incompétente sur la question. Certes, l'immigration est un champ d'action publique mobilisant différents secteurs dans lesquels les Collectivités régionales peuvent intervenir (dans le cadre qui leur est dévolu), mais l'organisation politico-administrative de ce secteur demeure favorable à l'Etat : l'immigration reste un secteur construit à partir d'une logique intersectorielle⁵⁵³.

Une situation qui s'oppose formellement à celle observée en Espagne, la gestion publique de la question de l'immigration étant structurellement favorable à une réelle intervention régionale, dans la continuité du modèle politique de décentralisation régionale et du concept d'autonomie politique.

⁵⁵³ L'immigration implique plusieurs domaines en même temps : la politique étrangère, la politique sociale, la politique de l'emploi, etc. Mais ce regroupement sectoriel contribue à la logique sectorielle en matière d'immigration. La dimension verticale dans la gestion de la question n'est pas remise en cause.

« Pour piloter et mettre en œuvre ses missions et engager son budget, l'administration s'appuie sur les réseaux qu'elle anime ou co-anime avec d'autres ministères (structures consulaires, administration territoriale et services déconcentrés) et [...] sur ses opérateurs [...] ». Propos tenus par Stéphane Fratacci, à l'époque Secrétaire général de l'ex- ministère de l'immigration, « L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Un établissement public aux multiples facettes au service de la politique migratoire », Op.cit., P.8.

b. *La logique territoriale dans la région espagnole*

Il semblerait que l'autonomie politique accordée aux Communautés autonomes ait dès le départ, posé les limites d'une logique sectorielle au seul profit de l'Etat central. Une façon de dire, que le modèle politique de décentralisation régionale favorise la logique territoriale d'un point de vue global : un phénomène d'autant plus visible lorsque la logique sectorielle a priori dominante est amendée d'une logique territoriale – comme c'est le cas avec l'immigration.

Alors que la France a misé sur des « stratégies intersectorielles » pour contourner les obstacles soulevés par le territoire (c'est-à-dire la confrontation du territoire comme champ d'action de l'Etat central et du territoire comme réalité politique et sociale particulière), l'Espagne a préféré tenir compte du caractère non sectoriel ou « transectoriel » de la thématique migratoire – tout au moins en ce qui concerne la gestion des immigrés – mobilisant la territorialité tant dans son aspect géographique que politique.

Ceci nous amène à déduire que s'il est préférable d'évoquer en France l'existence d'un aménagement régional de la politique nationale d'immigration au lieu d'une politique régionale d'immigration, en Espagne, les deux dimensions soulevées par l'enjeu – gestion des flux et gestion des immigrés – appellent « une décision publique entre secteur et territoire »⁵⁵⁴ : une logique hybride ou coexisteraient gestion verticale (sectorialité) et horizontale (territorialité).

De manière pratique, l'emboîtement logique sectorielle/logique territoriale est plus facile à envisager, si l'on raisonne en terme de « fonctions », comme cela a été fait dans le paragraphe précédent, pour mesurer le poids étatique dans la gestion verticale de l'immigration. Il s'agit donc de distinguer la capacité à décider ou à formuler les politiques, et la capacité à mettre en œuvre les décisions politiques.

Dans la Constitution espagnole de 1978, l'article 149.1.2° mentionne clairement comme étant compétence exclusive de l'Etat « *la nationalité, l'immigration, le statut des étrangers et le droit d'asile* ». Selon Irene Blazquez Rodriguez⁵⁵⁵, l'absence de véritable problème d'immigration à l'époque de sa rédaction, expliquerait le regroupement de toutes les questions en relation avec l'immigration, sans organisation fonctionnelle précise. L'idée était que la nationalité, l'étranger et

⁵⁵⁴ Pour reprendre l'expression utilisée par Charlotte Halpern, dans son article « Les Aéroports entre revendications territoriales et résistances sectorielles. Le cas du conflit autour de l'extension de l'Aéroport Paris-Charles de Gaulle », in : FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, (dir.), *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*, éd. L'Harmattan, Paris, 2007, PP.191-203 (particulièrement P.193).

⁵⁵⁵ BLAZQUEZ RODRIGUEZ Irene, « Facultades competenciales y funciones de las comunidades autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión europea », in: *Revista de derecho constitucional europeo*, num. 10, Julio-Diciembre de 2008, PP.275-310.

le contrôle des frontières touchant essentiellement la souveraineté nationale et les relations internationales, cela justifiait la condensation et la compétence exclusive de l'Etat. C'est le passage de l'Espagne vers un réel statut de « Pays d'accueil » dans les années 1990, et l'opportunité de compétences autonomiques fournie par l'absence de délimitation fonctionnelle dans la Constitution sur la matière, qui remettront en cause l'unique gestion verticale de ce secteur, propulsant entre autre, le caractère transversal de la thématique comme un motif valable pour légitimer l'utilisation conjointe de la logique territoriale⁵⁵⁶. La mise en œuvre de cette logique hybride a bénéficié de l'absence de jurisprudence du Tribunal Constitutionnel sur la répartition des compétences relatives à l'immigration – Tribunal qui a pour habitude de pallier les silences de la Constitution de 1978 par ses sentences sur les conflits de compétence – ainsi que du modèle de décentralisation régionale permettant une autonomie politico-administrative sur des matières en relation directe avec l'intégration des immigrés.

De manière générale, cette hybridation n'a rien de surprenant dans le contexte espagnol puisque comme nous l'avons vu, il arrive parfois que dans ses compétences exclusives, l'Etat établisse de fait des compétences partagés en ajoutant des « paragraphes » précisant des possibles interventions autonomiques. La logique sectorielle est dépassée par une division en « fonctions ». La conception fonctionnelle du secteur va permettre la cohabitation verticale/horizontale.

Matériellement, c'est la Loi Organique 4/2000 du 11 janvier sur les « droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale » (LODYLE)⁵⁵⁷ qui formalisera le rôle des autonomies en matière de gestion des immigrés – la question des frontières (entrée et séjour) restant dévolue comme en France, à l'Etat central.

« En definitiva, ¿cuando surge pues esa necesidad de valorar las funciones de las CCAA con respecto a la inmigración? Aparece cuando el fenómeno migratorio tiene otra entidad, otra procedencia no solo europea, y se hace preciso plantearse la integración social de los inmigrantes. Llegados a este punto, se advierte la necesidad de una interpretación restrictiva de las competencias estatales sobre la inmigración. En efecto, las administraciones autonómicas se dibujan como los actores principales en cuanto a su integración porque son ellas precisamente las que tienen competencias en educación, asistencia social, vivienda, cultura, etc. [...]. Gracias a este nuevo enfoque existente en el actual marco legal, las funciones de las CCAA con respecto a la inmigración se han impulsado irremediabilmente a un primer plano »⁵⁵⁸.

⁵⁵⁶ « [...] même si la Constitution de reconnaît pas aux CCAA une quelconque compétence sur le phénomène de l'immigration ni n'introduit de limitation expresse à la compétence étatique, le 'principe de non altération de la répartition de compétences' impose une interprétation qui respecte les titres autonomiques de caractère sectoriel avec incidence dans l'immigration ». Notre traduction de, MONTILLA MARTOS José Antonio, « Las funciones y competencias de las comunidades autónomas en inmigración », in: AJA Eliseo, MONTILLA José Antonio, ROIG Eduard, (dir.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Valencia, éd. Tirant Lo Blanch, 2006, PP.23-75 (particulièrement P.31).

⁵⁵⁷ Réformée par: (1) la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; (2) la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre; (3) la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, (4) la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

⁵⁵⁸ « En definitiva, quand est apparue cette nécessité de valoriser les fonctions des Communautés autonomes en matière d'immigration ? Elle apparaît quand le phénomène a une autre importance, une autre provenance plus seulement européenne, et qu'il devient nécessaire d'envisager l'intégration sociale des immigrés. Arrivés à ce point, on observe la nécessité d'une interprétation restrictive des compétences

D'un point de vue théorique, on peut reprendre les propos tenus par Sylvain Barone⁵⁵⁹ pour décrire la situation espagnole: « *non seulement les dynamiques sectorielles impriment leur marque aux politiques régionales, mais les institutions régionales deviennent elles-mêmes des intervenants sectoriels* ». Des intervenants majeurs, certes, mais toujours des intervenants au sein d'un secteur : car malgré tout, l'immigration constitue un secteur d'intervention de l'Etat espagnol, reflétant un « rapport global/sectoriel » porté par la « *Dirección General de Integración de los Inmigrantes* » au sein du « *Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración* » lui-même annexé au « *Ministerio de Trabajo e Inmigración* ». La particularité réside dans la possible concurrence ou ingérence du « rapport local/sectoriel » que l'hybridation « sectoriel/territorial » suggère, puisque : « *entre l'universel [...] et les particularismes locaux [...] des décideurs politiques investis dans la fonction de Patron d'une collectivité locale aspirent à argumenter un rapport global- sectoriel qui singularise les priorités publiques de leur territoire* »⁵⁶⁰.

On l'a compris, la dimension « transectorielle » du secteur de l'immigration et le modèle politique de décentralisation en Espagne, confèrent une compétence irréfutable aux Communautés autonomes dans les politiques d'intégration. Mais comment cela prend-il forme ? En d'autres termes, comment se matérialise cette logique hybride dans le secteur d'immigration ? La plupart des auteurs espagnols s'accordent sur un même schéma. D'un côté, la situation juridico-administrative des étrangers qui relèverait de la compétence exclusive de l'Etat : entrée et sortie des étrangers, autorisations administratives de travail – avec des exceptions – autorisations de séjour et résidence. De l'autre, les Communautés autonomes se retrouvent compétentes pour l'intégration sociale des immigrés, puisqu'étant formellement compétente pour assurer les prestations de services publics sur leur territoire à l'ensemble de ses administrés et dans la foulée également aux immigrés (éducation, assistance sociale, santé – pour certaines CA). Mais en pratique les choses sont plus complexes : pour une cohérence globale, autorité centrale et autorités autonomiques doivent collaborer (verticalement – Etat/CA – et horizontalement – CA/CA) tant sur la gestion des flux que sur la gestion des immigrés (par exemple, les politiques

étatiques sur l'immigration. En effet, les administrations autonomiques se dessinent comme les acteurs principaux quant à leur intégration parce que ce sont elles précisément qui ont les compétences dans l'éducation, l'assistance sociale, l'habitat, la culture, etc. [...]. Grâce à ce nouveau point de vue existant dans l'actuel cadre légal, les fonctions des Communautés autonomes vis-à-vis de l'immigration ont été propulsées au premier plan ». Notre traduction de BLAZQUEZ RODRIGUEZ Irene, « *Facultades competenciales y funciones de las comunidades autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión europea* », Op.cit., P.279.

⁵⁵⁹ BARONE Sylvain, « *Secteur, réseau et échelle : la régionalisation ferroviaire en action* », in : FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, (dir.), *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*, Op.cit., PP.177-190 (particulièrement P.190).

⁵⁶⁰ FAURE Alain, « *Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique* », in : FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995, PP.69-83 (particulièrement P.75).

autonomiques en matière d'intégration dépendent de la teneur du cadre juridique en matière de séjour – contingent annuel, etc. ; ou la mobilité des migrants d'une Communauté à une autre qui nécessite des conventions autonomiques)⁵⁶¹. Une répartition strictement cloisonnée nuirait considérablement à la bonne marche de la gestion publique de ce secteur. Difficile donc, de définir clairement les compétences exclusivement dévolues aux Communautés autonomiques espagnoles en matière d'immigration. Une motivation pour certaines qui ont récemment, par leur réforme ou projet de réforme statutaire, décidé de clarifier leur capacité d'action dans le secteur.

La Communauté autonome des Canaries se distingue parmi elles, pour avoir été la seule à insérer dès l'adoption de son Statut d'Autonomie en 1982 une disposition énonçant sa compétence en matière de résidence et de travail des étrangers sur son territoire, avec pour motif son insularité et la situation géographique de l'archipel.

Article 37-1: « *La Comunidad Autónoma de canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias* »⁵⁶².

Cette spécificité canarienne a d'ailleurs été expressément reconnue dans la Disposition additionnelle Seconde (Article Second de la Loi Organique 8/2000 du 22 décembre). Après avoir reconnu dans son paragraphe 1 à certaines Communautés la possibilité de créer, au sein des Commissions bilatérales de Coopération Etat/CA, des « Sous-commissions » pour traiter les questions sur le travail et la résidence des étrangers (en vertu de leur situation territoriale, de l'incidence particulière du phénomène migratoire et des compétences reconnues en matière d'exécution du travail et en matière d'assistance sociale, dans leurs Statuts d'Autonomie respectifs), cette disposition fait référence dans son paragraphe 2 à la Communauté canarienne de la façon qui suit :

« [...] *en atención à la situación geográfica del archipiélago, a la fragilidad de su territorio insular y a su lejanía con el continente europeo de acuerdo con lo establecido en el artículo 37-1 de su Estatuto de Autonomía de Canarias, en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado se constituirá una subcomisión que conocerá de las cuestiones que afecten directamente a Canarias en materia de residencia y trabajo de extranjeros* »⁵⁶³.

⁵⁶¹ MONTILLA MARTOS José Antonio, « Las funciones y competencias de las comunidades autónomas en inmigración », Op.cit.

⁵⁶² « *La Communauté autonome des canaries pourra élever au Gouvernement les propositions qu'elle estime pertinentes sur la résidence et le travail des étrangers aux Canaries* ». Notre traduction. Cette disposition a été initialement incluse dans l'article 36 de la première version du statut d'Autonomie des Canaries approuvé par la Loi Organique 10/1982 du 10 août, pour devenir l'actuel article 37-1 suite à la Loi Organique 4/1996 du 30 décembre qui a réformé ce Statut d'Autonomie. Cf. ASIN CABRERA María Asuncion, « Canarias », in: AJA Eliseo, MONTILLA José Antonio, ROIG Eduard, (dir.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Op.cit., PP.237-256 (particulièrement P.241).

⁵⁶³ « [...] Vu la situation géographique de l'archipel, la fragilité de son territoire insulaire et son éloignement avec le continent européen, en accord avec ce qui est établi dans l'article 37-1 de son Statut d'Autonomie des Canaries, au sein de la

Progressivement, on constate un cadrage autonome plus précis en matière d'intégration, voire une intervention autonome active dans la formulation des politiques, susceptible de s'amplifier... si l'on tient compte des propositions de réformes statutaires prévoyant « une intervention plus accrue dans d'autres domaines de compétences ayant incidence sur la situation administrative de résidence et de travail des étrangers »⁵⁶⁴. Ces dernières années on évoque souvent le cas de l'Andalousie (qui suite à l'approbation par référendum de sa réforme statutaire le 17 février 2007, a pu affirmer des compétences claires en matière d'immigration) et de la Catalogne (qui dans le même mouvement andalou, a fait polémique avec son « Blindage de compétences », une technique juridique ici utilisée pour protéger la capacité d'action autonome de toute intrusion étatique)⁵⁶⁵. La Communauté autonome des Canaries n'est pas en reste, comme le prouvent certaines propositions faites par le Comité Conseiller pour la réforme Statutaire des Canaries, lors de sa 18^{ème} réunion du 5 novembre 2004⁵⁶⁶.

L'ensemble de ces observations, et plus particulièrement le cas canarien qui nous intéresse, permet d'avancer que « la capacité de formulation politique » octroyée de principe à l'Etat doit davantage se comprendre comme « la capacité à formuler la décision politique finale », les Communautés et entités locales influençant le processus d'élaboration de cette décision, par le biais des instruments de coopération mis en place⁵⁶⁷. La « capacité de mise en œuvre » (gestion et

Commission Bilatérale de Coopération Canaries- Etat se constituera une sous-commission qui traitera les questions qui affectent directement les Canaries en matière de résidence et travail des étrangers ». Notre traduction.

⁵⁶⁴ Cf. ASIN CABRERA Maria Asuncion, « Canarias », Op.cit., P.242.

⁵⁶⁵ Globalement la Catalogne et l'Andalousie (et bientôt les Canaries et les Baléares) se sont reconnues statutairement des compétences en matière d'intégration sociale et d'attribution des permis de travail. Dans le cas de l'Andalousie cela se matérialise par deux nouveaux articles dans son Statut d'Autonomie : l'article 62-1 (compétence exclusive dans les politiques d'intégration et de participation sociale, économique et culturelle des immigrés) et l'article 62-2 (compétence exclusive en matière d'autorisation de travail des étrangers dont le développement nécessite une coordination avec la compétence en matière d'entrée et de résidence). Dans cette configuration le « *Blindaje de competencias* » mobilisé comme principe de base par la Catalogne, entraînerait une protection supplémentaire à la compétence autonome statutairement reconnue. Pour en savoir plus, consulter notamment, BRAVO DUEÑAS Teresa, « Comunidades Autónomas e inmigración: competencias y funciones a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía », et CAMOS VICTORIA Ignacio, « Actuaciones y funciones de la Generalitat de Cataluña en materia migratoria. Especial referencia al acceso al mercado de trabajo por el colectivo inmigrante », in: BLAZQUEZ RODRIGUEZ Irene, (dir.), *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración. Una visión desde la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Colección Materiales, s.d., respectivement PP.19-26 et PP.268-291.

Sur le « Blindage de compétences » et la Catalogne, PIERRE-VANTOL Benjamin, « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : Regards sur le « Blindage des compétences » autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », in : *Revue française de droit constitutionnel*, vol.1, n°81, 2010, PP.67-103.

⁵⁶⁶ A titre d'exemple, on peut citer une compétence « pour la gestion, l'attribution et le renouvellement des autorisations de résidence et de travail, ainsi que de séjour des étrangers qui désirent fixer leur résidence aux Canaries ». Pour en savoir plus, se reporter à ASIN CABRERA Maria Asuncion, « Canarias », Op.cit., P.242.

⁵⁶⁷ On peut citer de manière générale le « Consejo Superior de Política de Inmigración » (Conseil Supérieur de la Politique d'Immigration), institué par la Loi Organique 14/2003 du 20 novembre, comme un organe collégial de coordination et coopération dans lequel participent de façon tripartite et équilibré les représentants de l'Etat, les représentants des Communautés autonomes et des municipalités. Puis dans le cas plus précis des Canaries, la « Subcomisión para la inmigración y extranjería Canarias-Estado », créée le 21 mai 2001, dans le cadre de la

l'exécution) semble quant à elle de plus en plus de nature essentiellement autonome – si l'on se réfère au contenu des propositions de réformes statutaires.

Une situation complètement opposée à celle observée en France, où l'Etat reste maître de l'élaboration et de la formulation finale de la politique par le biais de son Ministère en charge de l'immigration, ainsi que de la mise en œuvre (gestion et exécution) de ses politiques de gestion des flux et de gestion des immigrés.

Néanmoins, l'intégration s'est révélée le domaine d'intervention publique le plus parlant à l'échelle régionale, puisque d'une part, touchant, quelque soit la logique de politique publique menée (sectorielle, territoriale), à des compétences légalement dévolues aux Collectivités régionales, et d'autre part, parce que constituant le champ d'action central pour évaluer le « protagonisme régional » ultrapériphérique de notre échantillon comparatif.

B. Les dimensions du changement d'échelle vers le territoire régional

Le passage du niveau national au niveau territorial d'action publique suppose un changement d'échelle qu'il est nécessaire de déterminer. Le changement ouvert vers les Canaries et le changement fermé vers la Guadeloupe, permettent de déterminer l'implication de ces régions en matière d'intégration et la nature de cette politique sur le territoire régional.

1. Qualifier le processus de changement à travers le champ de l'intégration

Ici, on ne s'interroge pas sur les motifs justifiant la territorialisation de la gestion publique du secteur de l'immigration, mais plus simplement sur la forme concrète donnée à cette déclinaison territoriale. L'évocation d'un « changement d'échelle » se rapporte donc principalement à un changement de niveau au sens littéral – d'un barreau d'une échelle à une autre, pour reprendre l'illustration de Philippe Zittoun⁵⁶⁸ – un déplacement du centre étatique vers le territoire régional en ce qui nous concerne.

Dans le cadre de la politique d'immigration, qualifier la nature du changement d'échelle permettra d'éclaircir l'articulation des deux niveaux d'action institutionnelle qui nous intéresse

Commission Bilatérale Canaries-Etat, à Las Palmas de Gran Canaria. Cf. ASUNCION ASIN CABRERA María, « Canaries », Op.cit., P.244.

⁵⁶⁸ ZITTOUN Philippe, « Arguments et stratégies : changer d'échelle pour changer de politique », in : FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007, PP.91-104.

dans ce secteur, et surtout de déterminer le type de politique territoriale à l'œuvre sur les territoires canarien et guadeloupéen.

Les deux logiques de politiques publiques démontrées supra, tout en ayant déjà esquissé dans les grandes lignes le changement d'échelle, ont eu l'avantage d'affiner le domaine d'intervention publique le plus pertinent à retenir dans l'analyse territoriale. En effet, dans le précédent chapitre a été relevé que parmi les deux dimensions de la politique publique d'immigration, la gestion des flux restait tant en France qu'en Espagne, une prérogative réservée aux autorités centrales de par son lien direct avec la notion de souveraineté. De même, les deux logiques de politiques publiques observées confortent cette exclusivité étatique dans la gestion des flux et a fortiori, l'intérêt de se centrer sur la question de l'intégration pour analyser la territorialisation du secteur – la situation des migrants dans la société d'accueil étant davantage palpable à un niveau méso ou micro, tel que la région, le département ou la ville.

L'intégration ou gestion des immigrés est sans aucun doute le domaine de la politique publique d'immigration, dans lequel le territoire régional, de part la proximité et la légitimité qui le caractérise dans ses rapports avec la société, est le plus à même de jouer un rôle déterminant dans la formulation et mise en œuvre des décisions publique. Deux aspects décisifs pour identifier la nature des politiques territoriales. La notion d'intégration se présente comme le point de départ nécessaire à notre démonstration pour définir les politiques territoriales existantes et leurs caractéristiques. Une base d'analyse d'autant plus intéressante qu'elle fait l'objet de multiples définitions et mises en contexte : de l'économie à la politique en passant par la sociologie (pour ne citer que quelques disciplines), cette notion a prouvé sa richesse sémantique et son improbable universalisation. Par conséquent, le sens attribué à la notion d'intégration est déterminant pour saisir son application dans le monde de l'action publique et appréhender les situations aux Canaries et en Guadeloupe.

Sans pour autant négliger cette richesse sémantique, les sciences sociales distinguent deux approches révélatrices de deux influences dans les politiques publiques d'immigration : une conception de l'intégration centrée sur le rôle de l'Etat et des institutions dans la cohésion nationale, ainsi qu'une conception centrée sur la communauté elle-même et le rôle des individus (immigrés et autochtones). Ces deux approches sont communément rapportées à des courants sociologiques célèbres que sont l'Ecole de Chicago⁵⁶⁹ et la pensée Durkheimienne. Lorsque les

⁵⁶⁹ Au début du XXe siècle, le président de l'université de Chicago développe un département de sociologie et d'anthropologie dont les travaux auront essentiellement une orientation humaniste, portées par ses deux fondateurs Robert E. Park et William Thomas. En utilisant la ville comme terrain de recherche empirique pour analyser la situation concrète des immigrés (relations entre habitants, constitution de communautés urbaines et ethniques), les chercheurs de l'Ecole de Chicago ont développé une sociologie de l'immigration conforme à la tendance sociologique globale de l'époque basée sur l'étude des *«relations que les hommes nouent dans un monde en transformation sous*

chercheurs américains de l'École de Chicago s'évertuent dès les années 1910 à construire une analyse de l'immigration partant du bas, (c'est-à-dire une analyse s'intéressant « *au devenir des individus et des groupes qui arrivent dans une société d'accueil à l'issue d'un processus migratoire, et aux mécanismes sociaux qui y caractérisent leurs parcours* »⁵⁷⁰), Emile Durkheim lui-même à travers sa thèse de doctorat en philosophie « *De la division du travail social* » en 1892, puis divers travaux européens sur l'intégration reprenant l'héritage durkheimien, vont développer une analyse quant à elle axée sur le rôle principal de l'Etat dans la préservation du « vouloir-vivre ensemble » (Durkheim), généralement traduit comme un nécessaire rapprochement avec les concepts de nation et de citoyenneté (Dominique Schnapper). Une analyse partant du haut axée sur l'ensemble et non l'individu. Ces tendances se superposent aisément sur le débat méthodologique classique en sociologie entre Individualisme méthodologique et Holisme⁵⁷¹ : la première méthode d'analyse tenant compte principalement des individus comme acteurs rationnels tandis que la deuxième méthode se centrant sur la totalité sociale et donc essentiellement sur les institutions et organes rendant compte de l'ensemble. Schématiquement, cela revient à distinguer une conception holiste et une conception individualiste de l'intégration.

La conception holiste a pour socle le « holisme » en tant qu'idéologie qui « *s'efforce d'analyser directement les conséquences des données structurelles ou culturelles, supposées éléments actifs et ignore l'analyse des motivations et comportements individuels* »⁵⁷². « *La valeur de la personne dérive de son insertion dans la communauté conçue comme un tout* »⁵⁷³. En couplant Holisme et intégration, l'analyse rendra compte du processus d'intégration, c'est-à-dire de la confrontation des immigrés à la société d'accueil, à travers ce qui fait l'unité de cette société, généralement les notions de citoyenneté et de nation. On va donc considérer ce processus comme l'adaptation (voire la socialisation⁵⁷⁴) des individus migrants à la structure globale qu'est la nation. Ce n'est pas l'individualité de l'immigré qui prime, mais comment les institutions vont pouvoir lui inculquer les valeurs et règles de la société afin

les effets de l'industrialisation, de l'urbanisation et de la migration ». Cf. REA Andrea, TRIPIER Maryse, *Sociologie de l'immigration*, Paris, éd. La Découverte, 2008, PP.7-17.

⁵⁷⁰ SAFI Mirna, « Penser l'intégration des immigrés : les enseignements de la Sociologie américaine », in : *Sociologie*, n°2, vol.2, 2011, PP.149-164 (particulièrement P.150).

⁵⁷¹ Ces deux approches ayant chacune leurs limites, il est clair que la sélection de l'une ou de l'autre est davantage révélatrice d'une tendance analytique ou d'un point de vue de recherche, que d'une méthode plus valable par rapport à l'autre. C'est avant tout l'objet de la recherche qui détermine l'intérêt du choix.

⁵⁷² GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2001, P.152.

⁵⁷³ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, P.145.

⁵⁷⁴ Michel Wieviorka a souligné que l'héritage durkheimien est généralement associé au concept de socialisation, « *parler d'intégration (revenant à) évoquer le processus de socialisation des individus : la socialisation implique que ceux qui en bénéficient [...] trouvent leur place dans la société, dans la nation, dans les institutions dont ils acceptent et acquièrent les règles, les normes ou les valeurs* ». WIEVIORKA Michel, « L'intégration : un concept en difficulté », in : *Cahiers internationaux de sociologie*, n°125, 2008/2, PP.221-240, (particulièrement P.225).

qu'il puisse s'insérer, trouver sa place dans la structure sociale. Cette approche comme l'on s'en doute peut facilement dériver vers « l'assimilation » qui pousse l'intégration à son extrême en exigeant « *la pleine adhésion par les immigrés aux normes de la société d'accueil, l'expression de leur identité et de leurs spécificités socioculturelles d'origine étant cantonnée à la seule sphère privée* » et dans laquelle « *l'obtention de la nationalité, conçue comme un engagement 'sans retour', revêt une importance capitale* »⁵⁷⁵.

La conception individualiste a pour base l'Individualisme (méthodologique). Selon Raymond Boudon « *pour expliquer un phénomène social quelconque [...] il est indispensable de reconstruire les motivations des individus concernés par le phénomène en question et d'appréhender ce phénomène comme le résultat de l'agrégation de comportements individuels dictés par ces motivations* »⁵⁷⁶. Cette méthode « *place au centre de sa compréhension du monde social les intentions des acteurs* »⁵⁷⁷ pour redécouvrir le fonctionnement de l'ensemble. Le couplage Individualisme et intégration conduit à un processus d'intégration se voulant moins contraignant du point de vue des différences culturelles. Celui-ci s'analysera à partir des comportements, ou plus précisément de la façon dont les immigrés vont adhérer aux normes et fonctionnement de la société d'accueil par leurs échanges avec les membres de cette société. Le maintien des différences n'empêche pas l'insertion dans l'unité – quand celles-ci ne sont pas considérées comme un enrichissement pour la communauté. L'immigré se veut dès son arrivée un individu à part entière porteur d'une individualité, certes différente, mais ne constituant pas un élément perturbateur à son adhésion. Cette approche plus humaniste peut dans le cas le plus extrême, dériver vers « l'insertion » qui contribue à la visibilité des communautés (comme en Grande-Bretagne) : « *Tout en étant reconnu comme partie intégrante de la société d'accueil, l'étranger garde son identité d'origine, ses spécificités culturelles sont reconnues, celles-ci n'étant pas considérées comme un obstacle à son intégration dès lors qu'il respecte les règles et les valeurs de la société d'accueil* »⁵⁷⁸.

Par notre tentative – dans le précédent chapitre – de modélisation des rationalités axiologiques principalement suivies dans les politiques française et espagnole sur l'intégration, nous avons pu observer l'existence de deux modèles d'intégration de part et d'autre. Lorsque l'Etat français justifie sa prise en charge totale de la politique d'intégration (élaboration et mise en œuvre sur tout le territoire géographique) par son indubitable lien avec la citoyenneté et la préservation de l'identité nationale, l'Etat espagnol délègue sans réticence la majorité des étapes de la politique d'intégration à ses Communautés autonomes, puisque visant davantage une

⁵⁷⁵ VAN EECKHOUT Laetitia, *L'immigration*, Paris, éd. La Documentation française, 2007, P.100.

⁵⁷⁶ GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2001, P.152.

⁵⁷⁷ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, P.152.

⁵⁷⁸ Ibid.

intégration à la société qu'à la nation – de surcroît, les autonomies régionales et les tensions attenantes décrédibilisent toute référence explicite à une Nation indivisible⁵⁷⁹.

Cette observation revenant à déduire une conception holiste de l'intégration en France et une conception individualiste de l'intégration en Espagne doit tout de même être nuancée. La France défend une conception rigide des relations sociales selon laquelle la société d'accueil telle qu'envisagée dans les textes (une république une et indivisible) doit prédominer sur les communautés qui la compose, sur l'acte social, la stratégie individuelle. Cette posture engendre une conception holiste de l'intégration des immigrés n'accordant qu'une très faible importance à l'individualité de l'allochtone. Néanmoins, si ce modèle aspire à écarter l'individualisme dans la forme, il ne peut pas le faire dans la réalité comme l'a signalé Bertrand Badie :

« [...] *l'individualisme méthodologique nous apprend de façon fort pertinente à nous méfier de toute construction du social au sein de laquelle l'organique serait présenté comme une réalité première et irréductible* »⁵⁸⁰.

Inversement, un modèle individualiste de l'intégration des immigrés ne présume pas l'absence d'holisme. En effet, les différentes communautés reconnues au sein de la société d'accueil en Espagne développent un type de relation sociale amenant à la création d'un « tout » spécifique à cette société. Des individualismes peut naître l'holisme, et dans l'holisme peut exister des individualismes⁵⁸¹. Les actes individuels peuvent remettre en cause la totalité puisqu'ils composent cette totalité. Holisme et individualisme s'enchevêtrent. Ainsi, bien que toute distinction franche entre ces deux modes d'intégration est à éviter, elle reste intéressante dans le cadre d'une comparaison entre deux sociétés d'accueil aux trajectoires historiques et politico-institutionnelles différentes. Chaque société d'accueil défend un modèle sur lequel repose ses critères d'intégration.

Les conséquences sur la territorialisation de la politique d'intégration, sont réelles : au-delà de la place attribuée au « fait régional » au sein des deux modèles de décentralisation et des

⁵⁷⁹ Tel que l'explique Sylvie Koller « *pour un citoyen français, la question du modèle national d'intégration des étrangers est liée au rôle de l'Etat dans la constitution de la nation. Une telle question a peu de sens en Espagne, dans la mesure où le modèle de l'Etat centralisateur est rejeté par la majorité des citoyens, et où la notion d'identité nationale est problématique. Le mot 'nation' n'est jamais prononcé dans les textes officiels concernant l'immigration* ». KOLLER Sylvie, « Politiques d'intégration en Espagne », in : *Etudes*, Tome 407, n°9, 2007, PP.177-186 (particulièrement P.179).

⁵⁸⁰ BADIE Bertrand, « Communauté, individualisme et culture », in : BIRNBAUM Pierre, LECA Jean, (dir.), *Sur l'Individualisme*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, PP. 109-131 (particulièrement P.110).

⁵⁸¹ Sans oublier que l'immigré est lui-même porteur d'une individualité influencée par la société d'origine et donc une autre forme d'holisme extérieure à la société d'accueil. Cette dernière défend un type de relation sociale, mais est susceptible d'avoir en son sein d'autres modèles. Plus largement, aborder le débat sur l'holisme et l'individualisme soulève la question de l'échelle d'analyse.

rationalités dominantes dans les stratégies nationales, ce sont deux types de politiques territoriales qui matérialisent la nature du changement d'échelle vers les régions de la Guadeloupe et des Canaries.

Olivier Mériaux – pour ne citer que lui – a insisté avec raison sur le fait que « *les politiques territoriales (peuvent être) de simples projections de stratégies nationales [...] ou vecteurs autonomes de projets locaux* »⁵⁸². Le changement d'échelle du centre étatique, vers le bas territorial peut engendrer des politiques territorialisées ou de véritables politiques territoriales. Les politiques territorialisées prennent la forme d'un simple prolongement des décisions formulées et entièrement ficelées à l'échelle nationale. Le territoire se réduit en un simple espace de mise en œuvre de ces décisions, dont les spécificités feront l'objet d'une adaptation dans la politique nationale. La capacité de formulation de la politique est entièrement centralisée et la capacité de mise en œuvre généralement réservée à des organes déconcentrés, amenés à coordonner selon les cas l'intervention d'acteurs clefs de ce territoire. On y retrouve aisément la logique sectorielle de politique publique. L'existence de véritables politiques territoriales implique que des décisions sont formulées (tout de même à partir d'un minimum élaboré à l'échelle nationale pour maintenir la cohésion globale) par le territoire lui-même et mises en œuvre par les acteurs de ces territoires principalement (une intervention centrale pour contribuer à l'application de ces politiques n'étant pas exclue). Les autorités territoriales portant véritablement la territorialisation de la politique publique, elles occupent une place importante dans la gestion globale du secteur si ce n'est une place équivalente – en termes de poids – à celle des autorités nationales. On sera bien entendu en présence d'une logique territoriale de la politique publique.

Ces éléments nous permettent d'avancer l'hypothèse selon laquelle la conception holiste de l'intégration des immigrés entraînera a priori une politique territorialisée, tandis que la conception individualiste de l'intégration se manifesterait a priori plus facilement par une véritable politique territoriale. Ce raisonnement signifie que la conception française de l'intégration ne peut que se décliner en politique territorialisée dans ses régions, et que la conception espagnole de l'intégration a de forte chance de se décliner en véritable politique territoriale.

Nous sommes donc en présence d'un processus fermé/centralisé de changement d'échelle vers la Guadeloupe et un processus ouvert/décentralisé de changement d'échelle vers les Canaries. Les paramètres posés, il reste à appuyer cette argumentation.

⁵⁸² MERIAUX Olivier, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in : FAURE Alain, DOUILLET Anne-Cécile, (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2005, PP.27-32 (particulièrement P.31).

2. Le changement d'échelle « ouvert » vers les Canaries

L'ouverture avérée du changement d'échelle vers le territoire canarien facilite d'une part l'implication de la Communauté autonome dans le champ de l'intégration (a) et d'autre part, permet l'existence de véritable politique territoriale (b).

a. Une réelle implication de la Communauté autonome

Avant de se pencher sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques territoriales d'intégration dans les Communautés autonomes, il est intéressant de rappeler l'origine d'un tel processus de territorialisation dans le secteur de l'immigration.

Le contexte d'émergence des politiques territoriales d'intégration comme véritable politique émanant des autorités autonomiques peut se résumer en deux points : le passage de la politique espagnole de « *extranjería* » à la politique espagnole d'immigration actuelle et la complexité des collaborations multilatérales Etat/ Communautés autonomes au sein du modèle politique de décentralisation.

Le passage de la politique espagnole de « *extranjería* » à la politique espagnole d'immigration actuelle

L'anticipation dans l'inscription à l'agenda institutionnel de la question migratoire – quand bien même celle-ci ne faisait pas encore l'objet de controverse au sein de la société espagnole – a entraîné deux phases dans la constitution de la politique publique d'immigration nationale et a certainement favorisé l'attribution d'un rôle déterminant aux Communautés autonomes dans le domaine de l'intégration. En effet, la première législation postfranquiste édictée en 1985 – dans les circonstances évoquées dans le précédent chapitre – se concentrait uniquement sur la question des flux (visas d'entrée et de séjour sur le territoire) rendant ainsi seul l'Etat compétent en matière de « *Política de extranjería* », qui comme son nom l'indique, ne tenait compte que des migrations temporaires des étrangers vers l'Espagne (touristes, étudiants, retraités, etc.), entraînant la reconnaissance constitutionnelle d'un titre de compétence exclusif à l'Etat qui regroupe tous les aspects du secteur concerné dans cette même approche⁵⁸³. Le tournant des années 1990 qui soulèvera l'aspect durable des ce séjours (installation visible à travers l'emploi et la famille) obligera à revoir l'organisation du secteur et à insérer les entités

⁵⁸³ Article 149.1.2 de la Constitution de 1978: « *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias [...] Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo* ».

territoriales dans la gestion sociale des migrants et par conséquent à reconnaître l'existence de l'intégration des immigrés comme un domaine ne pouvant pas relever de l'exclusivité de l'Etat. On pourrait même s'interroger sur l'existence d'un changement d'échelle d'action publique dans ce secteur, étant donné qu'initialement, la gestion réelle du champ de l'intégration ne se posait pas et que sa considération a directement fait l'objet d'une prise en charge à l'échelle autonome – l'exclusivité étatique formulée dans la Constitution étant plus une attribution formelle. Les Communautés autonomes ont dès le départ eu à gérer la question sociale des immigrés à partir du moment où elles se sont vues transférer des compétences en matière sociale.

Les Communautés ayant constitutionnellement (article 148) et statutairement compétence dans les divers aspects touchant à la vie sociale, le secteur s'est logiquement et progressivement réparti entre les deux principales autorités de l'action publique en Espagne: d'un côté l'Etat pour l'octroi des autorisations de visas, résidence et de travail (la gestion des flux reposant essentiellement sur l'état du marché du travail espagnol) ; de l'autre les Communautés autonomes pour délivrer les prestations sociales nécessaires à l'insertion des immigrés (santé, éducation). Cette distinction reste littérale puisque dans la pratique, tant la gestion des entrées que l'intégration, nécessite une collaboration réelle entre les autorités étatique et autonomiques.

Dans le champ de l'intégration, au-delà du fait que l'accès aux prestations sociales est lié à la situation administrative⁵⁸⁴, l'Etat intervient dans la compétence autonome à travers l'élaboration des bases minimales à respecter sur l'ensemble du territoire national et l'apport de fonds pour la gestion des services sociaux dans la CA. Mais cette intervention ne ternit en rien l'importance du rôle des autorités autonomiques puisque la même Loi organique (LODYLE⁵⁸⁵) qui atteste de la nécessaire collaboration entre les deux niveaux d'action publique, reconnaît aux Communautés autonomes une intervention décisive dans le secteur, en positionnant l'intégration comme l'objectif principal de la « Política de extranjería » assumée par l'Etat :

« [...] la misma Ley impone a la Administración del Estado una actuación no centrada de modo excluyente en el control de los flujos de entrada y la legalidad de la situación, sino que entienda estos elementos como

⁵⁸⁴ Les Communautés agissent en fonction des décisions de l'Etat espagnol sur la situation administrative de l'immigré. La situation administrative concerne le Statut juridique de l'immigré (ou « Derecho de extranjería »): de l'attribution et renouvellement des permis et autorisations, du système des infractions et sanctions pouvant provoquer la restitution, le retour ou l'expulsion de l'immigré. Cf. MONTILLAS MARTOS José Antonio, « Las funciones y competencias de las comunidades autónomas en Inmigración », in: AJA Eliseo, MONTILLA MARTOS José A., ROIG Eduard, (Coord.), *Las Comunidades autónomas y la inmigración*, éd. Tirant Lo Blanch, Valence, 2006, PP.23-75, (particulièrement P.55).

⁵⁸⁵ (Ley Orgánica sobre Derecho y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social). La nécessaire collaboration a d'ailleurs été réaffirmée lors de la modification de 2009, le Titre Préliminaire (« Disposiciones generales ») ayant été doté d'un article supplémentaire (Artículo 2.ter. – Integración de los inmigrantes), dont l'alinéa 3 mentionne notamment que : « [...] dans tous les cas, l'Administration Générale de l'Etat, les Communautés Autonomes et les Municipalités collaboreront et coordonneront leurs actions dans ce domaine en prenant comme référence leurs respectifs plans d'intégration ». Notre traduction.

instrumentos a su vez del respeto de los derechos de los extranjeros y de la integración social como finalidades últimas de la política de extranjería, también en su más estricto y competencial sentido »⁵⁸⁶.

La complexité des collaborations multilatérales Etat/ Communautés autonomes au sein du modèle politique de décentralisation

Il est tout de même important de signaler que cette collaboration affichée n'a pas engendré dans la pratique une véritable mutualisation des actions étatiques et autonomiques, en tous les cas, pas au point de considérer la politique d'intégration comme une compétence partagée. D'abord d'un point de vue fonctionnel, la répartition des compétences en matière d'immigration entre l'Etat et les Communautés autonomes, complexifie de façon notable le dialogue entre ces deux niveaux. La compétence constitutionnelle est attribuée à l'Etat (article 149.1.2) chargée ainsi officiellement de l'élaboration de la politique d'intégration, alors que dans la pratique, les secteurs mobilisés à travers ce champ d'action publique correspondent aux compétences autonomiques. S'ajoute à cela l'absence de tradition de collaboration due à la récente prise en compte de l'intégration sociale dans le secteur⁵⁸⁷. D'un point de vue politique, la pression exercée par certaines Communautés qui considèrent les tentatives de coordination de l'Etat central comme un centralisme dissimulé. Ainsi, le « Consejo Superior de Política de Inmigración »⁵⁸⁸, principal instrument de coordination multilatérale dans le secteur de l'immigration se révèle être en matière d'intégration un simple lieu d'échanges d'informations et non de véritable coordination des décisions autonomiques⁵⁸⁹, puisque largement concurrencé par les instruments bilatéraux de collaboration Etat/CA que sont les Sous Commissions au sein des Commissions bilatérales et les Plans autonomiques. Cette situation témoigne d'un système des autonomies dans lequel le consensus avec l'ensemble des Communautés autonomes demeure un exercice difficile très souvent contourné par des échanges bilatéraux – une façon d'éviter le blocage relationnel. A fortiori, le modèle institutionnel espagnol reste en « construction », les différentes réformes de Statuts d'autonomie repoussant constamment la forme définitive du système relationnel.

⁵⁸⁶ « [...] la même Loi impose à l'Administration de l'Etat une action non exclusivement centrée sur le contrôle des flux d'entrée et la légalité de la situation, mais que ces éléments soient envisagés comme instruments à la fois du respect des droits des étrangers et de l'intégration sociale comme ultimes finalités de la 'política de extranjería', aussi dans leur sens le plus strict et de compétence ». Notre traduction de ROIG Eduard, « Las relaciones intergubernamentales en la inmigración », in: AJA Eliseo, MONTILLA MARTOS José A., ROIG Eduard, (Coord.), *Las Comunidades autónomas y la inmigración*, Valence, éd. Tirant Lo Blanch, 2006, PP.77-151, (particulièrement P.84).

⁵⁸⁷ Ibid., P.148.

⁵⁸⁸ Real Decreto 344/2001, de 4 de abril. Le Conseil est présenté comme un organe de dialogue et de participation de l'ensemble des Administrations publiques, doté d'une composition tripartite à savoir : les départements ministériels ayant compétence dans le secteur et faisant partie de la « Comisión Interministerial de Extranjería », les « Consejerías » ou ministères autonomiques des Communautés autonomes, et l'association des entités locale à domaine étatique.

⁵⁸⁹ MONTILLAS MARTOS José Antonio, « Las funciones y competencias de las comunidades autónomas en Inmigración », Op. cit., P.42.

Dans le champ de l'intégration sociale, on comprend dès lors la nature « ouverte » du changement d'échelle : les tensions générées par la méfiance des Communautés, en particulier des Nationalités historiques, envers les possibles atteintes à leur autonomie, fait de chaque intervention étatique dans un secteur relevant de leur compétence, une source d'inquiétude. Dès lors, l'Etat central n'avait pas d'autre choix que d'impliquer pleinement les Communautés et ne pouvait que difficilement s'imposer dans un domaine tel que l'intégration, qui touche à tant de secteurs attribués aux Autonomies. La territorialisation est donc très favorable aux Communautés en premier lieu, puis aux entités locales. Elles sont ainsi dotées, principalement à travers de leurs Sous-commissions et leurs Plans autonomiques, d'outils déterminants pour élaborer de véritables politiques territoriales en matière d'intégration.

La « Subcomision » au sein de la Commission Bilatérale Etat/CA a été introduite par la LO 8/2000. Sa disposition additionnelle seconde donne la possibilité de créer au sein des Commissions bilatérales Etat/CA des Sous-commissions ayant pour objectif d'analyser les questions sur le travail et la résidence des étrangers qui affectent directement les Communautés autonomes. Etant donné les carences rencontrées dans le cadre des organes d'échange multilatéraux, ces Sous-commissions ont tendance à traiter des questions qui normalement auraient dû être abordées au sein du « *Consejo Superior de Política de Inmigración* ». Ces instances contribuent ainsi à la mise en place d'une politique spécifique à la CA concernée, puisqu'elles ne mobilisent pas le consensus horizontal (position des autres Communautés) dans son déroulement. Les discussions peuvent se cadrer sur le cas particulier de la Communauté autonome par rapport aux lignes directrices posées par l'Administration centrale. La Sous-commission contribue à une réelle territorialisation de la politique d'immigration.

Le « Plan autonómico de inmigración » consiste en un programme d'actions pluriannuel qui manifeste concrètement les orientations choisies par la Communauté autonome dans sa politique d'intégration sociale des immigrés. Par leur récent développement dans l'action administrative autonome, la plupart des Plans se présentent plus comme une exposition de l'activité réalisée et des nouvelles lignes d'action envisagées et moins comme des plans présentant les options prioritaires sur d'autres ainsi que le détail de leur gestion⁵⁹⁰. Cela n'empêche pas le Plan autonome d'être un élément central de la coordination interne de la CA et dans les instances de coordination externe⁵⁹¹. Ces Plans pluriannuels permettent également de mesurer les besoins financiers pour réaliser les actions présentées et de passer des conventions bilatérales (« *convenios de colaboración* ») pour l'apport de fonds étatiques dont le principal est le « *Fondo de*

⁵⁹⁰ ROIG Eduard, « Las relaciones intergubernamentales en la inmigración », Op. cit., P.133.

⁵⁹¹ La LO 2/2009 de 11 de diciembre, a d'ailleurs introduit dans la LODYLE que la coopération en matière d'intégration entre les différents niveaux d'action publique (national, régional, local) se fera à partir des plans d'intégration respectifs (plan national et plans autonomiques).

Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes ». Créé en mai 2005, il constitue le principal instrument de concertation des politiques d'intégration des immigrés entre l'Etat, les Communautés autonomes et les entités locales. Son objectif de départ est de permettre aux Communautés autonomes et aux entités locales de renforcer leurs prestations d'accueil et d'intégration, de former des professionnels dans les différents secteurs en vue d'une attention spécifique aux immigrés. La distribution s'effectue en fonction de critères objectifs comme le pourcentage d'immigrés installés, de plans d'action annuels présentés par les CA et validés par la Direction Générale d'intégration des immigrés. Depuis 2007, ce Fonds implique un processus d'évaluation annuelle.

On constate donc que chaque Communauté autonome est en mesure de formuler à partir des bases minimales établies par l'Etat pour garantir un traitement similaire des immigrés dans toutes les Communautés⁵⁹², et de mettre en œuvre ses propres projets et décisions en matière d'intégration sociale.

Les politiques autonomiques d'intégration des immigrés ne consistent néanmoins pas en des prestations sociales spécifiques aux immigrés, mais davantage en des mesures d'adaptation des politiques déjà à l'œuvre pour les résidents espagnols, au sein de la société. Par conséquent, nous pouvons avancer que ce sont les choix effectués par la Communauté autonome pour réaliser cette adaptation, qui caractérisent sa politique autonome d'intégration des immigrés.

Comme nous le verrons avec l'exemple Canarien, la politique territoriale d'intégration des immigrés propre à une Communauté autonome peut se visualiser ainsi: la phase de formulation/décision à travers les Plans autonomiques d'immigration découlant du Forum d'intégration sociale existant dans chaque CA – et similaire à celui existant à l'échelle nationale, et la phase de mise en œuvre à partir de l'organisation institutionnelle interne de la CA.

⁵⁹² En 1994, le Conseil des Ministres a approuvé un Plan national pour l'intégration des immigrés prévoyant la création d'un Forum national pour l'intégration sociale des immigrés. Ainsi, le Décret Royal 490/1995 du 7 avril crée cet organe consultatif d'envergure nationale : le but est de promouvoir la participation et l'intégration sociale des immigrés dans la société espagnole. Depuis, cet organe a subi des transformations en vue d'améliorer son action : entre autre, son indépendance a été accrue depuis 2005 (élaborer des rapports de sa propre initiative, émettre des rapports obligatoires sur les projets, plans et programme d'envergure étatique affectant l'intégration des immigrés, etc.). Récemment ce « *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* » constitué de façon tripartite et équilibrée par des représentants des Administrations publiques, des associations d'immigrés et des autres organisations (syndicales, et d'entreprises) concernées, est un organe de consultation, d'information et de conseil en matière d'intégration des immigrés, a permis au gouvernement de formuler son Plan national d'intégration (« Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 ») en février 2007, portant un budget spécifique et des propositions pour améliorer les politiques menées dans les Autonomies.

b. La politique territoriale aux Canaries

En tant que projet construit et pensé à partir du territoire canarien, la politique publique d'intégration dans cette Communauté autonome se veut principalement caractérisée par un retrait majeur de l'Etat central, et une mise en avant notable de l'acteur autonome (institutionnel et privé). Par conséquent, orientation, règles institutionnelles et instruments seront propres à la Communauté autonome⁵⁹³. Mais surtout, si dans cette politique territoriale la phase d'exécution ne suscite pas de surprise particulière (le territoire se présentant classiquement comme le lieu de mise en œuvre de la décision publique), la phase de formulation représente un aspect déterminant dans la nature proprement territoriale de la politique d'intégration.

Cette phase de formulation prend corps dans le cas des Canaries principalement à travers le Forum canarien d'immigration, l'Observatoire Canarien des Migrations, le Comité d'Experts sur la population et l'immigration, le Département de l'immigration du Gouvernement des Canaries. Ces quatre acteurs principaux permettent par leurs échanges externes (Centres de recherche universitaire, ONG, syndicats, associations, fondations) et en interagissant entre eux, de concrétiser la formulation de la politique d'intégration de l'archipel à travers le Plan canarien d'immigration⁵⁹⁴.

Le « *Foro Canario de la Inmigración* » a été créé par le Décret 73/2000 du 8 mai 2000 – au titre de la compétence exclusive de la Communauté autonome des Canaries reconnue par l'article 30.13 en matière d'assistance sociale et de service sociaux⁵⁹⁵ – et se présente, à l'instar du Forum national, comme un organe de consultation, d'information et de conseil de la Communauté autonome des Canaries, au sujet de la situation et des besoins des immigrés étrangers dans les îles, ainsi que les réfugiés, demandeurs d'asile et déplacés⁵⁹⁶. Un organe attaché à la « *Consejería de Empleo y Asuntos Sociales* » (Ministère autonome de l'emploi et des affaires sociales) qui assure

⁵⁹³ Un raisonnement inspiré des deux dynamiques de changement de l'action publique proposé par Patrick Hassenteufel. Cf. HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, P.237.

⁵⁹⁴ L'immigration se veut dans la terminologie espagnole, l'équivalent de l'intégration, étant donné que l'étranger devient un immigré par le caractère permanent de son installation dans la société d'accueil. Ainsi, le terme « intégration » se trouve fréquemment substitué par celui d'« immigration ». Pour en savoir plus sur les paramètres de cette phase de formulation, se reporter notamment à, GODENAU Dirk, ZAPATA HERNANDEZ Vicente Manuel, « Canarias : inmigración en una región fronteriza del sur de la Unión Europea », in : *Política y Sociedad*, 2008, vol.45, n°1, PP.61-83 (particulièrement P.78).

⁵⁹⁵ Article 30.13 du Statut d'autonomie des Iles Canaries.

⁵⁹⁶ Ce forum est présidé par le Ministre autonome compétent en matière de service social accompagné par un vice-président (le vice-ministre autonome aux affaires sociales), des représentants des services de l'Administration autonome concernés, des représentants de l'Administration locale (« Cabildos » et municipalités), des représentants de l'Administration générale de l'Etat, des représentants des associations d'immigrés ou réfugiés domiciliés aux Canaries, et diverses organisations (non gouvernementale, syndicales, d'entreprises, de voisinage, etc.). Pour en savoir plus, consulter MERINO ARRIBAS María Adoracion, *Inmigración irregular africana y prensa en Canarias (1999-2003)*, España, éd. Idea, 2008, PP.223-225 ; <http://www.gobiernodecanarias.org>

par ses fonctions, un rôle non négligeable dans l'orientation cognitive de la politique canarienne d'intégration puisqu'il⁵⁹⁷ : d'une part, coordonne les relations institutionnelles et favorise l'échange de propositions opinions et suggestions, collabore et vient en aide aux observatoires analysant le phénomène et avec les réseaux existants d'information d'orientation de soutien des immigrés, maintient le contact avec les organes à l'activité similaire tant au niveau national qu'au niveau des autonomies. D'autre part, il impulse des initiatives orientées à garantir leur dignité humaine et la reconnaissance de leur qualité de personne sujet de droits humains, et propose les mesures estimées opportunes dans le but d'améliorer l'intégration sociale des immigrés dans la société. Enfin il élabore et émet des rapports de sa propre initiative ou de celle des instances de la Communauté autonome des Canaries. Par son rôle de coordinateur, le « *Foro Canario de la Inmigración* » reprend les études et analyses de l'« *Observatorio Canario de las Migraciones* », du « *Comité de expertos sobre Población e Inmigración* », ainsi que les données du « *Departamento de Inmigración* » du Gouvernement des Canaries⁵⁹⁸. Ce forum en coordonnant / favorisant l'échange/ collaborant / maintenant le contact, est en mesure d'impulser / proposer / élaborer et émettre des dynamiques cognitives. La mise en sens de ces dynamiques, c'est-à-dire la matrice cognitive, prend forme concrète à travers le Plan Canarien d'immigration, qui lui-même est appuyé par le Plan Conjoint d'action en matière d'immigration avec l'Etat espagnol.

Le « *Plan Canario de Inmigración* » est un document élaboré par une équipe technique du Gouvernement des Canaries avec la collaboration des représentants de syndicats, organisation non gouvernementales, d'association d'immigrés, de la Délégation du Gouvernement aux Canaries et de « *Cabildos* » insulaires. Son évaluation et son suivi s'effectuent de façon interne (agents et organes responsables des champs concernés) et externe (le Forum canarien d'immigration). Dans l'actualité, deux Plans ont été adoptés et mis en œuvre : le « *Plan Canario de Inmigración 2002-2004* » et le « *Plan Canario de Inmigración 2006-2008* ».

Le premier Plan 2002-2004

En coordination avec le Forum canarien d'immigration, le gouvernement des Canaries a adopté en juin 2002 son premier Plan canarien pour l'immigration. L'objectif principal de ce Plan se résume à « *promouvoir l'égalité, le développement et le bien être des personnes immigrées étrangères aux Canaries, par la promotion de leur intégration sociale, économique, politique et culturelle dans la société canarienne* ».

⁵⁹⁷ La liste n'est pas exhaustive. Se reporter au site du gouvernement autonome des Canaries. http://www.gobiernodecanarias.org/ccdpsv/inm_detalle servicio.jsp?DS42.step=3&DS42.PROID=5440

⁵⁹⁸ Un recueil de données qui suppose un échange avec les entités locales (« *Ayuntamientos* » et « *Cabildos Insulares* »), ainsi qu'avec certains services de l'Administration générale de l'Etat espagnol.

dans un climat de respect et d'enrichissement mutuel »⁵⁹⁹. Cet objectif se décline en quatre lignes d'action stratégique chacune accompagnée de sous-objectifs⁶⁰⁰. La première ligne d'action concerne l'institution et la procédure : elle a pour objectifs de mettre en place l'organisation et les procédures nécessaires pour faciliter l'intégration des personnes immigrées dans la société canarienne ; pour augmenter la participation du gouvernement des Canaries et des agents sociaux dans la modulation des flux et l'intégration des personnes immigrées dans la société canarienne, et atteindre une meilleure connaissance des flux migratoires et des communautés étrangères résidentes aux Canaries.

La deuxième ligne d'action concerne la prévention : l'objectif est d'améliorer les actions publiques de co-développement avec les pays d'origines face aux facteurs économiques, sociaux et politiques déterminants dans les mouvements migratoires vers les canaries, et d'articuler les ressources, services et prestations des distincts secteurs du « Bienestar » social institutionnel et de la société civile, pour qu'ils évitent et neutralisent quelque conque forme ou manifestation de discrimination, ainsi que l'apparition de condition ou de processus de marginalisation et exclusion sociale.

La troisième ligne d'action concerne la promotion et l'intégration sociale : le but est d'impulser la promotion et l'intégration sociale des individus, familles ou groupes, à travers des actions complétées à partir des distincts domaines et secteurs ayant une incidence dans les situations de discrimination, marginalisation et exclusion sociale, en garantissant l'intégralité des réponses.

Enfin, la quatrième ligne d'action sur l'assistance : les trois objectifs consistent à améliorer les conditions, les dispositifs d'attention sociale basique aux personnes immigrées en situation d'urgence sociale, ainsi que garantir l'attention des mêmes avec d'autres ressources et dispositifs communautaires de normalisation et insertion sociale ; améliorer l'action institutionnelle en matière d'attention et prestation de service aux mineurs étrangers non accompagnés ; promouvoir les actions d'attention aux femmes victimes des réseaux de trafic pour la prostitution.

Le Plan précise clairement la matrice véhiculée par ces objectifs en présentant les « principes et critères »⁶⁰¹ de base pour mener à bien ces lignes actions. Un certain nombre de valeurs qui confirment la conception individualiste de l'intégration des immigrés – à l'œuvre dans la plupart des Plans d'immigration des autres Communautés autonomes⁶⁰² – et la pleine adhésion

⁵⁹⁹ Plan Canario para la inmigración, 2002-2004, Gobierno de Canarias, P.19.

⁶⁰⁰ Notre traduction, Ibid. PP.19-20.

⁶⁰¹ Notre traduction, Ibid. PP.17-18.

⁶⁰² Comme le souligne Irene Blazquez, « [...] ces plans à travers leurs principes et objectifs fixés rendent évident un mode de compréhension de l'intégration comme un processus bidirectionnel et dynamique [...] en ce sens les principes [...] (et) actions publiques se

des autorités canariennes à une politique réfléchie à partir des individus (autochtones et immigrés). A titre d'exemple, on retrouve : le droit à la différence et l'interculturalité, l'égalité des chances entre homme et femme, réglementer la non discrimination réelle des personnes immigrées et garantir l'élimination effective des obstacles à l'intégration sociale, promotion de l'associationnisme, impulser la création d'organes ou d'espaces de participation citoyenne des personnes immigrées dans le domaine local.

Par le caractère général de ses lignes d'action, ce Plan s'est bien inscrit dans une dynamique d'adaptation des mesures habituellement prises vis-à-vis des membres de la société canarienne, en soulevant les actions spécifiques à mener pour permettre un élargissement aux immigrés, sans pour autant élaborer une politique spécifique aux immigrés. Une observation qui se veut dans la continuité de celle formulée par María Asunción Asín Cabrera:

« En nuestra opinión, uno de los aspectos positivos del Plan es la puesta de relieve del carácter transversal de las acciones y sobre todo la concordancia de su programa de medidas con el marco general de la planificación del Gobierno de Canarias y en especial con los Planes generales y sectoriales [...] »⁶⁰³.

Le second Plan 2006-2008

Négocié lors de la première réunion de la « *Subcomisión para la inmigración y extranjería Canaria-Estado* » sur l'île de Fuerteventura en janvier 2005, ce plan, tout en restant dans la continuité du précédent se veut innovant en y incluant ouvertement le Gouvernement central parmi les protagonistes principaux. En effet, après avoir exprimé clairement son prolongement par rapport au Premier Plan – « [...] *el II Plan Canario para la Inmigración que aquí presentamos [...] como prolongación del anterior* »⁶⁰⁴ – il reprend le même objectif général et décline des lignes d'action similaires aux précédentes mais cette fois-ci réexaminées conjointement avec l'Etat central, puisque des thématiques relevant davantage de l'action étatique se trouvent mentionnées en plus de l'intégration sociale : sauvetage maritime et lutte contre l'immigration clandestine. Cette collaboration peut s'expliquer en partie par la situation géographique de l'archipel canarien et la problématique de ses côtes maritimes : parmi les mesures à caractère transversal énoncées dans ce Second Plan, on retrouve dans le cadre de la « *Coordination institutionnelle* » un certain nombre d'actions visant à « *Promouvoir la coopération et coordination du gouvernement des Canaries avec*

dirigent vers la société dans son ensemble [...] ». Notre traduction de BLAZQUEZ RODRIGUEZ Irene, « *Facultades competenciales y funciones de las comunidades autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión europea* », in: *Revista de derecho constitucional europeo*, num. 10, Julio-Diciembre de 2008, PP.275-310.

(particulièrement P.293).

⁶⁰³ Cf. ASIN CABRERA María Asuncion, « *Canarias* », in: AJA Eliseo, MONTILLA José Antonio, ROIG Eduard, (dir.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, éd. Tirant Lo Blanch, valence, 2006, PP.237-256, (particulièrement P.248).

⁶⁰⁴ Gobierno de Canarias, Plan Canario para la inmigración, 2006-2008, P.5.

l'Administration générale de l'Etat en matière de régulation des flux migratoires et de l'intégration sociale des personnes immigrées », et qui mentionnent ouvertement la situation évoquée. Comme exemples d'actions on peut citer⁶⁰⁵ l'action n°3 – « *Elaborer des propositions en matière de renfort de moyens dans le contrôle de l'immigration irrégulière et l'adéquation et spécialisation des ressources d'infrastructures de contrôles des flux migratoires, l'approfondissement et l'amélioration des dispositifs de secours et de surveillance sur les côtes canariennes et soutien à l'intégration sociale au sein de la 'Subcomisión Canarias-Estado de Inmigración' et la Comisión de suivi du Plan conjoint d'action en matière d'immigration* ». Egalement l'action n°4 – « *Impulser et collaborer dans le suivi et évaluation des conventions bilatérales souscrites avec les pays d'origine et de transit de l'immigration, pour la réception des immigrés irréguliers qui sont renvoyés, dans le cadre de la 'Subcomisión Canarias-Estado de Inmigración' et de la Comisión de suivi du Plan conjoint d'action en matière d'immigration, et dans son cas, proposer la souscription de nouvelles conventions* ».

Plus simplement, le fait d'impliquer la « *Subcomisión para la inmigración y extranjería Canaria-Estado* »⁶⁰⁶ créée dans le cadre de la Commission bilatérale Canaries-Etat, le 21 mai 2001, atteste de la nouveauté et justifie les nouvelles matières d'action insérée dans le Second Plan Canarien 2006-2008. C'est d'ailleurs dans le cadre de ce Second Plan canarien qu'a été élaboré le « *Plan conjunto de inmigración para Canarias 2005-2007* », un engagement passé entre l'Administration générale d'Etat et la Communauté autonome des Canaries, motivé par la situation géographique particulière de l'archipel, et la nécessité de canaliser la pression migratoire, de réduire l'immigration irrégulière et de favoriser l'intégration des immigrés. Ce plan doté d'une portée davantage étatique (sauvetage maritime, lutte contre l'immigration clandestine) et matériel (apports de fonds)⁶⁰⁷, a cependant moins de poids dans la phase de formulation que le Plan Canarien d'immigration, qui lui repose éminemment sur les compétences de la Communauté autonome.

Ces différents objectifs et actions formulées dans ces Plans ont dû faire l'objet d'une organisation territoriale particulière pour être exécutés. C'est ainsi que la phase de mise en œuvre s'identifie aux Canaries par l'organisation institutionnelle suivante :

⁶⁰⁵ Gobierno de Canarias, Plan Canario para la inmigración, 2006-2008, P.66.

⁶⁰⁶ Comme nous l'avons mentionné dans notre présentation de la logique territoriale, l'article second de la Loi Organique 8/2000 du 22 décembre 2000, reconnaît dans son paragraphe 2 la nécessité de constituer cette Sous-commission spécifique aux questions de résidence et de travail des étrangers, à cause de la particularité archipélagique des Canaries.

⁶⁰⁷ Sur un budget de 190 millions d'euros, l'Etat espagnol s'est engagé à verser près de 127 millions d'euros.

La création de la « Viceconsejería de Políticas Sociales e Inmigración »

Créé par le Décret 123/2003 du 17 juillet 2003, alors sous l'appellation « *Viceconsejería de Asuntos Sociales e Inmigración* », ce département ministériel autonome a depuis pour but de « garantir et coordonner le caractère transversal du phénomène migratoire dans l'archipel canarien »⁶⁰⁸. Initialement rattaché au Ministère autonome de l'emploi et des affaires sociales (« *Consejería de Empleo y Asuntos Sociales* »), il est actuellement inséré au sein du Ministère autonome de la culture, des sports, politiques sociales et du logement (« *Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda* »). Ses compétences en matière d'immigration consiste principalement en⁶⁰⁹ : (1) l'élaboration, coordination et supervision de l'exécution du Plan Canarien d'immigration, (2) l'impulsion de l'exécution des politiques d'assistance à l'immigration du Gouvernement des Canaries, (3) la gestion des aides et subventions destinées aux personnes immigrées qui requièrent l'attention des services sociaux, (4) l'émission de rapports sur les projets normatifs de l'Administration publique des Canaries et sur les programmes d'aides ou subventions dans chacun des secteurs de l'Administration publique des Canaries, concernant dans les deux cas l'immigration.

Les « Cabildos insulares » et les « Ayuntamientos »

Ce sont les principaux acteurs dans la mise en œuvre de la politique territoriale d'intégration. Les « Cabildos », organes d'administrations insulaires spécifiques à la Communauté autonome des Canaries – aux fonctions strictement opérationnelles déléguées ou transférés conformément au Statut d'autonomie –, et représentation du Gouvernement et de son administration autonome dans chaque île de l'archipel, servent d'instruments de mise en œuvre des politiques autonomiques sur l'ensemble du territoire canarien. Par leur proximité, ils permettent au Gouvernement autonome (seul titulaire des pouvoirs d'aménagement, de planification et de contrôle) de coordonner ses actions dans chaque île et de collaborer plus facilement avec les différentes municipalités (« Ayuntamientos »). Celles-ci jouent quant à elle un rôle de première ligne dans la mise en œuvre, puisqu'étant confrontées à la réalité quotidienne des mesures d'intégration des immigrés (prestation des services sociaux basiques, promotion et insertion sociale, protection civile, etc.). D'une façon générale, ces deux acteurs jouent un rôle déterminant dans la phase de réception, d'accueil, d'assistance, et d'information de la population immigrée (quelle soit régulière ou irrégulière). Depuis 1997⁶¹⁰, les Départements des Affaires sociales des « Cabildos insulares » se sont vus attribuer des compétences de l'administration

⁶⁰⁸ Cf. ASIN CABRERA María Asuncion, « Canarias », in: AJA Eliseo, MONTILLA José Antonio, ROIG Eduard, (dir.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, P.243.

⁶⁰⁹ Pour en savoir plus, www.gobiernodecanarias.org/ccdpsv

⁶¹⁰ Décret 159/1997 du 11 juillet.

publique de la Communauté autonome des Canaries, en matière de gestion des centres d'accueil des mineurs étrangers (surtout les mineurs isolés) : prestations de services spécialisés, exécution des mesures de protection, d'attention globale et complète des mineurs (prévues par la loi 1/1997 du 7 février) ; conseil et coopération technique, juridique et économique des entités municipales.

Comme on le voit, tant la phase de formulation que la phase de mise œuvre, sont de l'apanage autonome, minimisant à son plus fort degré, l'intervention de l'Etat central dans la politique publique d'intégration. Une réelle liberté d'action loin d'être arrivée à son maximum, tel que nous le verrons dans la Section 2.

3. Le changement d'échelle « fermé » vers le territoire guadeloupéen

Le champ de l'intégration fait l'objet d'un traitement déconcentré dans la région de la Guadeloupe, engendrant une simple territorialisation d'une politique du centre (b) et une mise à l'écart de l'autorité régionale décentralisée (a).

a. Une absence d'implication de la Région d'Outre-mer

Si de façon générale on peut expliquer la forme d'un changement d'échelle d'action publique par le modèle de décentralisation et la logique de politique publique directrice (c'est-à-dire dans le cas présent, une décentralisation défavorable à une compétence politique régionale et une logique sectorielle favorisant la centralisation politico-administrative en matière d'immigration), le champ de l'intégration, plus précisément la conception/vision de la politique d'intégration, fournit la réponse la plus pertinente dans le cas français, - lorsqu'elle ne vient que conforter un état d'esprit global (décentralisation politique) en Espagne.

On peut ainsi dire, que la conception holiste de l'intégration en France justifie la permanente mainmise centralisatrice sur les territoires, et donc l'explicite mise à l'écart des institutions régionales décentralisées. Par conséquent, en s'intéressant à la façon dont cette conception holiste de l'intégration prend concrètement forme en France, nous serons en mesure d'expliquer la nature « fermée » du changement d'échelle vers la région française, et d'introduire l'explication du cas de la ROM – qui compte tenu de sa spécificité historique fait l'objet d'arguments supplémentaires.

Comme énoncé plus haut, le Holisme confrontée à la notion d'intégration, implique un processus d'intégration comme adaptation des individus migrants à la structure globale qu'est la nation. C'est avant tout l'inculcation de valeurs et de règles propres à la Nation (la majuscule n'est pas anodine) qui permettra à l'individu migrant de trouver sa place sans perturber la cohésion nationale, un processus arrivant théoriquement à son terme lors de l'acquisition de la nationalité française. Cette approche peut selon nous, s'illustrer par deux faits : d'une part, une prise de conscience tardive de la nécessité d'une politique d'intégration, qui d'autre part, justifie une politique axée sur la promotion d'un modèle républicain comme pièce unificatrice de la société française.

Une prise de conscience tardive de la nécessité d'une politique d'intégration

L'évocation d'un « retard » soulève bien plus de paramètres qu'il n'y paraît. En effet, lorsque les autorités constatent dans les années 1990 que depuis une trentaine d'années les immigrés et leurs enfants ne s'intègrent pas au reste de la société française, nourrissant pour la plupart un rejet émotionnel de la France, c'est avant tout le constat que jusqu'alors, aucune politique d'intégration réelle n'avait été prise, et que les différentes mesures ponctuelles adoptées ne répondaient pas à la situation réelle, n'engendrant de fait qu'un fractionnement au sein de la société. Une situation que Jacqueline Costa-Lascoux résume fort bien, lorsqu'elle précise que l'intégration est une idée qui « *ne sera reprise dans le contexte migratoire, en France, qu'à la fin des années quatre-vingt-dix, la querelle sur l'insertion contre l'assimilation restant au premier plan des débats [...]* »⁶¹¹. Ce débat se justifiait d'autant plus, que contrairement aux précédentes vagues migratoires, la France devait désormais compter avec une immigration familiale (donc durable) provenant d'Asie, d'Afrique (nord et subsaharienne)⁶¹², dans un contexte structurel de crise ne facilitant pas l'intégration de ces ressortissants. Patrick Weil a pu relever certains facteurs, qui cumulés auraient contribué, selon lui, à freiner le processus d'identification de ces ressortissants à la société française⁶¹³ :

- un chômage persistant et structurel exacerbant les tensions sociales ;
- une xénophobie accentuant le repli sur les réseaux primaires de socialisation et laissant aux immigrés moins de ressources qu'aux autochtones ;
- l'abandon des immigrés d'après guerre sur le marché du logement précaire et insalubre, nuisant grandement à la réussite scolaire des enfants et leur possibilité de promotion sociale ;
- des avancées en termes de droit (exemple la nationalité) souvent obtenu à la suite d'affrontement laissant « le goût amer d'une concession sans enthousiasme ».

⁶¹¹ COSTA-LASCOUX Jacqueline, « L'intégration "à la française" : une philosophie à l'épreuve des réalités », in : *Revue européenne des migrations internationales*, vol.22, n°2, 2006, PP.105-126 (particulièrement P.109).

⁶¹² Et non plus seulement en provenance de pays du continent européen, comme l'Espagne, ou l'Italie.

⁶¹³ WEIL Patrick, *La République et sa diversité : immigration, intégration, discriminations*, Paris, éd. Du Seuil et la République des Idées, 2005, P.50.

En conséquence, les autorités françaises se sont trouvées face à une situation où les anciennes relations coloniales principalement assimilationnistes que la France entretenaient avec la majeure partie des pays d'origine de ces populations immigrées, entraînaient (pour ne pas dire « entraînent »), une méfiance et une résistance de celles-ci quant aux méthodes employées. Ce passé ayant laissé des traces dans les consciences, toute tentative visant à réduire les différences culturelles et sociales pour maintenir la cohésion de l'ensemble à travers un bloc de valeurs et de normes propres à la France, est vécue – pour reprendre l'expression de Jacqueline Costa-Lascoux⁶¹⁴ – comme une forme « d'injonction discriminatoire ».

A ce sujet, le Haut Conseil à l'Intégration a clairement, dès son premier rapport en mars 1991 « *Pour un modèle français de l'intégration* », fournit l'orientation cognitive de l'intégration des immigrés devant impérativement être menée en France, faisant ainsi de la promotion du modèle républicain, la pièce maîtresse des politiques publiques d'intégration jusqu'à aujourd'hui – comme en témoigne cet extrait du récent bilan réalisé par le HCI sur les politiques menées entre 1989 et 2009 :

« (le HCI a) évalué les politiques mises en œuvre pour faciliter cette intégration, après avoir observé qu'elles ont été mises en place bien tardivement, soit près de trente ans après la fin de l'immigration de travail et la montée de l'immigration familiale ayant créé de nouveaux besoins. Ces politiques axées principalement, ces dernières années, sur l'accueil des primo-arrivants, la lutte contre les discriminations et les restructurations urbaines, bien que nécessaires, ne peuvent néanmoins suffire à garantir une bonne intégration en France. [...] les débats récents sur les valeurs de la République contestées par certaines minorités, au nom souvent de l'attachement à des principes, voire des coutumes du pays d'origine, amènent le Haut Conseil à souhaiter que soient complétées les politiques mises en œuvre par une approche plus concrète, afin de transmettre le "goût de la France", de ses paysages, de sa culture, de son histoire et d'en fournir les "modes d'emploi" et les codes sociaux »⁶¹⁵.

La promotion d'un modèle républicain comme pièce unificatrice de la société française

Dans la continuité d'une intégration française dont la réussite dépendrait de la fidélité aux valeurs et principes fondamentaux dont la France a hérité de son histoire, le modèle républicain se présente grossièrement en trois aspects⁶¹⁶.

⁶¹⁴ L'expression empruntée remise dans son contexte est intéressante à présenter : « *La parcellisation des mesures a conduit à des effets pervers ; l'absence de cohérence a rendu la multiplication des interventions à la fois coûteuse et contreproductive, les défauts d'explication et de pédagogie ont donné l'impression d'une injonction discriminatoire* ». Op.cit., P.117.

⁶¹⁵ Haut Conseil à l'Intégration (HCI), *La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives*, Avril 2011, P.13.

⁶¹⁶ Modèle schématisé à partir des avis du Haut Conseil à l'Intégration, et de l'ouvrage de ZYLBERSTEIN Jean-Claude, (dir.), *L'intégration à la française*, Paris, éd. Union Générale d'Éditions (UGE), 1993, P.37. Un ouvrage réalisé à partir des six premiers rapports remis par le Haut Conseil à l'Intégration au Premier ministre, entre 1990 et 1992. A signaler que les trois aspects évoqués sont constitutionnellement confortés dans l'article 1^{er} de la Constitution française du 4 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances [...]* ».

Premièrement, la France est une République une et indivisible. Un ensemble soudé par une langue officielle – la langue française, depuis l'ordonnance de Villers Cotterets du 10 août 1539 – dont l'indivisibilité s'oppose à toute faction qui revendiquerait une part de souveraineté, et reconnaît l'égalité devant la loi de tous les citoyens à travers la diversité de leurs cultures, ethnies ou religions. Ce principe réfute ainsi la juxtaposition multiculturelle de minorités ou encore l'institutionnalisation de « communautés » avec un statut particulier.

Deuxièmement, la France est une République laïque. L'espace public français se veut un espace neutre n'imposant pas de croyance particulière, et permet ainsi à chaque citoyen d'appartenir au groupe qu'il souhaite dans sa vie privée. En aucun cas le fait religieux ne doit porter atteinte à la neutralité de l'Etat, qui depuis le Moyen-âge – en passant par l'édit de tolérance aux factions religieuses de 1598, la constitution civile du clergé de 1792, le concordat de 1801, jusqu'à la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905 – s'évertue à faire de la laïcité un facteur déterminant pour la cohésion sociale.

Troisièmement, la France est un Etat-nation. De par ses choix historiques (attachement au Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale définis par la Déclaration de 1789), l'unité de la France passe principalement par la nationalité française.

Ce modèle républicain constitue donc le socle minimum de valeurs, auquel tous les citoyens français ou en voie de le devenir, doivent adhérer pour contribuer à la l'unité nationale dans une société française multiculturelle. L'intransigeance et la fermeté cognitive qui accompagnent cet ensemble de références, justifie une prise en charge centralisée de la politique d'intégration, de sa phase de formulation à sa mise en œuvre sur les territoires⁶¹⁷. C'est donc sans surprise que les préfetures et services déconcentrés de l'Etat sont en première ligne dans la déclinaison territoriale de la politique d'intégration, ayant pour conséquence des politiques « territorialisées » et non « territoriales » comme en Espagne⁶¹⁸. De fait, il n'existe pas de marge de

⁶¹⁷ Une « intransigeance » et « fermeté cognitive » que nous déduisons des propos tenus par le Haut Conseil à l'Intégration, dont voici des extraits : « Il est [...] naturel que, fidèle à cet héritage (laïcité, indivisibilité de la République, Etat-nation), l'intégration soit la continuation de ces politiques publiques qui, par le passé, ont unifié les provinces et assuré l'égalité et la cohésion entre les Français par consensus sur les valeurs républicaines ». « Lorsque certaines pratiques culturelles et règles juridiques attachées aux personnes sont en contradiction avec nos propres systèmes de référence, le modèle français [...] ne saurait accepter la persistance de ses règles et de ses pratiques ». Références respectives, Haut Conseil à l'Intégration (HCI), La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives, Avril 2011, P.2 de la Troisième partie (P.71) et Haut Conseil à l'Intégration (HCI), 1990-2010 : 20 ans au service de l'intégrations, Paris, éd. La Documentation française, 2010, P.25.

⁶¹⁸ La deuxième recommandation formulée par le Haut Conseil à l'Intégration dans une analyse en 2006, reconnaît ce changement d'échelle « fermé » vers les territoires français en remettant en cause la déclinaison strictement déconcentrée : « le Haut Conseil estime que notre pays aurait avantage à renforcer la dimension territoriale des politiques d'intégration, à l'instar de l'organisation décentralisée observée en Allemagne ou en Espagne qui permet d'assurer les conditions d'une véritable politique de proximité auprès des populations, et d'améliorer le "vivre ensemble". Les votes devraient être étudiées afin d'assurer une implication plus grande des collectivités territoriales [...] ». Haut Conseil à l'Intégration (HCI), Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe, 2006, P.164.

manœuvre reconnue aux collectivités territoriales que sont les Régions, qu'elles soient métropolitaines ou ultra-marines. En effet, on aurait pu envisager que la gestion dans les Régions d'Outre-mer, puisse être, en dépit de la démarche globale de l'Etat, décentralisée sur certains points tel que la mise en œuvre, au vu des spécificités structurelles (insularité, environnement) qui les caractérisent. Il n'en est rien, si ce n'est que le Préfet du territoire est l'acteur principal territorial de la politique d'intégration dans le DROM. A ce titre, il est intéressant de signaler que les ressortissants d'outre-mer eux-mêmes ont fait l'objet de mesures d'intégration dans les années 60 à 80 (les années du BUMIDOM)⁶¹⁹, ce qui de surcroît, selon nous, joue en la défaveur d'une quelconque implication particulière des collectivités territoriales en Outre-mer⁶²⁰. Cette période a en effet tissé un climat particulier entre les ressortissants ultra-marins et la France hexagonale, qui persiste dans la mentalité administrative et politique centrale. Cela en dépit de l'égalité reconnue et affirmée entre les citoyens situés en Outre-mer française et ceux sur la métropole.

Par conséquent, dans chaque région française et donc aussi en Guadeloupe, le changement d'échelle « fermé » prend forme par une phase de formulation nationale et une phase de mise en œuvre prioritairement organisée nationalement.

Une phase de formulation nationale

Cette phase repose particulièrement sur le Comité interministériel à l'intégration (CII) – créé en 1989 et réactivé en 2002 – qui définit les orientations de la politique d'intégration. Le secrétariat de ce comité est assuré par la Direction de la population et des migrations (DPM) – créée en 1966, au sein du Ministère en charge des problèmes de la population – qui a pour mission aujourd'hui au sein du Ministère chargé de la cohésion sociale, d'assurer en tant que « pilote stratégique de la politique d'intégration) le suivi et l'évolution des mesures définies. On trouve également au sein du Ministère en charge de l'immigration (Ministère de l'immigration ou Ministère de l'Intérieur la plupart du temps) la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) qui outre l'impulsion, la mise en œuvre et le suivi des mesures liées à l'intégration, assure l'élaboration de ces mesures et participe à l'élaboration des règles en matière d'acquisition et de retrait de la nationalité française. Enfin, le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) – composé de personnalités dotées de compétences et d'expériences très diverses pour élaborer un bloc de références communes – , qui, en tant qu'instance de réflexion placée auprès du Premier ministre, émet des avis et recommandations sur l'ensemble des questions concernant

⁶¹⁹ Se reporter à l'encadré sur « les Antilles françaises et le BUMIDOM » en annexe.

⁶²⁰ Dans son rapport du 24 novembre 2005, le Haut Conseil à l'Immigration a dit noter que « *les acteurs de l'intégration sont trop souvent absents dans les départements d'outre-mer* ». Une remarque qui laisse supposer une très forte centralisation sur ces territoires et une mise à l'écart plus franche des acteurs territoriaux que dans les départements de l'hexagone.

l'intégration et jouit d'une influence irréfutable, dans les différentes politiques publiques adoptées, depuis sa création en 1989.

Une phase de mise en œuvre organisée nationalement

De prime abord⁶²¹, elle dépend de deux établissements publics administratifs, placés conjointement sous la tutelle de la Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), pour les questions d'intégration⁶²² : L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), créé en 2009, qui assure l'accueil des nouveaux immigrés en France en leur proposant des formations civiques et linguistiques, principalement par le Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI); et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSé), créée en 2006, qui en assurant la gestion des moyens destinés à financer les programmes d'action de développement social dans le cadre de la politique de la ville, a également la charge des actions d'intégration des résidents étrangers.

Pour rester dans la logique du changement « fermé » de la politique d'intégration dans les territoires français, les lignes qui suivent sont axées sur l'aménagement territorial des deux principaux organes nationaux chargés de la mise en œuvre de l'intégration. L'exécution/application de la politique, étant une phase purement fonctionnelle, l'absence d'implication des Collectivités territoriales comme le Conseil régional de Guadeloupe, durant cette phase, conforte l'existence de la politique territorialisée à l'œuvre dans la Région d'Outre-mer de la Guadeloupe.

⁶²¹ Sont volontairement écartées de la présentation les autres institutions créées en vue de favoriser la politique d'intégration, comme la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) – une autorité administrative indépendante créée en décembre 2004 – qui lutte de façon générale contre toutes les discriminations dénoncées par la Loi. La Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration (CNHI), ce musée de l'immigration, lancé en 2004, est depuis 2007 un établissement public administratif.

⁶²² L'OFII (Décret n°2009-331 du 25 mars 2009) est le nouvel établissement chargé d'exercer les attributions qui revenaient antérieurement à l'Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM) ainsi que la formation linguistique des étrangers assurée jusque là par l'Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSE). L'ANAEM (Décret 2005-381 du 20 avril 2005) était la fusion de deux entités anciennes : l'Office des Migrations Internationales (OMI), un établissement public créé en 1945 chargé du recrutement et de l'introduction en France des immigrés étrangers ; et le Service Sociale d'Aide aux Émigrants (SSAE), une association créée en 1927 et dotée à partir de 1996 d'une mission de service public pour « organiser et assurer, dans le cadre de la politique d'accueil et d'intégration définie par le gouvernement, un service social spécialisé en direction des personnes d'origine étrangère vivant en France ».

L'ACSé (loi n°2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006), est venu remplacer le Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les discriminations (FASILD), qui n'était que la nouvelle dénomination donnée en 2001 au Fonds d'Action Sociale (FAS) créé en 1966 dans le cadre de la politique d'insertion sociale. En tant qu'établissement public administratif sous la tutelle de la Direction de la Population et des Migrations (DPM), le FAS avait pour mission d'œuvrer à l'intégration de l'ensemble des immigrés et de leurs familles en les accompagnants en matière de logement, santé, formation, etc.

b. La politique territorialisée en Guadeloupe

Le déploiement fonctionnel attribué aux acteurs nationaux que sont l'Etat, l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), et l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité (ACSé), constitue le socle de la mise en œuvre de la politique d'intégration sur le territoire régional. C'est ainsi que la Préfecture de Guadeloupe et la Direction Antilles de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) – respectivement (1) délégué régional de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité (ACSé) et représentant de l'Etat, (2) opérateur de l'Etat assurant les missions de l'OFII à l'échelle régionale – sont les acteurs principaux de la politique territorialisée. Lorsque les autres acteurs territoriaux sont mobilisés, il s'agit d'une part d'organes déconcentrés de l'Etat (directions régionales) principalement et d'autre part, d'interventions locales dans le cadre de partenariats coordonnés par la Préfecture et/ou l'OFII.

Le rôle de la Préfecture de Guadeloupe dans la politique d'intégration

Le Préfet, responsable de la conduite des politiques interministérielles et représentant local de l'Etat, permet à celui-ci de gérer sa politique d'intégration directement. On peut considérer que son action la plus visible est l'élaboration de Programmes Régionaux d'Intégration des Populations Immigrées (PRIPI) dont il a la charge depuis 1990⁶²³. Les PRIPI rendus obligatoire depuis 2005⁶²⁴, consistent en ce que dans chaque région soit élaboré, sous l'autorité du représentant de l'Etat (c'est-à-dire le Préfet), un programme régional d'intégration des populations immigrés, déterminant toutes les actions nécessaires à cette intégration : accueil des primo-arrivants, promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées ou issues de l'immigration. Le PRIPI, de nature pluriannuelle, est la principale référence cognitive relatant la stratégie locale de l'Etat en matière d'intégration. Ce document comporte une analyse concrète de la situation présente (données statistiques, difficultés rencontrées, etc.), une projection future de cette situation, ainsi que des lignes directrices et un ensemble de mesures. On retrouve quasiment la même organisation que pour le « *Plan de inmigración* » dans la Communauté autonome espagnole, à la différence qu'en France, son élaboration et suivi n'est pas attribué à la Collectivité territoriale, mais au Préfet, représentant de l'Etat central sur le territoire régional.

Après une relance dans une Circulaire du 7 janvier 2009 relative à la nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière, une Circulaire du 28 janvier 2010 adressée aux

⁶²³ Décret n°90-143 du 14 février 1990.

⁶²⁴ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005, de programmation pour la Cohésion sociale.

Préfets de région sur le PRIPI a voulu dynamisé cet outil en insistant sur l'esprit de partenariat devant accompagné ces Programmes :

« Vous êtes [...] invités à élaborer et à mettre en œuvre un programme régional d'intégration des populations immigrées, qui sera à la fois une analyse de la situation et un programme d'action [...]. Le programme d'action sera élaboré dans un esprit de partenariat. Vous y associerez l'OFII, opérateur de l'Etat, les services de l'éducation nationale et les établissements en charge du logement des travailleurs migrants. Vous y associerez également, aussi étroitement que possible, les collectivités locales, en particulier lorsqu'elles conduisent des politiques d'intégration. Vous pourrez vous appuyer sur le réseau associatif et sur les centres de ressources financés par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté »⁶²⁵.

C'est ainsi que depuis 2010⁶²⁶, les Directions Régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) créées pour renforcer l'action de l'Etat en matière de cohésion sociale, servent d'appuis dans la conception et application du PRIPI, par le biais des trois pôles sociaux qu'elles regroupent : Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS), Directions Régionales de la Jeunesse et des Sports (DRJS), Directions Régionales de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances (ACSé). A l'instar des autres Directions Régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale⁶²⁷, la DRJSCS de Guadeloupe regroupe les missions de : la DRASS-DSDS⁶²⁸, et de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS)⁶²⁹, ayant à charge les actions à destination des plus vulnérables ; la DRJS chargé dans une dynamique de promotion sociale de faciliter l'accès aux activités sportives et loisirs éducatifs ; et de la direction régionale de l'ACSé, chargée de la lutte contre les discriminations et la cohésion territoriale dans les territoires de la politique de la ville.

Dans cette configuration, le Préfet de Guadeloupe se retrouve, à partir des directives ministérielles reçues, à adapter la politique centrale au territoire en PRIPI, avec comme principal appui la DRJSCS de Guadeloupe, et bien sûr la Direction Guadeloupe de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII).

Le rôle de la Direction Antilles de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)⁶³⁰

⁶²⁵ Circulaire du 28 janvier 2010 du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, aux Préfets de région, sur le PRIPI, P.2.

⁶²⁶ Janvier 2010 pour les régions de la métropole, juillet 2010 pour la région Ile-de-France, et deuxième semestre 2010 pour les DOM-ROM.

⁶²⁷ Pour en savoir plus : www.drjscs.gouv.fr

⁶²⁸ Dans les DOM-ROM, les DRASS se retrouvent sous l'appellation « Direction de la Santé et du Développement Social » (DSDS), tandis que dans les régions de la métropole on conserve l'expression « Direction Régionale des Affaires Sanitaires » (DRASS).

⁶²⁹ La Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) est sous l'autorité de la DRASS.

⁶³⁰ La Direction Antilles, concerne la Martinique, l'archipel de la Guadeloupe (Grande terre/Basse terre, Désirade, Marie-Galante et les Saintes) et les îles du Nord (Saint Martin et Saint Barthélemy). Le siège étant situé à Pointe-à-

Similairement au cas espagnol, la France n'entend pas mener de politiques publiques spécifiques aux immigrés, mais permettre l'intégration par le biais des outils existants pour l'ensemble de la population. Cette situation, théoriquement valable pour l'insertion sociale et professionnelle, trouve ses limites quant il s'agit de l'accueil des primo-arrivants. A ce titre, depuis 2009⁶³¹, l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) est devenu l'établissement public principal pour assumer, à l'échelle territoriale la mission d'accueil et d'accompagnement des étrangers durant les cinq premières années de leur séjour en France. Les Directions territoriales de l'OFII se veulent une création stratégique de l'Etat pour « *conforter sa politique d'accueil et d'intégration des étrangers par un pilotage unique* ». Il s'agit de missions en rapport avec la « phase d'accueil » dans la politique publique d'intégration, qui touchent autant la question des flux (procédures de l'immigration professionnelle et familiale, gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, gestion des aides au retour et à la réinsertion participant au développement solidaire, lutte contre le travail illégal), que celle de l'insertion sociale et professionnelle (vu que la phase d'accueil est la première étape avant l'intégration proprement dite, dans la société). La particularité de cet opérateur territorial, et de la politique d'intégration française par rapport au cas espagnol, est de concrétiser la conception française de l'intégration à travers la signature d'un Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) par les primo-arrivants, ces derniers devant ainsi s'engager à respecter le modèle républicain, sur lequel repose la politique d'intégration de la France⁶³².

Pitre en Guadeloupe, l'île de la Martinique, et les îles du Nord ont quant à elles un bureau itinérant (le personnel de la Direction en Guadeloupe se déplace pour une durée de une à deux semaines par mois, vers ces territoires).

⁶³¹ Décret n°2009-331 du 25 mars 2009 substituant la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ».

⁶³² Inspiré du modèle québécois (entre autre) et proposé par le Haut Conseil à l'Intégration (HCI) dans son avis de 2001 intitulé « les parcours d'intégration », le Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) a été repris dans le discours du 14 octobre 2002 prononcé par le Président de la République de l'époque, Jacques Chirac, dans la ville de Troyes. Certainement impulsé par la présence de l'extrême droite lors du Second tour de l'élection présidentielle en avril 2002, ce discours marque un tournant décisif dans le modèle français d'intégration des immigrés. François Fillon, alors Ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, mènera une réflexion avec le Comité interministériel du 10 avril 2003, sur ce Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI), approfondi par l'avis du 3 juillet 2003 du Haut Conseil à l'Intégration (HCI). Ce dispositif prendra forme concrète par la Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (après une expérimentation en 2003), et devient obligatoire avec la Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Gérer par l'Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM) de 2005 à 2009, et par l'Office Français de l'Intégration et de l'Immigration (OFII), le Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) est l'unique instrument témoignant du modèle français d'intégration et a fortiori de la politique territorialisée (et non territoriale) de la politique publique d'intégration dans les territoires. Un modèle républicain, dont la promotion se réalise grâce à l'héritage philosophique de Jean-Jacques Rousseau et son « Contrat social », un pacte par lequel chaque citoyen s'engage à respecter les lois, de même que les lois respectent les droits universels reconnus à chaque citoyen de la communauté. C'est à cette condition que le primo-arrivant pourra entamer son processus d'intégration en France. Pour en savoir plus sur le « Contrat social » de Rousseau, consulter l'intéressante analyse menée par , CHEVALLIER Jean-Jacques, GUCHET Yves, *Les grandes œuvres politiques : de Machiavel à nos jours*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, PP.109-131.

– ENCADRE 5 –

L'accueil des étrangers et l'organisation de leur parcours d'intégration ⁶³³

« En France, l'OFII accueille, à leur arrivée les étrangers migrants, que cette immigration soit professionnelle ou familiale, qui souhaitent résider durablement sur notre territoire.

Accueilli durant une demi-journée dans les directions territoriales de l'OFII, le migrant bénéficie d'une séance de formation collective, d'une visite médicale, et d'un entretien individuel avec un auditeur de l'OFII afin de définir les formations dont il a besoin.

A l'issue de cette demi-journée, l'étranger signe le contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

En fonction des besoins définis par l'auditeur, ce contrat signé avec le Préfet, représentant de l'Etat, permet au migrant de bénéficier :

- d'une formation civique présentant les valeurs et les principes de la République française ;
- d'une session d'information sur la vie en France ;
- d'un bilan de compétences professionnelles ;
- d'une formation linguistique, si nécessaire.

La participation aux formations prescrites est obligatoire ; si l'étranger ne s'y rend pas, le Préfet peut résilier le Contrat et refuser le premier renouvellement du titre de séjour ou la délivrance de la carte de résident (10 ans).

Dans le cadre d'un regroupement familial et s'il y a des enfants de moins de 16 ans, un des parents ou les deux parents doivent signer un Contrat d'Accueil et d'Intégration Famille (CAIF) proposé par l'OFII. Ce contrat prévoit une formation aux droits et devoirs des parents délivrée par un prestataire de l'OFII. Les parents s'engagent à respecter l'obligation de scolariser leurs enfants ».

Par ces dispositifs se déclinent un certain nombre de partenariats, qui dans le cadre de la Direction Antilles de l'OFII en Guadeloupe, se déclinent de la façon suivante.

Tout d'abord, l'OFII, principalement en charge de la « phase d'accueil »⁶³⁴, bénéficie des interventions du Préfet, de services français à l'étranger, et de services déconcentrés dans le cadre du CAI. La Préfecture est un partenaire privilégié dans l'exécution puisqu'ayant la moitié des procédures en commun avec l'OFII (les dossiers font l'objet de nombreux va-et-vient durant les procédures), les Consulats de France à l'étranger qui délivrent les visas (pour le regroupement familial et l'authentification des actes d'Etat-civil), la Direction du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle instruit la plupart des dossiers de l'OFII, et la Police Aux Frontières (PAF), seulement dans le cas de la Guadeloupe, permet la présence de l'OFII tous les matins dans le Centre de rétention pour vérifier les conditions du détenu (visite médicale, vêtements, droit à la promenade, faire les démarches que le détenu ne peut pas faire, l'accompagnement au départ⁶³⁵).

Puis, la Préfecture de Guadeloupe, doit mobiliser par le PRIPI, l'ensemble des acteurs concernés par la « phase d'insertion sociale et professionnelle » : l'OFII collabore donc

⁶³³ Cf. www.ofii.fr

⁶³⁴ Dans les faits, la Direction Antilles de l'OFII ne possède pas toute la phase de premier accueil du demandeur d'asile.

⁶³⁵ Un migrant tributaire d'une Obligation à Quitter le Territoire Français (OQTF), peut se rapprocher de l'OFII pour connaître le déroulement de son départ volontaire. L'OFII propose une aide sociale, un billet d'avion, accompagne à l'aéroport, suit l'enregistrement, jusqu'à l'arrivée du migrant en salle d'embarquement.

officiellement avec la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) pour élaborer un projet qui sera présenté au Préfet⁶³⁶.

Enfin, la Direction Antilles de l'OFII en Guadeloupe travaille également avec des partenaires non administratifs, dont par exemple des associations (Croix rouge, Secours Catholique, Saint-Vincent de Paul) pour obtenir des vêtements, hébergement d'urgence, et l'Observatoire féminin avec un projet ciblant l'insertion professionnelle des femmes immigrées en Guadeloupe⁶³⁷. Sans oublier les prestataires qui ont répondu aux appels d'offre de marché public national (un organisme de métropole peut sous-missionner un appel d'offre antillais), ou à ceux de la Direction de Pointe-à-Pitre pour répondre à certains services (filère médicale, convention de prestation sociale, formations linguistiques et autres).

Qu'en est-il des Collectivités territoriales comme le Conseil général (Département), les Mairies (Communes) ou encore en ce qui nous concerne le Conseil régional (Région) ? Il semblerait que leur participation souhaitée ardemment par la Direction de l'OFII en Guadeloupe n'ait pas eu de retombées effectives, ce qui permet de conforter l'observation faite par le Haut Conseil à l'Intégration en 2005⁶³⁸, qui déplorait, de façon générale, que les élus locaux aient « *tendance à se défausser sur l'Etat (en) considérant que l'intégralité de la politique d'intégration relève de sa compétence exclusive* », ou plus particulièrement que « *les acteurs de l'intégration sont trop souvent absents dans les départements d'Outre-mer, alors qu'ils sont concernés par ces problématiques, parfois spécifiques, en matière d'immigration et d'intégration* ». Une absence formelle a priori volontaire de la Région Guadeloupe, qui n'empêche pas son intérêt pour la question lorsque la conjoncture s'y prête comme nous le verrons dans le paragraphe B de la section 2.

⁶³⁶ Dans le cadre du PRIPI Guadeloupe 2010-2013, l'OFII a réalisé 2 fiches d'actions sur les 7 du projet : (1) formation des acteurs administratifs et associatifs à la connaissance du public et aux dispositifs existants en matière d'immigration ; (2) diversification des points d'appui pour se rapprocher des populations immigrées : avec une association haïtienne « Mouvement lakaye », l'OFII souhaite proposer une déclinaison caribéenne du CAI (le film diffusé aux primo arrivants ne montrant que la vie métropolitaine, il s'agirait d'y intégrer des passages sur la vie outre-mer et des informations données dans la langue régionale, le créole, sur les droits auxquels ces migrants peuvent prétendre).

⁶³⁷ En partant du constat que le CAI en Guadeloupe a un large public féminin marquée par une tradition de création d'entreprise (vendeuse ambulante, coiffeuse, restauratrice, etc.), l'OFII Guadeloupe a souhaité avec l'Observatoire féminin, un processus de formation visant à guider ces femmes intéressées par l'auto-entrepreneuriat. Ce projet « Les femmes créatrices d'entreprises » se déroule en plusieurs séminaires : (1) la rencontre entre les candidates sélectionnées lors du bilan de compétences professionnelles à l'OFII, et des créatrices caribéennes, (2) la présentation des partenaires institutionnels à connaître pour créer son entreprise, (3) la question du financement. Puis, une formation à la création d'entreprise est proposée à une vingtaine de candidates par un cabinet conseil, qui aboutit à la sélection de certains projets qui seront suivis dans le concret.

⁶³⁸ Avis du 24 novembre 2005 sur l'organisation administrative de la politique d'intégration. Cf. Haut Conseil à l'Intégration (HCI), *1990-2010 : 20 ans au service de l'intégrations*, Paris, éd. La Documentation française, 2010, P.52.

La présentation de la déclinaison territoriale de la politique publique d'immigration étant faite, c'est désormais une analyse des possibilités d'action de la région de la Guadeloupe et des Canaries au sein du système « centre-périphérie » dans lequel chacune évolue, qui permettra d'approfondir la réflexion en termes de stratégie et donc de remettre en cause la portée des descriptions faites dans cette section 1.

Section II – DES CAPACITES D’ACTION STRATEGIQUE REGIONALE CONDITIONNEES PAR LE SYSTEME RELATIONNEL CENTRE-PERIPHERIE

Il s’agit désormais d’approfondir la marge de manœuvre régionale en considérant l’acteur régional comme un agent doté d’une autonomie de raisonnement et en mesure de mener des stratégies pour satisfaire ses intérêts. Avant d’insister sur la question migratoire qui nous intéresse, les règles globales d’échanges centre-périphérie vont permettre d’apprécier la réelle capacité d’action des régions au sein de leur système national respectif. Les travaux de Michel Crozier et Erhard Friedberg⁶³⁹ se sont révélés pertinents en proposant une dissociation entre la notion de « pouvoir » et celle de « stratégie » pour décrypter les relations au sein d’un système/structure : le « pouvoir » serait la base de l’ensemble des relations, relations à partir desquelles des atouts, contraintes et enjeux vont se dessiner, permettant aux acteurs d’établir des « stratégies » pour atteindre leurs objectifs.

De la sorte, pour envisager la capacité stratégique régionale de notre échantillon sur l’enjeu migratoire, nous aborderons d’abord les éléments des relations de pouvoir, ensuite leurs effets sur la marge manœuvre stratégique régionale.

A. Les relations de pouvoir ou mise en dynamique de la compétence régionale

Les autorités régionales décentralisées jouissent d’une marge de manœuvre qui dépasse le cadre juridique formel. Leurs relations avec l’Etat central engendrent en effet un système relationnel où prennent formes des ressources et des contraintes qui peuvent élargir leur autonomie d’action.

1. Le pouvoir régional comme degré d’autonomie d’action

Dans le schéma unitaire, traiter de la question territoriale ou plus précisément de l’acteur institutionnel territorial (auquel nous limitons notre cadre d’analyse), soulève directement le concept classique « centre-périphérie » au sein duquel l’Etat détient le rôle dominant au nom de l’intérêt général. Un centre comme « lieu de commandement » où sont prises les décisions, qui

⁶³⁹ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L’acteur et le système*, Paris, éd. Du Seuil, 1977, PP.64-90.

devront s'appliquer sur l'ensemble du territoire de l'Etat. Un centre « dialectiquement lié » à la périphérie⁶⁴⁰. En tant que noyau de la structure décisionnelle, le centre (Etat, administration centrale et déconcentrée) domine la périphérie qui elle, ne peut s'appréhender qu'à partir de sa relation avec ce centre. Comme le souligne Albert Mabileau « *le système de gouvernement local est plus ou moins déterminé par les circuits de communication et les mécanismes d'échange qu'il entretient avec l'Etat central* »⁶⁴¹.

Un modèle « centre-périphérie » qui a l'avantage, toujours selon Mabileau, de reposer sur un raisonnement systémique doté de deux mécanismes principaux : (a) relation de dépendance – « *un gouvernement local placé sous la dépendance politique du centre étatique* » ; (b) influence réciproque – « *le local exerce aussi une influence sur le système politique national* ».

Ce raisonnement permet d'en arriver à l'idée d'interaction au sens d'échange circulaire entre les deux niveaux. Mais il suggère indirectement que la périphérie n'est pas indispensable pour que le centre mène ses actions (un local dépendant du centre, qui ne ferait qu'influencer ce centre). Or, les motifs de la plupart des processus de décentralisation ont mis à nu l'importance d'une gestion institutionnelle de proximité pour pérenniser le bon fonctionnement de la machine décisionnelle globale : l'Etat central a besoin des institutions périphériques pour maintenir le système et la périphérie ne peut exister que par opposition à cet Etat central. Nous serions donc face à une relation d'interdépendance, non seulement entre les acteurs eux-mêmes, mais également « *des parties par rapport au tout* »⁶⁴². Cette interdépendance représente la base du système et justifie de la sorte l'enjeu analytique qui accompagnent ces interactions. Si l'on considère que l'interdépendance signifie que : les choix et attitudes des uns auront indéniablement une incidence sur les autres au sein d'un ensemble appelé système, appliquée au concept « centre-périphérie », cette notion complique la teneur des relations acteurs centraux/ acteurs périphériques. En effet elle remet en cause la présumée supériorité du centre (donc la relation de dépendance telle que présentée par Mabileau), principalement par la reconnaissance d'un élément que Patrick Hassenteufel formule comme l' « *autonomie relative de la capacité d'action* »⁶⁴³.

Ainsi, tous les acteurs seraient dotés d'une certaine autonomie permettant des rationalités qui leurs sont propres et par conséquent des attitudes stratégiques dans ce système. Cette remarque permet d'aligner les acteurs et pousse à battre les cartes du jeu de ce système aussi

⁶⁴⁰ ROSIERE Stéphane, *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008.

⁶⁴¹ MABILEAU Albert, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », in : GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique, Tome 2 : les régimes politiques contemporains*, Paris, éd. Presses universitaires de France, 1985, PP.553-595 (particulièrement P.556).

⁶⁴² GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2001.

⁶⁴³ HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008

fréquemment que nécessaire pour comprendre les relations d'interdépendance, même dans le cas d'un schéma à l'apparence aussi limpide que celui des interactions centre-périphérie.

Jusque là, notre raisonnement dégage trois paramètres centraux. Tout d'abord, l'existence d'un système au sens d' « *ensemble d'éléments en interaction permanente* »⁶⁴⁴. Puis, des interactions, au sens de relations entre au moins deux acteurs caractérisée par un échange, plus ou moins inégale, d'information et de pouvoir⁶⁴⁵. Enfin, des acteurs autonomes, au sens d'agents capables de stratégie et interdépendants.

Avec ces données, le rapprochement avec les travaux de Crozier et Friedberg se présente comme intéressant pour éclaircir cet angle axé sur les acteurs au sein d'un système organisé⁶⁴⁶. Ces auteurs ont en effet insisté sur l'aspect relationnel (le système organisé a en son sein des acteurs en interaction constante et libre, c'est-à-dire suffisamment autonomes pour négocier, calculer et choisir, voire modifier le système lui-même et le comportement des autres) et considéré que les relations dans le système repose sur la notion de pouvoir. Mieux, que le pouvoir est une relation : d'échange (de ressources), déséquilibrée (plus favorable à certains), non transitive (propre à un enjeu spécifique), instrumentale (dans la perspective d'un but précis). Dans une perspective stratégique, cela conforte notre postulat précédent : aucun acteur ne peut être a priori présenté comme avantageé ou désavantageé. Le pouvoir retenu dans sa définition interactionniste ne permet pas de prédire l'attitude des acteurs, mais seulement d'émettre des probabilités à des moments précis sur des enjeux particuliers. L'interdépendance qui sous-tend le système, rend ce dernier imprévisible car susceptible d'évoluer constamment. Rien n'est joué d'avance.

De la sorte, sont formellement écartés les définitions substantialiste et institutionnaliste du pouvoir (attribut d'un acteur et désignation des gouvernants), au profit de la définition interactionniste, c'est-à-dire, « *une relation qui se caractérise par la mobilisation de ressources pour obtenir d'un tiers qu'il adopte un comportement auquel il ne se serait pas résolu en dehors de cette relation* »⁶⁴⁷. Par conséquent, si le pouvoir est une relation et que le système repose sur des relations d'interdépendance, le pouvoir est la clef du système : c'est précisément ce que les théories organiques du pouvoir (généralement représentées par Herbert Spencer et Auguste Comte⁶⁴⁸), ont

⁶⁴⁴ ROSIERE Stéphane, *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008.

⁶⁴⁵ BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Paris, éd. LGDJ, 2006.

⁶⁴⁶ CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Op.cit.

⁶⁴⁷ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, P.264.

⁶⁴⁸ Auguste Comte présente le pouvoir comme un « *catalyseur dans la division du travail* » pour contenir la « *dispersion des sentiments et des intérêts* » qui accompagne la différenciation du travail d'un point de vue moral, nuisible au bon développement du système social dans sa globalité, contrairement à la différenciation d'un point de vue matériel qui

suggéré en présentant le pouvoir comme un organe coordinateur des différents éléments du système et permettant le fonctionnement de ce dernier : chaque organe dépend de l'autre, puisque chacun détient des ressources nécessaires à l'autre. Le pouvoir crée ainsi des relations qui contribuent à la cohérence de l'ensemble du système.

En fin de compte, tout se résume par la question de l'interdépendance, celle-ci découlant d'une répartition inégale des ressources entre les acteurs d'un système, acteurs qui par leur autonomie relative vont chercher à modifier à leur avantage cette répartition inégale, et donc s'évertuer à modifier les relations de pouvoir existantes. La célèbre formule de Robert Dahl illustre à ce titre parfaitement la situation : le pouvoir serait la capacité de A d'obtenir de B ce que B n'aurait pas fait sans l'intervention de A⁶⁴⁹.

Si l'on adopte l'angle relationnel de la notion de pouvoir, s'intéresser au « pouvoir » d'un acteur ne consistera pas à observer un attribut fixe partant d'un point pour exercer une domination sur le reste, mais à observer un élément plus complexe et relatif qui est le degré d'autonomie d'action, c'est-à-dire la capacité à mobiliser/accroître des ressources, tout en minimisant l'incidence contraignante des autres acteurs et du système lui-même. Le pouvoir régional serait donc la liberté d'action de l'institution régionale. Cette liberté d'action est relative bien entendu (c'est-à-dire, liée à un contexte et un enjeu de politique publique précis). Mais de façon plus large, elle dépend en premier lieu de la façon dont le système politico-administratif a institutionnalisé les interactions. Comme l'a avancé David Easton⁶⁵⁰, tout système a trois composantes essentielles : une communauté (les membres du système), un régime (les règles du jeu), des autorités (les dépositaires des rôles d'autorité). Les règles du jeu sont dans notre étude limitées aux échanges du centre (Etat, administrations centrales et déconcentrées) avec la périphérie (institutions et administrations régionales). Mais angle stratégique oblige, il n'est pas impossible, que les relations horizontales puissent être évoquées pour étayer au mieux les paramètres de l'action régionale. Dans la section précédente, nous avons commencé à aborder ces règles du jeu à travers la description juridique. Dans cette section il s'agit d'aller plus loin en détectant les modèles de relation de pouvoir Etat/régions à l'œuvre en France et en Espagne. Nous avons posé un concept « centre-périphérie » pour entamer l'observation, mais sans oublier qu'il y a plusieurs modèles de relations de pouvoir (sans compter les relations qui sont propres à chaque enjeu d'action publique). Nous pouvons aller plus loin en faisant remarquer que le

facilite la coopération des activités. De son côté, Herbert Spencer fait un rapprochement avec les cellules d'un organisme, dans lequel les relations d'interdépendances deviennent telles, que « l'activité et la vie de chaque partie n'est possible que par l'activité et la vie du reste ». Cités par DE JOUVENEL Bertrand, *Du Pouvoir*, Paris, éd. Hachette littératures, 1998 (1^{re} édition en 1972), PP.86-110. Il existe un système qui vit et des unités interdépendantes au sein de ce système dont les relations d'échange contribuent et dépendent de l'ensemble.

⁶⁴⁹ Pour en savoir plus, DAHL Robert A., « The concept of Power », in : *Behavioral Sciences*, 2, 1957, PP.201-215.

⁶⁵⁰ Cité par, GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2001, P.439.

caractère relatif de la liberté d'action régionale remet en cause toute tentative de modélisation de relations de pouvoir d'un système à l'autre. En témoignent les articles 4-2 et 6-1, respectivement de la charte européenne de l'autonomie locale de 1985 et du Projet de charte européenne de l'autonomie régionale de 1997, qui corroborent que les « portes compétentielles » ne sont ni ouvertes ni fermées de façon prédéterminée⁶⁵¹. Une observation qui complexifie l'appréhension de la liberté d'action régionale, en ouvrant le champ du possible.

Comme dans un jeu, le pouvoir de l'institution régionale dépendra de la façon dont elle arrivera à faire basculer à son avantage la distribution structurelle des compétences et ses diverses brèches (telle que la conception dynamique de la compétence territoriale). En d'autres termes, sa capacité à mobiliser suffisamment de ressources et à dépasser les contraintes de différentes natures pour accroître sa liberté d'action. Si dans les deux cas de notre comparaison, les relations centre/périphérie prennent la forme d'accords formalisés (des « modalités contractuelles relativement partenariales et stables » en France et différentes « conventions bilatérales entre l'administration centrale et chacune des CA » en Espagne⁶⁵²), les différents modèles de décentralisation régionale suivis et leurs conséquences structurelles (compétences, organisation) et cognitives (appréhension du fait régional et de son rôle dans le système global d'action publique), positionnent la Communauté autonome des Canaries et la Région d'outre-mer de la Guadeloupe face à des contraintes et ressources de nature et ampleur inégales. Dès le départ, les règles (matérielles et immatérielles) du système influence le jeu de pouvoir dans lequel s'inscrivent ces régions, en posant des opportunités, contraintes et capacités de jeu spécifiques. C'est ce cadre général que nous tenterons de relever en identifiant les ressources et les contraintes possibles qui s'offrent aux institutions régionales. Ces ressources et contraintes globales issues des règles de chaque système politico-administratif, seront de trois natures différentes : juridique (encadrement des compétences, modalités d'ajustement), technique (financement, moyens matériels), cognitive (élaboration de règles, particularités historiques).

Même si la modélisation globale des relations de pouvoir est difficile, les tendances principales observables sur chacun des territoires nationaux, contribuent à dégager des supports théoriques largement repris dans la discipline : le système fédéral pour l'Espagne et la mutation du système de la régulation croisée en France. Ces supports faciliteront la compréhension des relations de pouvoir mais aussi des ressources et contraintes possibles.

⁶⁵¹ Les deux articles illustrant la conception dynamique de la compétence territoriale sont présentés dans la section 1 du présent chapitre II.

⁶⁵² PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, éd. Presses universitaires de Rennes, février 2004.

Toute cette démonstration ne doit pas occulter l'insuffisance de ces éléments, ainsi que nous l'ont fait remarquer Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran en disant que « *les contours d'un système d'interdépendance se ramènent à des questions empiriques* »⁶⁵³. Seules une mise en contexte et la nature exacte de la question de politique publique sur laquelle se joue l'interdépendance, permettront d'envisager la teneur de l'autonomie d'action et comment l'institution régionale met en œuvre sa capacité à agir stratégiquement.

2. La contractualisation : principale forme relationnelle sur les deux territoires

Dans l'objectif de maintenir une continuité administrative, les Etats centraux ont développé des relations contractuelles avec leurs territoires. Lorsque cette contractualisation représente une opportunité politique pour la Communauté autonome (b), elle peut aussi être une opportunité différente mais réelle pour la Région d'outre-mer française (a).

a. Le contrat de projet Etat/région, une opportunité non négligeable pour la ROM.

A la suite du premier mouvement de décentralisation effectué dans les années 1980, les gouvernants se sont trouvés face à une action publique désuète par rapport aux nouveaux défis majeurs tels que le développement de domaine d'action dépassant les secteurs classiques de politique publique, et la transversalité croissante de nombreux dossiers⁶⁵⁴. De plus, la régulation publique territoriale qui était jusque-là appliquée, négligeait la tendance décentralisatrice en marche, puisque privilégiant une appréhension verticale de l'action publique sur les territoires. Ce modèle de gestion communément appelé « régulation croisée »⁶⁵⁵ s'inscrit dans la pensée centralisatrice du système politico-administratif en France dès les années 1960, dans lequel l'Etat, acteur central, monopolisait la définition des problèmes et la nature des décisions s'y rapportant pour les territoires. La relation de pouvoir était donc très déséquilibrée, « l'Etat exerce une

⁶⁵³ THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrick, « L'Etat et la gestion publique territoriale », in : *Revue française de science politique*, 46° année, n°4, 1996, PP.580-623 (particulièrement P.597).

⁶⁵⁴ GAUDIN Jean-Pierre, « La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales », in : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, PP.215-234.

⁶⁵⁵ THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrick, « L'Etat et la gestion publique territoriale », Op.cit.

hégémonie étendue et une coercition globale sur les affaires publiques locales, alors que les collectivités locales vivent une forte dépendance à son égard »⁶⁵⁶.

Cela amène à deux constats. Premièrement, la gestion se voulait exclusivement administrative; l'Etat intégrait verticalement ses politiques publiques, réduisant ainsi l'action territoriale à un simple ajustement a posteriori de ces politiques lors de la mise en œuvre, par le biais des administrations déconcentrés et élus territoriaux. Deuxièmement, la gestion était dépolitisée, ce qui réduisait considérablement le rôle majeur qu'aurait pu endosser les collectivités territoriales dans la définition de ces politiques et qui suscitait des décalages, puisque éloignée des différentes scènes sociales concernées par ces décisions.

Pour toutes ces raisons, entre autre, la gouvernance par contrat – que l'on peut rattacher au « modèle de l'institutionnalisation de la négociation » qui s'est substitué au « modèle de la régulation croisée » à partir des années 1990 – s'est imposée comme une forme dominante d'action publique territoriale. Plus qu'un aveu des limites de la gestion publique centralisatrice, la gouvernance sous-entend une volonté de coopération réelle entre plusieurs acteurs, dont la liberté (reconnue par leur qualité de négociateur-contractant) permet des choix rationnels et la satisfaction d'intérêt propre, sur un enjeu précis d'action publique. Il ne s'agit plus de produire d'en haut, mais de construire en négociant⁶⁵⁷. L'action publique territoriale repose désormais essentiellement sur « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. [...] un mécanisme qui permet aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation et la coopération* »⁶⁵⁸. Une approche systémique qui favorise les acteurs, leur diversité en fonction des enjeux, mais également des jeux de pouvoir non déterminables à l'avance. Cette institutionnalisation de la coordination contractuelle facilite une action publique « *co-construite de manière collective* », un ajustement à la réalité territoriale qui s'opère en amont de la décision publique et non plus en aval⁶⁵⁹, un rééquilibrage dans l'intervention des acteurs sur cette décision, et surtout elle met en valeur les collectivités territoriales.

⁶⁵⁶ Ibid., P.584.

⁶⁵⁷ Une idée qui s'inspire de celle formulée par Thoening et Duran : « *Le passage d'un modèle de régulation à un modèle marqué par l'institutionnalisation de l'action collective interroge sur les modèles de coopération à travers lesquels l'action publique se construit en même temps que sur les transformations de sa nature même. C'est parce qu'on est passé historiquement d'une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques, que les relations entre les acteurs se sont considérablement modifiées* ». Ibid., P.583.

⁶⁵⁸ LE GALES Patrick, « Gouvernance », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, PP.244-251 (particulièrement P.245 et P.248).

⁶⁵⁹ THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrick, « L'Etat et la gestion publique territoriale », Op.cit.

La contractualisation des rapports Etat/Régions s'inscrit logiquement dans cette dynamique⁶⁶⁰. Cette coordination institutionnelle des actions de l'Etat et des Régions sur des enjeux de politiques publiques a débuté par les Contrats de plan Etat-région⁶⁶¹ ensuite remplacés par les Contrats de projet Etat-région⁶⁶². Le CPER est un document contractuel par lequel l'Etat et une région, s'engagent, à moyen terme (actuellement sept ans), sur une programmation pluriannuelle pour financer des actions prioritaires en matière d'aménagement et de développement du territoire. Le but est de mettre en cohérence les priorités sélectionnées par l'Etat dans son Plan d'action et celles sélectionnées par la Région concernée dans son Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT⁶⁶³). Une fois les priorités communes négociées et définies, c'est à l'aide de contrats particuliers que les moyens de mise en œuvre de ces actions seront fixés. Le cadre universel des CPER repose ainsi pour Marc Leroy, sur la logique suivante⁶⁶⁴:

« A des fins d'aménagement et de développement du territoire, l'Etat et la région s'appuient sur une concertation et des études prospectives pour élaborer leur document de planification dans lesquels sont sélectionnées, après une nouvelle concertation, les priorités communes qui font l'objet d'un engagement financier pluriannuel [...] ».

Les CPER sont élaborés simultanément et sur une même durée pour toutes les régions françaises⁶⁶⁵. On retrouve ici la conception fonctionnelle du fait régional, dénuant le caractère spécifique de la région. Une uniformisation des relations centre/périphérie qui sous-tend des paramètres globaux, que l'on peut présenter comme ressources et contraintes pour l'acteur régional. Bien que seule une étude empirique concrète permette de relever les ressources et

⁶⁶⁰ PASQUIER Romain, La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne, Op.cit. ;

LEROY Marc, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région », in : *Revue française de science politique*, 49^e année, n°4-5, 1999, PP.573-600.

⁶⁶¹ La loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, avait octroyé aux régions un droit de participation à l'élaboration du Plan national sur l'aménagement du territoire, en leur permettant de réaliser chacune leur propre Plan régional. Dans ce cadre, le rôle des CPER était de favoriser l'articulation du plan national d'aménagement du territoire avec les plans régionaux. Jusqu'à la loi n°95-115 du 4 février 1995, les plans régionaux sont utilisés comme source d'orientation et d'information non obligatoire.

⁶⁶² Suite aux observations critiques remises par la Cour des comptes au gouvernement le 17 février 2006 sur les CPER 2000-2006, le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACI) a modifié le régime de ces contrats en : (1) restreignant leur contenu (compétitivité et attractivité des territoires, promotion du développement durable, cohésion sociale et territoriale ; l'aménagement des réseaux routiers est remplacé par les transports collectifs), (2) annonçant le principe du « dégageant d'office » de l'Etat et/ou Commission européenne (retrait lorsque les projets n'auraient pas démarré significativement dans les 18 mois qui suivent les premiers crédits, (3) imposant une durée de 7 ans pour une correspondance avec le calendrier des fonds européens (FEDER, FSE) versés dans le cadre de la politique régionale européenne. Pour en savoir plus, www.vie-publique.fr et www.secteurpublic.fr

⁶⁶³ La loi d'orientation n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, dite LOADDT, a rebaptisé le Plan régional institué par la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 et doté d'une force obligatoire par la loi n°95-115 du 4 février 1995, Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT).

⁶⁶⁴ LEROY Marc, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région », Op.cit.

⁶⁶⁵ 1^o génération de CPER : 1984-1988 ; 2^o génération de CPER : 1989-1993 ; 3^o génération de CPER : 1994-1999 ; 4^o génération de CPER : 2000-2006 ; 5^o génération : 2007-2013.

contraintes inhérentes à la négociation d'un CPER, auxquelles doivent faire face les régions, des tendances générales existent tant en matière de contraintes et de ressources.

En matière de contraintes

L'Etat, par le biais du préfet de la région concernée, élabore une sélection stratégique de priorités, en fonction du diagnostic des forces et faiblesses observées dans la région et des opportunités offertes pour y agir conformément à l'intérêt national. Dans sa sélection, l'Etat impose un « noyau dur », non négociable, à côté d'un « noyau souple » qui fait lui, davantage l'objet de négociation. Cette situation engendre un Etat en situation de force, et d'emblée un déséquilibre dans la relation de pouvoir avec les autres partenaires⁶⁶⁶. L'intérêt territorial est concurrencé par l'intérêt national, avec un avantage pour l'Etat. Sans doute, doit-on cela au modèle fonctionnel de décentralisation régionale qui positionne ces collectivités comme des institutions au service de la cohérence pragmatique de l'action publique. Cette contrainte d'ordre technique n'est néanmoins pas insurmontable si l'on tient compte des autres mécanismes de négociation traditionnellement mis en œuvre dans les CPER.

Dans la continuité de la remarque précédente, l'Etat aurait tendance à mesurer la teneur de sa contribution financière en fonction des éventuelles contreparties que lui apporteraient la région dans l'atteinte de ses propres objectifs nationaux. Ce qui veut dire que la collectivité régionale serait utilisée pour compenser les difficultés rencontrées par l'Etat dans les actions relevant de sa compétence : « *la pratique des cofinancements se lit [...] comme orientée par la capacité contributive des partenaires de l'Etat* »⁶⁶⁷. C'est avec cette même logique de contribution stratégique, que l'Etat s'aventurerait de temps à autre à ne pas tenir compte du caractère additionnel des fonds européens (FEDER et FSE) versés dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne, cela en les comptabilisant dans sa propre contribution financière. Une contrainte réelle puisque diminuant l'apport financier extra régional, et du coup la réalisation de certains projets d'intérêts régionaux. Bien que les CPER engagent la participation financière d'autres acteurs (Conseils généraux, établissements publics), la contrainte pour les régions est constante

⁶⁶⁶Marc Leroy argumente l'idée en précisant que « *la fonction d'aménageur du territoire reconnue à l'Etat ne justifie pas de sélectionner dans les négociations des priorités [...]. La règle du noyau dur revient à nier l'apport de la décentralisation en termes de légitimation de la région et des collectivités locales pour la définition des choix stratégiques en matière de développement territorial* ». LEROY Marc, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région », in : *Revue française de science politique*, 49^e année, n°4-5, 1999, PP.573-600, (particulièrement P.584).

⁶⁶⁷ Ibid., P.590.

car elles doivent parallèlement composer budgétairement avec le financement de leurs propres politiques et des projets entamés dans les précédents CPER⁶⁶⁸.

Ajoutons que le « dégageant d'office » octroyé depuis 2006 à l'Etat (et à la Commission européenne) en cas de non démarrage significatif dans les 18 mois qui suivent le versement des premiers crédits, constitue une nouvelle pression à l'égard des autres partenaires, mais surtout le risque de perdre du financement en cours de mise en œuvre du CPER. Cette mesure concernant la 5^e et la récente génération de CPER 2007-2013, toute spéculation sur les tenants et aboutissants d'une réelle application du « dégageant d'office » serait dangereuse.

En matière de ressources

Le préfet de région, bien que représentant de l'Etat, ne reste pas moins un acteur implanté dans le territoire régional et donc sensible aux doléances des élus quant aux actions prioritaires à apporter. Sa mission est de veiller à la qualité des projets qui seront retenus dans le CPER et surtout de nouer des alliances à l'échelle régionale pour influencer les ministères souvent à l'origine des choix étatiques de part leur jeu financier⁶⁶⁹. La proximité territoriale facilite l'influence des collectivités qui souhaitent modifier le fil des négociations en faveur de leurs intérêts. Le préfet de région peut constituer un atout cognitif dans l'obtention de moyens.

Malgré les contraintes signalées plus haut dans le domaine financier, quatre règles appliquées dans le cadre de la négociation contribuent au jeu stratégique des régions si l'on se réfère à l'étude de Marc Leroy : (a) le principe de péréquation : par son objectif (réduire les déséquilibres entre régions par un rajustement des ressources), ce principe impose de tenir compte de la réalité régionale (potentiel fiscal, taux de chômage) dans le montant de l'enveloppe financière de l'Etat à chaque région, cela à partir d'un classement (régions riches, normales, pauvres) et d'un mode de calcul précis ; (b) les crédits supplémentaires : l'enveloppe de l'Etat peut faire l'objet de modulation lors de la négociation ; (c) le saupoudrage : des tours de table budgétaire pour grappiller des moyens sur tel ou tel projet ; (d) l'enveloppe significative : la collectivité adresse directement la somme contributive minimale nécessaire à la réalisation du projet.

Enfin, nous pouvons citer l'alignement de la durée des CPER à celle des documents uniques de programmation (DOCUP) devenus Programmes Opérationnels (PO) et mis en œuvre

⁶⁶⁸ Ibid.

⁶⁶⁹ Ibid.

dans le cadre de la politique régionale européenne⁶⁷⁰. Cet alignement facilite l'intervention financière de l'Union européenne sur les projets d'intérêts régionaux (FEDER, FSE).

A présent, confrontons certaines de ces remarques au CPER Guadeloupe 2007-2013.

Les deux premières remarques classées comme des contraintes plus haut (concurrence intérêt national-intérêt régional avec un avantage pour l'Etat ; contribution financière de l'Etat calculée en fonction de ses intérêts) peuvent se refléter dans la comparaison des apports financiers de chaque acteur en fonction des thématiques de projets. Plus précisément, c'est le secteur de l'enseignement supérieur et la recherche qui attire notre attention. Tout en gardant la compétence exclusive, l'Etat n'hésite pas à déléguer la prise en charge matérielle de certains aspects de ce secteur aux collectivités régionales. Mais s'agit-il réellement d'une contrainte ? C'est la question qui se pose, notamment quand on lit les axes stratégiques énumérés dans le CPER 2007-2013 de la Région Guadeloupe, qui positionnent la recherche comme un atout majeur pour sa stratégie globale de développement :

« La prochaine période de programmation du Contrat de projets Etat-Région, des programmes opérationnels (FEDER, FSE) doit permettre à la Guadeloupe de se tourner vers les secteurs d'activité d'avenir. [...] La Guadeloupe s'appuiera sur son secteur de recherche de pointe pour valoriser la recherche innovation par la création d'un pôle de compétitivité au profit des entreprises. Elle s'attachera également à moderniser les structures d'enseignement universitaires »⁶⁷¹.

Cette situation, Gérard François-Dumont l'a expliqué en un raisonnement simple :

« En 1982, l'Etat invente le contrat Etat-région, bel affichage associant dans l'intérêt général du territoire régional les deux niveaux. Malgré les inquiétudes émises par certains présidents de conseil régional, il leur est difficile de condamner un contrat qu'ils signent et qui, a priori, conforte leur jeune légitimité et assise politique. Mais dans les faits, ces contrats [...] sont un peu un leurre. [...] l'Etat met ainsi les régions à son service en faisant appel à ses financements pour des responsabilités qui sont et qui restent de son domaine. [...]. Mais les régions y voient une justification de leur existence »⁶⁷².

C'est ainsi que le secteur de l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche (inclus dans l'Axe 1 compétitivité et attractivité) fait l'objet d'une contribution régionale sur : (1) la mise au standard international des bâtiments d'enseignement supérieur, (2) l'orientation et le pilotage de la recherche (soutien aux activités des structures agréées de transfert et de diffusion,

⁶⁷⁰ A signaler que depuis la programmation 2007-2013 le DOCUP n'existe plus. Il est remplacé par le Programme Opérationnel (PO). Le document unique de programmation (DOCUP) était un programme pluriannuel de développement régional élaboré par les Etats membres (en partenariat avec les collectivités et les partenaires sociaux), puis approuvé par la Commission européenne. La logique était à peu près similaire au CPER : à partir d'un diagnostic de la situation d'une région, mettre en place des axes d'action pour favoriser son développement, moyennant une aide européenne (fonds structurels) et financements nationaux. Le DOCUP gérait la majorité des fonds structurels, dont ceux spécifiques aux régions : FEDER (Fonds européens de développement régional) et FSE (Fonds social européen).

⁶⁷¹ Contrat de projets Etat- Région Guadeloupe 2007-2013, P.7 et P. 8.

⁶⁷² DUMONT Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Op.cit., PP.59-60.

information et culture scientifique et technique, soutien aux opérations structurantes en recherche), (3) la gestion des milieux et des ressources. Au total, sur les 56 400 millions d'euros attribués au volet éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, la région Guadeloupe cofinance à hauteur de 11 300 millions d'euros (contre 45 100 millions d'euros pour l'Etat). Une contribution régionale qui formellement n'aurait pas du être faite, puisque la région est compétente en matière de construction et gestion des lycées et seulement dotée d'une compétence déléguée pour être maître d'ouvrage des bâtiments universitaires. Certes la délégation de compétences se veut à caractère temporaire et basée sur le volontariat et le contrat – contrairement à un transfert de compétences qui serait permanent et non définitif – mais il s'agit tout de même d'une décision (ici de l'Etat) de « confier à une collectivité d'un niveau inférieur, sous sa responsabilité et son contrôle, la mise en œuvre de certaines actions », et donc d'agir en tant que délégataire « au nom, pour le compte et selon les instructions du délégant »⁶⁷³.

Parallèlement à cette « contrainte matérielle/ressource régionale », il semblerait à première vue que la spécificité outre-mer apporte un avantage matériel supplémentaire à la Guadeloupe. En dépit d'un démarrage tardif des CPER aux Antilles françaises (signés en 1984 et appliqués pour la première fois lors de la deuxième génération de Contrats 1989-1993), un instrument particulier aux ROM a été institué en 1984 [Rubio, 2000] : le Schéma d'aménagement régional (SAR), un document d'urbanisme (orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement) élaboré conjointement avec l'Etat le département et la commune, dont les dispositions doivent être respectées. Une force obligatoire qui n'a été conféré aux Plans des régions de l'hexagone qu'avec la loi du 4 février 1995. L'avancée est significative lorsque la loi d'orientation du 25 juin 1999 qui renomme les plans régionaux en Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT) précise que le SAR dans la ROM tiendra lieu de SRADT. Dès le départ, la région d'outre-mer semble bénéficier d'une existence politico-stratégique implicitement reconnue par la mise en place du SAR dans les années 1980.

Cette démarcation se poursuit, dans le cas de la ROM de Guadeloupe, avec l'existence d'un quatrième axe Volet territorial tenant compte de ses caractéristiques outre-mer et archipélagique – un supplément par rapport aux trois axes auxquels les nouveaux CPER ont été réduits depuis la réforme de 2006 : (1) compétitivité et attractivité du territoire, (2) promotion du développement durable, (3) cohésion sociale et territoriale – que l'on ne retrouve pas, par exemple dans le CPER Martinique 2007-2013. Ressources ou contraintes ? A priori, le versement

⁶⁷³ A signaler qu'une Collectivité territoriale peut déléguer des actions à une autre. Cf. FONROJET Séverin, « L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences ? », in : *Cahiers français*, n°318, janvier-février 2004, PP.22-26 (particulièrement P.25).

étatique de 11 322 millions euros sur les 12 322 millions d'euros attribué à cet axe laisse présumer une ressource notable. Néanmoins, ces financements spécifiques répondent à un réel besoin⁶⁷⁴. Il ne s'agit ni d'une contrainte ni d'une ressource particulière pour la Guadeloupe, mais d'une opportunité pour les deux nouvelles Collectivités que sont Saint-Barthélemy et Saint Martin depuis 2007.

Mais la ressource dont bénéficie réellement la Région dans le cadre du CPER, est la présence d'autres partenaires, comme c'est ici le cas avec le Conseil général de Guadeloupe et l'Agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (ADEME). Pour ce qui est des collectivités, la région peut trouver des alliés territoriaux de poids pour défendre l'intérêt stratégique de certains projets et ainsi peser réellement dans la négociation. Comme l'a signalé Christian Le Bart, « *la coproduction de l'action publique oblige au pragmatisme et gomme les singularités partisans [...] les élus apprennent à travailler avec des adversaires politiques [...]* »⁶⁷⁵. La même donne s'applique avec l'établissement public, ici l'ADEME, qui par ses observations techniques de la situation territoriale peut renforcer l'argumentaire et a fortiori le financement de la région sur un projet.

Présenté ainsi, le CPER semble principalement un enjeu financier (préserver une marge budgétaire conséquente) pour les deux acteurs principaux que sont l'Etat et la Région. Un enjeu dont la forme contractuel (droits et obligations) accroît l'importance stratégique. Egalement un enjeu de taille dans un modèle fonctionnel de décentralisation, car en effet, l'acquisition de ressources matérielles ouvre la porte à d'autres ressources déterminantes pour une réelle autonomie d'action, telles que les ressources cognitives (informations, savoir-faire) et les ressources politiques (grâce à la connaissance des dossiers, à la détention de moyens matériels, les élus peuvent politiquement s'investir auprès de leur électorat et éventuellement soulever des questions bouleversant le jeu de pouvoir⁶⁷⁶).

Néanmoins, comme nous le verrons dans les lignes qui suivent, cette relation contractuelle développée en France reste moins avantageuse pour le développement de l'autonomie d'action régionale, que ne l'est celle de l'Espagne, conformément aux différentes conceptions de la décentralisation sur lesquelles elles reposent.

⁶⁷⁴ Le volet territorial est divisé en deux : (1) des crédits d'Etat pour la condition de vie outre-mer (essentiellement un accompagnement à l'évolution institutionnelle des Îles du nord (Saint Barthélemy et Saint Martin) ; (2) des crédits d'Etat et de la Région équivalents, pour les financements spécifiques de l'aménagement du territoire (valorisation des atouts des territoires, développement d'activités et d'emploi par le soutien de projets).

⁶⁷⁵ LE BART Christian, « Le clivage gauche/droite dans les territoires : quelles traductions ? », in : *Cahiers français*, n°362, mai-juin 2011, PP.25-29 (particulièrement P.26).

⁶⁷⁶ Un postulat qui rejoint l'observation de Jean-Pierre Gaudin sur les CPER depuis leur création : « [...] de génération en génération de CPER, les régions se sont d'abord positionnées en complément sur des compétences classiques de l'Etat, puis ont proposé des initiatives propres ou des contributions nouvelles, et [...] ont fini par revendiquer et conquérir des compétences supplémentaires. [...] Le contrat de plan est donc une démarche qui a attiré ou orienté vers les régions des compétences élargies ». GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 2004, P.54.

b. *La convention bilatérale Etat-CA une opportunité politique de taille pour la CA*

La particularité du modèle de décentralisation régionale en Espagne – reconnaissance de certaines singularités régionales et attribution d’une véritable existence politique autonome – a eu pour conséquence des mécanismes relationnels adaptés à l’asymétrie de l’organisation des autonomies. Ainsi, quand il s’agit d’aborder les relations de type vertical « centre/périphérie régionale », on distingue d’une part les relations plurielles « Etat central/Communautés autonomes » lorsque cela concerne l’ensemble des autonomies et la relation singulière « Etat central/Communauté autonome » effective en fonction des thématiques.

On pourrait à ce niveau, évoquer une similarité avec le « bilatéralisme fonctionnel » dans le système français, mais cela minimiserait la teneur du bilatéralisme dans le système espagnol. En effet, le bilatéralisme entre l’Etat espagnol et une Communauté autonome se veut surtout une relation d’ordre politique qui par la suite se concrétisera de façon fonctionnelle.

Le développement de ce bilatéralisme Etat/CA se serait mis en place spontanément, puisqu’initialement non prévu dans la Constitution (plus concentrée sur les questions de compétence que de relations de collaboration)⁶⁷⁷. La concrétisation juridique, se fera au travers de la Loi 30/1992 du 26 novembre 1992⁶⁷⁸ permettant de la sorte la cohabitation d’instruments de collaboration verticale de nature multilatérale « Etat/Communautés autonomes » (ex : les conférences sectorielles), avec des instruments de collaboration verticale de nature bilatérale « Etat/Communauté autonome » (ex : les commissions bilatérales de coopération). Bien que la majorité des relations verticales soit d’ordre multilatéral dans le système « centre-périphérie » espagnol, le bilatéralisme se révèle intéressant dans notre étude, puisqu’il permet de déceler la singularité relationnelle existante en Espagne par rapport au cas francophone. Comme dit plus haut, c’est la reconnaissance d’une forme d’asymétrie régionale au début du processus autonome qui a impulsé la mise en en place de ce bilatéralisme, et qui, à l’instar de la question

⁶⁷⁷ GARCIA MORALES María Jesus, « Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales », n°15, *Activitat parlamentaria*, PP.48-62 (particulièrement P.49).

⁶⁷⁸ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones publicas y del Procedimiento administrativo común – Reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Le projet de loi «Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico» (LOAPA) – prévu dans les Premiers Accords autonomiques du 31 juillet 1981 signés entre les principaux partis politiques de l’époque pour consolider le modèle politique de décentralisation régionale – qui a fait l’objet d’une annulation partielle par le Tribunal Constitutionnel (STC 76/1983 del 5 de Agosto), prévoyait déjà à l’époque des instruments de collaboration verticale qui ont été interprétés comme une tactique de l’Etat pour s’immiscer davantage dans les Communautés autonomes. Un climat de méfiance qui d’une certaine façon a consolidé la pratique du bilatéralisme, par souci de préservation des intérêts particuliers de chaque Communauté.

de l'alignement des compétences autonomiques⁶⁷⁹, a entraîné un effet de mimétisme dans le comportement des autres Communautés autonomes. A ce titre, abordé cet aspect relationnel est pertinent pour comprendre la situation canarienne.

Ce bilatéralisme, ce sont les Communautés dites « historiques » ayant accédé à l'autonomie par la voie rapide (article 151 de la Constitution) qui l'ont lancé, à commencer par la Communauté autonome de Navarre lors de la création en 1983 d'une Assemblée de coopération composée par des représentants de la « Diputación Foral » de Navarre et des représentants de l'Administration de l'Etat : son objectif, servir d'instrument « *pour exposer et résoudre tous les différends pouvant émerger entre l'Administration de l'Etat et la Communauté foral de Navarre en ce qui concerne l'application et l'interprétation de la Ley Organica de Reintegracion y Amejoramiento* »⁶⁸⁰. Ainsi, dès 1983, s'ouvre la possibilité de discussion et de modification d'une législation étatique, dans le but d'éviter des tensions avec les Communautés autonomes, mais surtout pour maintenir un réel dialogue avec les Communautés à fort nationalisme. On constate de la sorte, que c'est l'existence d'un climat conflictuel permanent qui oblige à mettre en pratique un dialogue singulier avec certaines Communautés. Il n'est pas inutile de rappeler que le fonctionnement quasi-fédéral de l'Etat unitaire espagnol, sous-entend un risque de fractionnement interne, que la moindre contestation régionale peut déclencher, rendant la culture du dialogue généralement nécessaire dans tout Etat fortement décentralisé, deux fois plus nécessaire pour maintenir le système global. L'enjeu du dialogue est donc plus sensible en Espagne, contrairement à la France où la décentralisation telle qu'elle est actuellement ne risque pas de bouleverser le système avec la même intensité.

Dans ce contexte, c'est sans surprise que les autres Communautés historiques, Catalogne, Galice, Pays-Basque et Andalousie vont en 1987 mettre en place à leur tour des Commissions bilatérales de coopération avec l'Etat espagnol. Leur principale motivation résiderait dans le souci de préserver la spécificité que leur confèrent leurs droits historiques par rapport aux autres Communautés autonomes. La notion de « *hechos diferenciales* » reconnue par les constituants de 1978 – ayant attribué à ces Communautés de la voie rapide, un Droit à l'autonomie politique plus large en raison de critères politiques basés sur la langue, l'histoire, le droit et l'organisation financière et administrative – la préservation et l'effectivité de cette reconnaissance prennent naturellement forme dans les instruments verticaux que sont les Commissions bilatérales de

⁶⁷⁹ la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución.

⁶⁸⁰ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra – modificada por la Ley Orgánica 1/2001 de 26 de marzo. Notre traduction de RIDAURA MARTINEZ Josefa, « Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español », in: *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fadrigue Furio Criol*, n°60/61, PP.65-84 (particulièrement P.66).

coopération. En fait, ce que redoutent principalement ces communautés, c'est que dans le cadre des instances multilatérales de collaboration telles que les Conférences sectorielles, d'une part, s'exerce une dilution ou sous évaluation de leurs revendications par rapport aux problèmes des autres Communautés autonomes, et d'autre part des actions néo-centralistes par lesquelles l'Etat s'immiscerait davantage dans la sphère autonome⁶⁸¹.

Le mimétisme qui marque fréquemment le système des autonomies à chaque nouveauté politico-institutionnelle impulsée par une des Communautés historiques, gagnera les autres Communautés progressivement jusqu'en 2000⁶⁸², et plus particulièrement la Communauté autonome des Canaries en mars 1990.

Si nous comparons avec l'uniformisation des relations bilatérales Etat/région dans le cadre des CPER en France, on peut dire comme l'ont constaté la plupart des auteurs, qu'il n'existe pas de règles générales dans les relations bilatérales Etat/CA (initialement pas prévues dans la Constitution, ni dans les Statuts d'autonomie), mais que par effet de mimétisme entre Communautés, certains traits caractéristiques se diffusent. Cette modélisation subtile du bilatéralisme se ressent à travers les récentes modifications statutaires entamées dans certaines Communautés (Andalousie, Castille et Leon, Catalogne, Iles Baléares), réformes qui ont soulevé un débat sur la nécessité de telles relations bilatérales pour les futurs processus de réforme statutaire.

Ce bilatéralisme évoqué dans les Seconds Accords Autonomiques de 1992 (signés entre le Parti socialiste espagnol - PSOE et le Parti populaire -PP) a fait l'objet d'une première tentative d'institutionnalisation avec la Loi 30/1992 du 26 novembre 1992⁶⁸³. Mais lorsque le bilatéralisme se veut un dialogue pour faciliter la coordination Etat/région d'un point de vue matériel en France, en Espagne, il s'agit avant tout d'un instrument d'ordre politique favorable au Fait régional dans le système relationnel « centre-périphérie »⁶⁸⁴. Les propos tenus dans les Accords de 1992 confirment la particularité du cas espagnol :

⁶⁸¹ PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, éd. Presses universitaires de Rennes, février 2004, PP.112-115.

⁶⁸² 1987 : Catalogne, Galice, Pays basque, Andalousie. 1988 : Murcie, la Rioja. 1989 : Iles Baléares. 1990 : Iles Canaries, Aragon. 1991 : Cantabrie. 1992 : Castille-et-Leon, Estrémadure. 1993 : Asturies. 1996 : Castille-La Manche ; 2000 : communauté valencienne, communauté de Madrid. A noter que les deux « Ciudades autonomas » Ceuta et Melilla en feront de même en 1995.

⁶⁸³ Article 5.2: « *Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen* ».

⁶⁸⁴ Pour preuve, l'article 5.1 aliéna 2 précise l'importance de ne pas confondre les organes de coopération avec les organes de consultation créés par l'Etat pour l'exercice de ses propres compétences : « *A efectos de lo establecido en el presente Capítulo, no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración general del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevean que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta* ».

« El desarrollo de la cooperación a través de las relaciones multilaterales se complementa con la existencia de relaciones bilaterales de cooperación dándole pleno sentido al principio de cooperación en la medida que, mediante el desarrollo de los instrumentos multilaterales no se pueda dar respuesta a los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma.

La experiencia derivada del funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre las representaciones de las instituciones estatales y autonómicas, para atender los asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma, lleva a valorarlas como el cauce político mas adecuado para su tratamiento con cada una de ellas »⁶⁸⁵.

Ainsi, le bilatéralisme vertical espagnol prend forme à travers : la création de Commissions bilatérales de coopération, des accords bilatéraux, et l'existence d'une institution spécifique au sein du Ministère des Administrations publiques.

La Commission bilatérale de coopération est un organe réunissant des représentants de l'Etat central et de la Communauté autonome, sous leur présidence conjointe. Cet organe est créé par la signature d'un accord spécifique déterminant ses règles de fonctionnement. Celles-ci concernent en général : (a) le lieu de la rencontre (dans les locaux de l'une ou l'autre des parties, ou tout autre lieu choisi mutuellement), (b) le mode de convocation (l'une ou l'autre des parties, sous la présidence du ministre d'Etat des Administrations publiques), et (c) l'ordre du jour (élaboré d'un commun accord entre les parties). Ces Commissions traitent généralement les questions de transfert de compétences, juridictionnelles, financières régionales, les solutions extrajudiciaires aux conflits entre le gouvernement central et le gouvernement autonome. Néanmoins, on distingue deux modèles de Commissions bilatérales⁶⁸⁶ : celui qui la considère comme un instrument de dialogue et de concertation de caractère général entre les Administrations (la Commission n'a pas de domaine sectoriel déterminé) ; et celui qui la considère comme un instrument essentiel de coopération et d'entente entre deux Administrations (la Commission a des attributions matérielles spécifiques). C'est dans cette seconde catégorie que se situe la Commission bilatérale de coopération Administration générale d'Etat – Communauté Autonome des Canaries, créée le 12 mars 1990 et dotée de ses règles d'organisation et de

⁶⁸⁵ « Le développement de la coopération à travers les relations multilatérales se complète avec l'existence de relations bilatérales de coopération donnant un sens concret au principe de coopération dans la mesure où, par le développement des instruments multilatéraux on ne peut pas donner réponse aux affaires spécifiques de chaque Communauté Autonome. L'expérience dérivée du fonctionnement des Commissions Bilatérales de Coopération entre les représentations des institutions étatiques et autonomiques, pour s'occuper des affaires spécifiques de chaque Communauté Autonome, amène à les valoriser comme la voie politique la plus adéquate pour leur traitement avec chacune d'entre elles ». Notre traduction.

⁶⁸⁶ RIDAURA MARTINEZ Josefa, «Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español», Op.cit., P.70.

fonctionnement depuis l'Accord du 1^o août 2001⁶⁸⁷. Il s'agit donc d'une Commission Bilatérale à caractère spécial traitant de thèmes spécifiques :

« La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de las funciones atribuidas a los órganos de cooperación multilateral y a la Comisión Mixta de Transferencias, se concibe como un instrumento esencial de cooperación y entendimiento entre ambas Administraciones »⁶⁸⁸.

Etant donné le caractère spécial de cette Commission, une partie de sa composition varie en fonction des questions abordées, l'autre partie étant de nature permanente⁶⁸⁹. La représentation permanente de l'Administration générale d'Etat est composée du Ministre des Administrations publiques, du Secrétaire d'Etat de l'organisation territoriale de l'Etat, du Délégué du gouvernement dans la Communauté autonome des Canaries, du Directeur général de la Politique autonome du Ministère des Administrations publiques, d'un fonctionnaire ou chargé public du Ministère des Administrations publiques qui tiendra le rôle de secrétaire. Pour la Communauté autonome des Canaries, la représentation permanente consiste en le Vice président du gouvernement des Canaries, le Ministre autonome de la Présidence et de l'innovation technologique, le Ministre autonome⁶⁹⁰ compétent en la matière en fonction des affaires à traiter, le Vice Ministre autonome de la Présidence qui s'acquittera le secrétariat de la Commission, le Vice Ministre autonome des finances et des relations avec l'Union européenne.

Deuxième matérialisation du bilatéralisme vertical espagnol : les accords bilatéraux. Conformément aux objectifs d'échange continue d'informations et de négociations des Accords tenant compte des particularités de chaque Communauté, prévus par les Accords de 1992, un certain nombre de principes régulateurs, fondamentalement similaires d'une Communauté à l'autre, sont arrêtés pour y répondre. Ainsi, les six fonctions de la Commission bilatérale de coopération Administration générale d'Etat/Communauté autonome des Canaries sont : *« Impulser et concrétiser depuis le point de vue bilatéral, la réalisation de plans, programmes et actions conjointes pour le développement des politiques communes dans les différents domaines sectoriels ; Impulser la célébration d'accords de collaboration dans ces domaines matériels dans lesquels st nécessaire la spécification d'un plan ou programme conjoint de forme bilatérale ; Créer des mécanismes de collaboration mutuelle dans les distinctes zones*

⁶⁸⁷ Approbation des normes de fonctionnement le 10 juillet 2001 à Las Palmas de Gran Canaria, par le Ministre des Administrations publiques et le Vice président du gouvernement autonome des Canaries. L'accord a été publié dans le « Boletín oficial del Estado » et dans le « Diario Oficial de Canarias ».

⁶⁸⁸ BOE n°212, du 4 septembre 2001, P.33156.

⁶⁸⁹ BOE n°212, du 4 septembre 2001.

⁶⁹⁰ En espagnol, les Ministères au sein des gouvernements autonomes sont dénommés « Consejería » et les Ministres « Consejero », d'où notre formulation « Ministre autonome » pour faire la distinction lexicale en français avec les Ministères et Ministres d'Etat.

où peut se rejoindre l'activité des deux Administrations ; Servir de voie d'action de caractère préventif dans l'intention d'empêcher que surgissent des conflits entre les deux Administrations ; Arbitrer des propositions de solution aux questions qui intéressent les deux Administrations dans des affaires de leur compétence ; Analyser les normes avec rang de Loi, étatiques ou autonomiques, en relation avec lesquelles se suscitent des questions susceptibles de donner lieu à l'exposition d'un recours d'inconstitutionnalité, dans le but d'arriver à un accord [...] »⁶⁹¹.

Ces principes visent tous la signature d'Accord (ou Convention), qui viendront concrétiser le travail effectué au sein de la Commission Bilatérale de Coopération. Autant dire que ces Accords constituent pour les Communautés une opportunité autonome réelle de réajuster des politiques étatiques en leur faveur : c'est « *le pouvoir relatif du parti régional au pouvoir et sa capacité à conditionner les politiques du gouvernement central* »⁶⁹² qui fera ou pas de ces Accords Bilatéraux un outil stratégique de poids pour la Communauté. L'obligation de publier ces Accords Bilatéraux, d'une part, dans le Bulletin Officiel de l'Etat, et d'autre part, dans les journaux officiels de la Communauté autonome concernée, conforte le poids politique de ces négociations. Enfin, le caractère additionnel de ces Accords – qui ne peuvent en aucune façon remettre en cause l'exercice des compétences propres de chaque partie⁶⁹³ – consolide leur intérêt pour la Communauté en tant qu'acteur dans le système relationnel « centre-périphérie ». L'importance de ces Accords se mesure également par leur rôle dans le désengorgement des recours d'inconstitutionnalité auprès du Tribunal constitutionnel. Dans ce cas, ils se veulent le résultat d'une négociation pour résoudre les différends entre l'Etat et la Communauté autonome sur un texte législatif précis⁶⁹⁴. Des Accords Bilatéraux qui permettent à une Communauté comme celle des Canaries, d'imposer davantage son point de vue politique sur des thématiques touchant à l'effectivité de son autonomie⁶⁹⁵.

Troisième et dernière matérialisation du bilatéralisme vertical espagnol: l'existence d'une institution spécifique au sein du Ministère des Administrations publiques. Dès 1979⁶⁹⁶, le gouvernement espagnol avait mis en place un Ministère de l'Administration territorial qui se chargeait entre autre, des relations avec l'Administration central et les Communautés autonomes.

⁶⁹¹ BOE n°212, du 4 septembre 2001.

⁶⁹² PARRADO Salvador, « Le rôle du gouvernement central espagnol dans un Etat à niveaux multiples », in : *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3, vol.76, 2010, PP.495-514 (particulièrement P.508).

⁶⁹³ « *En ningún caso los acuerdos adoptados como consecuencia del ejercicio de las funciones señaladas, podrán suponer la renuncia al ejercicio de las competencias propias de las respectivas partes* ». Cf. BOE n°212, du 4 septembre 2001, P.33156.

⁶⁹⁴ L'article 33 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, modifiée par la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, relative au Tribunal Constitutionnel, donne la possibilité d'éviter des saisines du Tribunal Constitutionnel par le biais des Commissions Bilatérales de Coopération qui se chargeraient alors d'effectuer une médiation entre l'Etat et la Communauté. Ainsi, la réunion de la Commission Bilatérale est rendue obligatoire avant tout recours d'inconstitutionnalité. L'accord qui entérine ces négociations est ensuite transféré au Tribunal Constitutionnel.

⁶⁹⁵ Se reporter à l'encadré « Exemple d'Accord Bilatéral de Coopération entre l'Administration générale d'Etat et la Communauté autonome des Canaries » en annexe.

⁶⁹⁶ Real Decreto 708/1979, de 5 de abril.

A cette époque, ce Ministère se composait d'un Sous-secrétariat, d'un Secrétariat général technique, d'une Direction générale de coopération avec les Régimes autonomiques, et d'une Direction générale de coopération locale. En 1980, ont été créés le Secrétariat d'Etat pour les Communautés autonomes, le Secrétariat d'Etat pour les Corporations locales, et la Direction générale de développement Autonómico, le tout pour contribuer au processus de transfert de compétences vers les Communautés autonomes. En 1983, après l'arrivée au pouvoir du Parti Socialiste espagnol (PSOE), il y a une nouvelle restructuration avec la mise en place d'une Direction générale du développement autonome, d'une Direction générale de coopération avec les Communautés autonomes, d'une Direction générale de l'Administration locale, et d'une Direction générale de la coopération locale. Depuis 1986, le Département ministériel de l'Administration territoriale est devenu le Département des Administrations publiques, avec des fonctions supplémentaires (fonction publique et coordination des Délégations du gouvernement). D'avril 2009 à octobre 2010, ce département dépendra du Ministère de la Présidence ; d'octobre 2010 à décembre 2011, il sera un Ministère à part entière (« *Ministerio de Política Territorial y Administración Pública* »), pour devenir à partir de décembre 2011, après l'arrivée du Partido Popular (PP), un département intégré au Ministère du Trésor (« *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* »).

Jusqu'en décembre 2011, les différentes organisations de l'administration centrale, attribuaient une place particulière à la question des Autonomies et à celle de leur relation avec l'Etat central. Dans l'organigramme de l'ancien « *Ministerio de Política Territorial y Administración Pública* », existait en plus d'un Secrétariat d'Etat pour la Fonction publique et un Sous-secrétariat, un Secrétariat d'Etat de Coopération Territoriale. Ce dernier consacrait deux de ses trois Directions générales à la question autonome, dont une Sous-direction spécifique aux relations bilatérales avec les Communautés autonomes⁶⁹⁷.

⁶⁹⁷ Celle-ci avait deux fonctions : « (1) *S'occuper de l'autorisation de la Commission Déléguée du Gouvernement pour la Politique Autonómico et du registre des conventions/accords de collaboration entre l'Administration Générale de l'Etat et les Administrations des Communautés autonomes, ainsi que de l'impulsion et du suivi des plans et programmes communs à ceux qui se réfèrent à l'article 7 de la Loi 30/1992, du 26 novembre [...]; (2) l'accomplissement des fonctions des secrétariats des Commissions Bilatérales de Coopération entre l'Etat et les Communautés autonomes, sauf si la norme de création de l'organe bilatéral de coopération ou celle qui régit sa composition, stipule le contraire, ainsi que le suivi de l'exécution des accords adoptés en leur sein (exception faite pour ceux liés à la procédure prévue dans l'article 33 de la Loi Organique 2/1979 du 3 octobre, du Tribunal Constitutionnel)* ». Notre traduction. Cf. www.mpt.gob.es

- TABLEAU 22 -

Organigramme de l'ex « Ministerio de Política Territorial y Administración Pública »

Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Cooperación Territorial - Secretaria de Estado para la Función Pública - Subsecretaría
Secretaria de Estado de Cooperación Territorial 1) Gabinete 2) Dirección General de Cooperación Autonómica - Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas - Subdirección General de Relaciones Bilaterales con las Comunidades Autónomas - Subdirección General de Análisis Económico de las Comunidades Autónomas - Coordinador Nacional del Sistema de Información del Mercado Interior (NIMIC) 3) Dirección General de Desarrollo Autonómico - Subdirección General de Régimen Jurídico Autonómico - Subdirección General de Traspasos 4) Dirección General de Cooperación Local - Subdirección General de Cooperación Económica Local - Subdirección General de Estudios y Sistemas de Información Local - Subdirección General de Régimen Jurídico y relaciones Institucionales	

Notre tableau/ Source: www.mpt.gob.es

Le bilatéralisme occupait ainsi une place concrète dans le système « centre-périphérie » jusqu'en décembre 2011, notamment grâce à une conception égalitaire des deux pôles gouvernementaux (central et autonome)⁶⁹⁸.

L'appréhension bilatérale des relations fournit à la Communauté autonome cet avantage de discuter de ses intérêts propres, sur un pied d'égalité avec l'interlocuteur unique qui est l'Etat, et donc d'influencer plus facilement les débats. L'influence serait plus difficile s'il y avait les intérêts d'autres Communautés autonomes sur la table de négociation. A signaler tout de même, comme l'a fait remarquer Salvador Parrado, que ce bilatéralisme favorable aux stratégies autonomiques, ne l'est pas pour le système global en lui-même, puisque les discussions se résument en une lutte d'intérêts entre les deux types de gouvernement, sans pour autant permettre le débat public⁶⁹⁹. La convention bilatérale se présente donc comme la matérialisation d'une ressource politique concrète pour la Communauté autonome canarienne⁷⁰⁰, mais une ressource parmi d'autres si l'on tient compte de l'ensemble du système relationnel espagnol.

⁶⁹⁸ Une conception qui ne semble pas apparaître dans la nouvelle organisation instituée par le Partido Popular, qui depuis longue date a toujours revendiqué ses principes re-centralisateurs et la volonté de repositionner l'Etat central comme l'acteur déterminant du système relationnel global. On ne retrouve aucun organisme spécifique à la Coopération Bilatérale avec les Communautés autonomes.

⁶⁹⁹ PARRADO Salvador, « Le rôle du gouvernement central espagnol dans un Etat à niveaux multiples », in : *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3, vol.76, 2010, PP.495-514.

⁷⁰⁰ Le bilatéralisme a d'ailleurs été conforté dans le fonctionnement de la Communauté autonome des Canaries, si l'on en juge le contenu de l'article 127-1 du projet de réforme statutaire de 2006, qui mentionnait clairement que « *La Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado constituye el marco general y permanente de relación entre el Gobierno des*

3. Les principales ressources et contraintes globales du système

Le système « centre-périphérie » met à la portée de la Communauté autonome des Canaries des ressources suffisamment diversifiées pour minimiser ses contraintes (b), et se caractérise par un climat sous tension jouant en faveur de la Région d'outre-mer de Guadeloupe (a).

a. Un climat relationnel tendu favorable à l'autonomie de la ROM.

Pour mesurer la nature des relations entre l'Etat français et la collectivité régionale d'outre-mer, il est intéressant de partir d'un angle de vue plus global : en effet, force est de constater que le caractère éminemment fonctionnel de la décentralisation régionale française n'a en rien étouffé les divergences d'opinions en matière de gestion publique décentralisée. Mieux, l'omniprésence du jacobinisme, en rendant mitigés les efforts de décentralisation, entraîne un manque de cohérence générale, ponctué par des dialogues Etat/Région (pour ne pas citer les autres collectivités) conflictuels. En s'inspirant des travaux de Philippe Braud sur les différentes modalités de conflits observables dans une relation de pouvoir (conflit concrétisé, conflit potentiel, conflit latent) , on pourrait classer la relation Etat/Région sur le modèle du Conflit potentiel⁷⁰¹. L'idée centrale est l'existence de paramètres de base relationnelle qui poussent au conflit – de là selon nous la portée du mot « potentiel ».

Un modèle pertinent mais à compléter, puisque la réalité du terrain est beaucoup plus complexe. Dans un récent rapport⁷⁰², des observateurs ont ainsi évoqué les faits suivants: au niveau national, il y aurait un climat général de défiance entre le pouvoir central et les élus locaux (malgré la profusion d'instances de dialogue, les rapports n'ont pas cessé de se dégrader, tant pour des raisons organisationnelles que techniques⁷⁰³), et à l'échelle territoriale, un dialogue moins

Canaries et celui de l'Etat pour connaître des questions d'intérêt commun qu'établissent les lois ou qu'exposent les parties [...] ». Notre traduction.

⁷⁰¹ Le Conflit concrétisé : A et B formulent des exigences contradictoires. Le Conflit potentiel : A s'abstient de présenter à B des exigences qui contredisent les intérêts de celui-ci soit par crainte de B, soit parce qu'un tiers T le lui interdit (le pouvoir d'Etat par exemple). Le Conflit latent : A a si bien intériorisé le discours de B, ou celui de T, qu'il n'a pas conscience du fait que ses intérêts réels divergent de ceux de B. BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Paris, éd. LGDJ, 2006, P.31.

⁷⁰² GOURAULT Jacqueline, GUILLAUME Didier, Rapport d'information n°272 sur « le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales », présenté à la session ordinaire 2010-2011 du Sénat, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^o février 2011.

⁷⁰³ Parmi ces multiples instances, on peut citer certaines mises en place par le législateur dans « un souci constant de créer les conditions d'un dialogue harmonieux entre l'Etat et les Collectivités territoriales », comme le Comité des finances locales (CFL) depuis 1979, la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), la Commission consultative d'évaluation des Normes (CCEN) depuis 2008, la Conférence nationale des déficits publics ;ou encore, la Conférence nationale des exécutifs (CNE) issue d'une volonté gouvernementale pour « renforcer et unifier le dialogue » - mais à

structuré et de qualité inégale (la personnalité des acteurs et les problématiques propres à chaque territoire étant les éléments déterminants de la qualité et de l'efficacité du dialogue entre le représentant de l'Etat- Préfet - et les élus locaux⁷⁰⁴). En clair, il y a une volonté de dialogue, mais il n'y a pas de culture du dialogue pour huiler la machine décentralisatrice française. Un phénomène qui s'amplifie dans le cas des collectivités régionales d'outre-mer, de par la spécificité historique et cognitive des rapports avec la France hexagonale, ou la métropole – le second terme se révélant plus approprié si l'on veut un aperçu de l'ampleur du déséquilibre relationnel.

Le lien des sociétés antillaises avec la France, a nourri et nourri toujours un conflit latent, qui trouve une de ses principales explications dans le passé colonial et esclavagiste de ces territoires. Au-delà des interrogations régionalistes et institutionnelles soulevées par certaines régions de la métropole (plus forte reconnaissance du territoire régional), les régions d'outre-mer comme la Guadeloupe portent surtout des questions humanistes fortes (identité créole, tolérance raciale). Lorsque les anciens esclaves ont voulu entériner leur liberté, c'est tout naturellement qu'ils se sont accrochés au potentiel offert par le statut de Citoyen français et a fortiori à la République : « *Pour les esclaves, la République signifiait en effet la liberté [...]. Le premier pas vers la construction d'une nouvelle société à partir des vestiges de la société esclavagiste consistait pour les anciens esclaves à devenir citoyens* »⁷⁰⁵. Or, très vite, cet idéal républicain perdra de son charme lorsque ces nouveaux citoyens constatent que leurs colonies conservent leur spécificité statutaire et législative, les privant ainsi de la totalité des droits civils et politiques espérés. La demande d'assimilation au système politico-juridique français, symbolisée par la départementalisation des quatre colonies en 1946, c'est avant tout « *une demande d'appartenance à une communauté de citoyens de plein exercice [...] le moyen d'échapper à un ordre colonial tendant à perpétuer les discriminations sociales et raciales contre les descendants d'esclaves* ». ⁷⁰⁶ Mais cette assimilation initialement salvatrice est depuis les années 1980

l'heure actuelle de la rédaction de notre étude, non formellement institutionnalisée. Selon les rapporteurs, l'échec de ces entreprises serait du à : (1) l'absence de connaissance partagée des politiques décentralisées avec des données indéniables et acceptées par les différentes parties, (2) une réelle confusion entre les notions de dialogue et de proclamation, la CNE étant par exemple, davantage une instance de proclamation du gouvernement que de résolutions communes. Parallèlement à cela, les élus locaux se sentiraient offensés par les critiques récurrentes infligées à leurs collectivités (manque d'efficacité, trop forte masse salariale, etc.), dénonceraient la politique de diminution des ressources fiscales des collectivités menée par le gouvernement et l'insuffisance des compensations étatiques aux transferts de compétences.

⁷⁰⁴ Au niveau territorial, seule la Conférence de exécutifs fait office de véritable lieu de dialogue dans chaque région, mais davantage entre collectivités, qu'entre collectivités et Etat, puisque les préfets (de région et de département) ne sont pas membres à part entière ; leur présence est autorisée mais pas systématique. Du coup, c'est le relationnel intuitu personae que vont développer les acteurs par leur personnalité respective, qui favorisera ou non le dialogue institutionnel Etat/Collectivités.

⁷⁰⁵ PERINA Michaëlla L., « Construire une identité politique à partir des vestiges de l'esclavage ? Les départements français d'Amérique entre héritage et choix », in : WEIL Patrick, DUFOIX Stéphane, (dir.) *L'esclavage, la colonisation, et après...*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 2005, PP.509-531 (particulièrement P.516 et P.517).

⁷⁰⁶ DANIEL Justin, « Les élus face à la réforme institutionnelle et à l'acte II de la décentralisation : la difficile conciliation d'aspirations contradictoires », in : MICHALON Thierry (dir.), *Entre assimilation et émancipation. L'outre-mer français dans l'impasse ?*, Rennes, éd. Les Perséides, 2006, PP.113-132 (particulièrement P.118).

l'objet de moult critiques. L'égalité sociale tant espérée par la départementalisation se fait attendre (elle se fera 50 ans après la départementalisation de 1946), les profondes blessures de l'esclavage (racisme, déshumanisation du noir, subordination coloniale) réactivent constamment victimisation et besoin de réparation et de reconnaissance. Enfin, il y a toujours ce sentiment d'être une colonie assujettie à la France, la forme (région monodépartementale) seule ayant changé.

La particularité de ces régions est que la culture créole s'est créée sur un espace « neutre » par un mélange de valeurs européennes et africaines opéré à travers les rouages coloniaux. Une façon de dire que les premiers codes viennent de cette relation servile. On retrouve donc aujourd'hui des sociétés « post-esclavagistes/postcoloniales » tiraillées entre une quête identitaire et un besoin des ressources matérielles, sociales et politico-juridiques de l'Etat français pour fonctionner. On comprend dès lors pourquoi les relations Etat/Régions d'outre mer sont aussi tendues. Le préfet par exemple, est souvent assimilé à l'ancien gouverneur qui représentait la France dans les colonies outre-mer. L'Etat (gouvernement, administration centrale, déconcentrée, et surtout le préfet) est de façon quasi constante, visualisé comme le « colon/esclavagiste s'adressant à ses anciens esclaves »... du moins dans le corps social. Cependant, les élus territoriaux tiennent compte de ce spectre historique dans leurs relations avec l'Etat⁷⁰⁷. On peut se demander si la transformation du ministère des colonies créé en 1894, en ministère de l'outre-mer en 1959, n'a pas pérennisé les bases relationnelles entretenues entre l'Etat et ces anciennes colonies ultra-marines, et par conséquent donné l'impression d'une égalité et citoyenneté toujours différentes et pas totalement pleines, par rapport à la métropole⁷⁰⁸. La relation Etat/ collectivités régionales d'outre-mer, c'est avant tout un conflit latent qui se concrétise de manière aiguë en fonction des conjonctures⁷⁰⁹. L'illustration la plus parlante de cette situation, c'est l'ethnologue Francis Affergan qui nous la fournit :

⁷⁰⁷ Le « *rejet unanime du renforcement des pouvoirs du préfet* » signalé dans un rapport du Sénat (institution dont les observations sont de poids puisque ses membres sont élus à un suffrage indirect par un collège d'électeurs venant des assemblées locales, et qu'elle est constitutionnellement en charge d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République – article 24 de la Constitution de 1958) conforte la tension post-esclavagiste qui sous-tend les rapports de ces collectivités d'outre-mer avec l'Etat français : « *Perçue comme une recentralisation et une infantilisation, voire humiliation, des élus, cette disposition a été unanimement rejetée par les élus et partis politiques rencontrés [...]. L'expression employée a été partout la même, le 'retour du gouverneur', en référence au gouverneur colonial qui administrait le territoire avant la départementalisation* ». Cf., COINTAT Christian, FRIMAT Bernard, Rapport d'information n°410 à la suite d'une mission d'information effectuée en Guyane, en Martinique, et en Guadeloupe du 17 février au 4 mars 2011. Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2011. Voir particulièrement à la page 72.

⁷⁰⁸ Une remarque ne niant pas l'intérêt pratique de l'existence d'une telle administration spécifique pour tenir compte des particularités géographique, économique, et sociale de ces territoires, afin d'élaborer et de mettre en œuvre des dispositions adaptées dans les politiques publiques de l'Etat français. Cf. BELORGET Gérard, « Le Ministère de l'outre-mer : les raisons de la permanence et les besoins de réforme », in : *Revue française d'administration publique*, n°101, 2002, PP.83-96.

⁷⁰⁹ L'exemple le plus récent et marquant à l'heure actuelle, est la grave crise sociale de février-mars 2009, caractérisée par des grèves et mobilisations souvent violentes, pour dénoncer le haut coût de la vie dans les DOM-ROM, mais

« La départementalisation, qui concerne la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, s'est accompagnée d'un double mouvement contraire : à l'assimilation fortement désirée dès 1946, s'est opposé très vite un appétit non moins impérieux d'émancipation. [...] il serait [...] pertinent de parler [...] de dénégation d'une assimilation déjà largement entamée et à laquelle on se fait un devoir de résister, autant par calcul politique qu'en raison d'une forte susceptibilité devant toute atteinte, réelle ou feinte, portée à l'honneur et au respect. Ces contradictions, fichées au cœur des conduites politiques, s'expliquent, tout au moins en partie, par l'attitude ambivalente, sinieuse et en fin de compte hésitante, de l'Etat français vis-à-vis de ses 'dépendances' ultramarines : tantôt imposant le droit commun, tantôt acceptant, sous la pression des élites locales ou des accès de fièvre populaires, de déroger à la règle. Hésitation dont on trouve la symétrie chez les acteurs concernés et qui se traduit par un conflit intérieur entre une revendication légitime d'égalité devant le droit et une affirmation des spécificités »⁷¹⁰.

C'est donc à travers cette « poupée russe » relationnelle (Etat/Collectivités territoriales et Etat/ Collectivités régionales d'outre-mer), que la Région d'outre-mer de la Guadeloupe puisent et affrontent, ses principales ressources et contraintes systémiques. En que tant que région française assimilée au droit commun, la Guadeloupe bénéficie dans l'ordre de ressources financières, de ressources juridiques, et de ressources politiques. L'ordre à cet égard est important, puisqu'il reflète d'ores et déjà l'étendue de l'autonomie d'action de la région française. Si les finances restent déterminante à cet effet, elles sont les seules à véritablement porter cette autonomie, le juridique et politique censés ouvrir la porte à la liberté cognitive, demeurant fortement encadrés. Conformément au principe de libre administration des Collectivités territoriales reconnu dans la Constitution (art.72-2), les ressources financières prennent forme à travers⁷¹¹ le pouvoir de décision financière en matière de dépense dans la limite de leurs compétences ; le pouvoir de décision financière en matière de recette : le législateur peut les autoriser à intervenir dans le domaine de l'assiette de leurs impôts (il ne s'agit pas d'un pouvoir initial et direct mais d'un pouvoir dérivé ne pouvant s'exercer que dans les limites et conditions du législateur⁷¹², mais qui contribue à faciliter les promesses électorales des élus territoriaux – par exemple, le pouvoir de modifier le champ d'application de certaines taxes), notamment en leur donnant une liberté relative dans la fixation du montant des recettes fiscales (ce qui permet aux collectivités d'utiliser la ressource fiscale comme principale variable d'ajustement de l'équilibre de leur finance et de faciliter leur indépendance matérielle⁷¹³) ; la compensation financière des

également teintées de réactivation des blessures historiques postcoloniales. Les activités sociales et économiques de ces régions ont été paralysées. Ces mouvements ont été nationalement médiatisés, au point d'interpeller le gouvernement français qui a mis en place dès la fin de la crise, des Etats-généraux pour l'outre mer, afin de discuter des principaux points de revendications des ultra-marins.

⁷¹⁰ AFFERGAN Francis, « vers une anthropologie du post colonialisme ? », in : *Ethnologie française*, n°4, vol.32, 2002, PP.581-588, (particulièrement P.583).

⁷¹¹ Volontairement ne sont pas abordés dans cette section, les financements européens.

⁷¹² LABIE François, « Finances locales et autonomie financière », in : *Cahiers français*, Janvier-février 2004, n°318, PP.80-87 (particulièrement P.83).

⁷¹³ Cela concerne le taux de chacune des quatre grandes taxes directes locales : Taxe professionnelle (TP), Taxe d'habitation (TH), Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Ibid., P.83. A noter que depuis 2010 la Taxe professionnelle a été remplacée par la Contribution

transferts de compétences de l'Etat vers les Collectivités (système de dotations) ; le principe de péréquation ; enfin les financements croisés : les partenariats avec d'autres acteurs permet d'obtenir des aides supplémentaires pour certaines actions de politiques publiques. Les ressources juridiques permettent à la région de disposer d'un pouvoir réglementaire⁷¹⁴ ; des vestiges de la clause générale de compétence⁷¹⁵ : bien que sa suppression soit prévue par une récente réforme, cette dernière maintient l'esprit de cette clause en énonçant que la collectivité régionale pourra encore « par délibération spécialement motivée se saisir de tout objet d'intérêt régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique » ; d'un recours à l'expérimentation⁷¹⁶ : une possibilité octroyée par le législateur aux collectivités de déroger aux normes nationales dans un domaine précis et pour une durée limitée (le législateur eut décider après évaluation, de généraliser ou abandonner cette expérience); d'un droit de pétition et référendum⁷¹⁷ : véritable progrès démocratique, ces deux innovations de 2003 renforcent le lien de proximité avec les électeurs et ainsi le poids cognitif des collectivités auprès de l'Etat ; du cumul des mandats⁷¹⁸ : en France, la majorité des parlementaires exerce aussi une fonction élective locale, ce qui permet aux élus territoriaux de défendre leurs intérêts par un puissant pouvoir d'influence et de résistance sur les politiques touchant à l'autonomie des collectivités territoriales.

A ces ressources en tant que région française assimilée de droit commun s'ajoutent celles dont dispose la Guadeloupe en tant que région française d'outre-mer. En plus d'une autonomie financière plus large (taxe spécifique), elles bénéficient de ressources juridiques et cognitives

économique territoriale (CET), constituée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

⁷¹⁴ Prévu dans le 3^o alinéa de l'article 72 de la Constitution, ce pouvoir est « *spécialisé et supplétif [...] s'exerce dans le cadre des lois et décrets qui le réglementent [...] ne peut entrer en concurrence avec le pouvoir réglementaire général. [...] il est la condition pour que les compétences des collectivités territoriales ne dépendent pas de la volonté de l'Etat [...]* ». Cf. LAVROFF Dmitri Georges, « La révision de la Constitution : la décentralisation, facteur d'approfondissement de la démocratie », in : LAVROFF Dmitri Georges (dir.), *La République décentralisée*, Paris, éd. L'Harmattan, 2003, PP.277-341(particulièrement PP. 324-326).

⁷¹⁵ Cette clause permettait à une collectivité de « traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire » (décision n°2010-618 DC du 9 décembre 2010 du Conseil constitutionnel), pour satisfaire un intérêt public, répondre aux besoins de sa population, et limitait cette possibilité aux domaines non attribués comme compétence à une autre collectivité, a fortiori l'Etat. Sa suppression prévue par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, sera effective dès le 1^o janvier 2015.

⁷¹⁶ Egalement octroyée aux administrations déconcentrées, ce « droit à l'expérimentation » est une méthode de plus en plus répandue dans l'action publique française.

⁷¹⁷ Droit de pétition (article 72-1 alinéa 1 de la Constitution) : « [...] les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ». Le référendum (article 72-1 alinéa 2 de la Constitution) : « [...] les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

⁷¹⁸ Comme l'explique Roland Hureauux : « malgré les limitations récentes apportées au cumul des mandats, c'est le Parlement français tout entier qui est composé des ambassadeurs des collectivités locales, la plupart avouant accorder la priorité à leurs mandats locaux, le mandat national ne leur servant qu'à faciliter le lobbying pour leur ville ou pour leur département ». HUREAUX Roland, « Faut-il encore décentraliser. La décentralisation contre le libéralisme », in : *Le Débat*, 2003, n°123, PP.112-131 (particulièrement P.114).

nettement plus importantes que les régions de la métropole. Au niveau financier, la ressource spécifique est l'octroi de mer⁷¹⁹, une taxe indirecte dérogatoire du droit commun sur la valeur marchande des biens importés ou produits sur place, qui vient s'ajouter à la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont les taux sont réduits de moitié, dans le but de favoriser le développement économique et social. L'institution régionale de Guadeloupe règle l'assiette, le taux et les exonérations de l'octroi de mer et fixe aussi la taxe spéciale de consommation des produits pétroliers. Parallèlement, la Guadeloupe dispose de ressources juridiques et politiques consistant en : un pouvoir de proposition⁷²⁰ dont le conseil régional peut faire usage pour demander la modification ou adaptation de dispositions législatives ou réglementaires existantes et faire des remarques quant aux conditions de développement économique, social et culturel de la région, ainsi que sur le fonctionnement des services publics de l'Etat dans la région (même si la proposition risque d'être simplement écoutée et pas retenue, cette faculté incite au dialogue⁷²¹). Un pouvoir normatif d'adaptation⁷²² permettant aux collectivités de décider des adaptations du droit commun (lois et règlements) motivées par les caractéristiques et contraintes particulières rencontrées, et ce dans la limite de leurs compétences. Un pouvoir normatif de dérogation⁷²³ qui permet, pour tenir compte des spécificités locales, de déroger au principe d'assimilation dans un nombre limité de matières, et ainsi, en exerçant le pouvoir réglementaire, d'échapper au droit commun de manière plus permanente que le simple recours à l'expérimentation. L'institution régionale peut aussi articuler le pouvoir normatif d'adaptation et le recours à l'expérimentation (possibilité grâce à une nouvelle habilitation législative, de prolonger une expérimentation arrivée à son terme en mesures d'adaptation)⁷²⁴. La spécificité territoriale est également une ressource, car en plus d'être garantes de l'identité régionale (création d'activités, programmes, manifestations) la DROM a la possibilité depuis la loi d'orientation pour l'outre-

⁷¹⁹ Créée en 1670 (on la nommait alors « Droit de poids ») cette taxe a été confiée au conseil général en 1866, maintenue après la départementalisation de 1946 sous la gestion du département et depuis 1984 sous la gestion de la région. Cf. MERION Julien, « Octroi de mer », in : RENO Fred, MERION Julien, DEHAYES Fred, *Petit dictionnaire du débat politique. Guadeloupe, Guyane, Martinique*, Op.cit., PP.82-83.

⁷²⁰ Article 8 de la loi n°82-1171 du 31 décembre 1982 ; Articles 8 et 43 de la loi n°84-747 du 2 août 1984.

⁷²¹ RUBIO Nathalie, *L'avenir des départements antillais*, Paris, éd. La Documentation française, 2000.

⁷²² Article 73 alinéas 1 et 2. Avec la révision constitutionnelle de 2003, l'article 73 a vu sa disposition « peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière » être remplacée par une formulation plus large « adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des collectivités », ouvrant plus de possibilités réglementaires. A noter qu'il faut toutefois une habilitation du législateur et que la Réunion est exclue. Cf. JOYAU Marc, « Décentralisation, adaptation, autonomie », in : FABERON Jean-Yves (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, Paris, éd. La Documentation française, 2006, PP.83-97.

⁷²³ Article 73 alinéa 3. L'élaboration de ce droit spécifique (écarté pour la Réunion) est « autorisée par le législateur dans des matières relevant du domaine législatif comme l'urbanisme, l'environnement, l'aménagement du territoire ou les transports terrestres et maritimes ». Cf. BRARD Yves, « Identité ou spécialité législative », in : FABERON Jean-Yves (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, Ibid, PP.115-126 (particulièrement P.120).

⁷²⁴ Cf. ROUX André, « Le pouvoir normatif », in : FABERON Jean-Yves (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, Ibid, PP.127-139 (particulièrement P.130).

mer du 13 décembre 2000⁷²⁵ de disposer d'institutions propres⁷²⁶ et peut délibérer de toute proposition d'évolution institutionnelle ou de nouveaux transferts de compétence grâce à la création d'un Congrès des élus départementaux et régionaux (ses délibérations n'ont pas force exécutoire). Avec la révision constitutionnelle de 2003, ce sont des modalités d'évolution institutionnelle et de changement statutaire qui ont été définies (articles 73 alinéa 6 et 74)⁷²⁷. La compétence extérieure est une autre ressource juridique à prendre en compte: l'institution régionale peut être consultée pour la coopération régionale se développant dans sa zone géographique⁷²⁸; elle peut proposer des sujets en vue de négociation d'accords; elle peut négocier et signer des accords régionaux au nom de la République avec les Etats ou organismes régionaux voisins; elle peut devenir membre associé de certains organismes régionaux avec l'accord des autorités de la République⁷²⁹. Enfin on peut citer la revendication identitaire, cette question étant constamment mobilisée par les représentants régionaux dans leurs différentes stratégies face à l'Etat. Une instrumentalisation de la mémoire de ces régions, qui « ramène [...] souvent les problèmes posés à leur dimension strictement culturelle et fait non moins fréquemment, des aménagements statutaires ou institutionnels la solution à tous les maux des sociétés (antillaises) »⁷³⁰.

⁷²⁵ Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre mer (LOOM).

⁷²⁶ En plus du Conseil économique et social régional (CESR) dont dispose chaque région française, la ROM dispose (1) d'un Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement du tourisme, de la protection des sites, de la faune et de la flore, (2) d'un Centre régional de promotion de santé, (3) un conseil régional de l'habitat, (3) un Conseil des îles – dans le cas de l'archipel de la Guadeloupe.

⁷²⁷ La caractéristique monodépartementale des Régions d'outre-mer fait l'objet de débats. Est ainsi ouverte la possibilité depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, de procéder à (a) une évolution institutionnelle (article 73) : la constitution d'une assemblée unique réunissant le département (DOM) et la région (ROM) – une option retenue par les électeurs de Guyane et de Martinique lors du référendum du 24 janvier 2010 après un rejet lors de la consultation du 7 décembre 2003; (b) un changement statutaire (article 74) : la création d'une collectivité unique se substituant à la fois à un DOM et à une ROM – lors du référendum du 10 janvier 2003, les électeurs de Guyane et de Martinique ont refusé ce passage de l'article 73 à l'article 74.

⁷²⁸ Article 9 de la loi n°82-1171 du 31 décembre 1982. Article 13 de la loi n°84-747 du 2 août 1984. Pour en savoir plus, RUBIO Nathalie, *L'avenir des départements antillais*, Paris, éd. La Documentation française, 2000, PP.73-82.

⁷²⁹ Article 43 de la Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre mer (LOOM).

⁷³⁰ DANIEL Justin, « Les élus face à la réforme institutionnelle et à l'acte II de la décentralisation : la difficile conciliation d'aspirations contradictoires », *Op.cit*, P.123.

Un des exemples les plus marquants est la Déclaration de Basse-Terre du 1^{er} décembre 1999, signée par les présidents des conseils régionaux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, dont le contenu appelant l'autonomie politique de la ROM, exprime une claire opposition au gouvernement (ici son projet de loi d'orientation pour l'outre-mer – LOOM) : « mettre à distance l'Etat, en privilégiant une démarche tendant à rejeter tout principe supérieur unificateur au profit des particularismes adossés à des justifications d'ordre culturel, et considérés comme chargés de vertu et non négociables ». Cf. DANIEL Justin, « L'espace politique aux Antilles françaises », in : *Ethnologie française*, n°4, vol.32, 2002, PP.589-600, (particulièrement P.594). MERION Julien, « L'autonomie des régions ultrapériphériques », in : EMERI Claude, SAINTON Jean-Pierre, RENO Fred, MERION Julien, (dir.), *La question statutaire en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique. Eléments de réflexion*, Guadeloupe, éd. Jasor, 2000, PP.65-85 (particulièrement P.83). Plus récemment, suite à la crise sociale de 2009, alors que la Martinique et la Guyane ont accepté l'évolution institutionnelle (constitution d'une assemblée unique ayant les pouvoirs de la région et du département), la Guadeloupe, protagoniste la plus exposée durant la grève par la virulence de ses manifestations contre le gouvernement central, a demandé un délai, justifié par « l'exigence d'un projet institutionnel élaboré de façon consensuelle avec la population ».

Après les ressources, ce sont des contraintes qui accompagnent la Guadeloupe dans ses relations centre/périphérie. En tant que région française assimilée au droit commun, elle doit faire face à des contraintes qui trouvent principalement leur origine dans l'influence du passé jacobin sur le modèle de décentralisation en France (pensé à partir de l'Etat) et sa difficile adéquation avec les attentes des collectivités territoriales. Ces contraintes consistent en une liberté financière très encadrée, à savoir : des dépenses obligatoires lorsque le législateur peut imposer aux collectivités de participer à des missions d'intérêt national ; un pouvoir de décision limité en matière de recette puisque les collectivités ne peuvent créer, ni déterminer le champ d'application, le montant des recettes de nature fiscale, mais seulement créer et déterminer le champ d'application des recettes de nature non fiscales (telles que les redevances), la fixation du montant et du recouvrement étant réservée au législateur ; une imprécision des textes⁷³¹ spécialement de l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution qui garantit l'autonomie financière des collectivités territoriales mais qui ne précise pas comment les ressources propres des collectivités représentent « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » ; une fiscalité territoriale gérée par l'Etat comme lorsque l'administration des impôts et la Direction générale de la comptabilité publique (relevant du ministère des finances), gère la fiscalité territoriale et en assure la fonction de comptable et de caissier, et détient ainsi les informations nécessaires à l'établissement du budget des collectivités. Il y a également les contraintes juridiques et cognitives importantes que sont : la non clarification des compétences⁷³² entraînant des concurrences entre collectivités et une dilution des responsabilités dans les décisions territoriales (qui fait quoi ?) ; l'impossible compétence législative⁷³³ étant donné que le partage de la compétence législative avec les

⁷³¹ Article 72-2 alinéa 3 de la Constitution de 1958 : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». La loi organique du 22 octobre 2003 (particulièrement son article 3) ajouterait à la confusion en défaveur des collectivités territoriales, selon certains auteurs comme François Labie, puisqu'en disposant que la part déterminante « ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 », elle « évite d'avoir à s'interroger, lors de chaque réforme concernant les finances locales, sur le niveau que doit représenter la 'part déterminante' (et) implique qu'il sera désormais inconstitutionnel d'augmenter les ressources nettes des collectivités par des dotations ». LABIE François, « Finances locales et autonomie financière », Op.cit, P.87.

⁷³² La répartition par blocs de compétences initialement prévue n'a jusqu'alors pas pu être réellement mise en œuvre, le législateur n'ayant pas « parmi les formes qu'elle pouvait prendre : compétences exclusives, non exclusives, partagées.. ». Cf. LEFEVRE Antoine, Rapport d'information n°283 sur « la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales », présenté à la session ordinaire 2010-2011 du Sénat, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2011. La loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales reprend en main cette question : (1) les communes vont rester soumises à la clause générale, (2) les départements et régions seront régis par la logique de bloc (appelés à régler les affaires de leur collectivité dans les domaines que la loi leur attribuera). En attendant l'adoption d'un « schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services » (que la loi invite les présidents de conseil régional et conseils généraux à adopter en vue de faciliter la coordination des nouveaux « conseillers territoriaux » qui siégeront à la région et dans l'un des départements), l'application de cette réforme est prévue pour le 1^{er} janvier 2015.

⁷³³ « En rappelant très fermement qu'il veillerait à ce que le législateur ne porte pas atteinte 'au caractère indivisible de la République et à l'intégrité du territoire', le Conseil constitutionnel a, de manière générale, tracé les limites extrêmes de la décentralisation. Et en soulignant [...] que 'libre administration' ne signifiait pas 'libre gouvernement', il a marqué que les collectivités territoriales locales et la collectivité

collectivités régionales impliquerait la remise en cause de la forme unitaire de l'Etat français, mais surtout du principe français selon lequel « aucune collectivité locale n'exerce de tutelle sur une autre ». La région n'est pas un échelon local dominant mais une collectivité territoriale comme les autres, dotés d'un simple pouvoir réglementaire.

Des contraintes accompagnent également la région française d'outre-mer. Bien que la reconnaissance de la spécificité outre-mer facilite l'acquisition de ressource pour l'action régionale, elle ne permet pas une concrète émancipation par rapport aux régions de l'hexagone. Sur le plan juridique, on peut déjà évoquer l'assimilation⁷³⁴ comme une forme de contrainte : bien que l'on parle depuis 2003 « d'identité législative », la Guadeloupe est soumise, dans la continuité de la départementalisation de 1946 à une application de plein droit des lois et règlements nationaux, le principe d'identité législative étant « consubstantiel à la qualité de DROM » et l'existence d'un droit spécifique étant exceptionnel. A fortiori, toute compétence de nature législative est clairement refusée⁷³⁵. Autre contrainte à mentionner, l'action extérieure et le pouvoir de proposition: ces deux aptitudes dépendent, des relations politiques entre l'autorité nationale et régionale [Rubio, 2000], car en effet c'est le Préfet qui donne son accord pour associer les autorités régionales dans la délégation française et la proposition régionale peut ne pas être retenue même si elle est écoutée. Enfin, la situation de région monodépartementale en ce qui concerne la Guadeloupe, renforce les effets de la non clarification des compétences constatée, et entraîne un affrontement permanent, l'environnement social et culturel accentuant le phénomène en incitant les collectivités à investir des champs de compétences ne leur appartenant pas⁷³⁶.

En résumé, on peut considérer que la Région d'outre-mer de la Guadeloupe dispose de ressources systémiques plus larges par rapport aux régions de l'hexagone français ; un léger avantage matériel et une différence d'ordre juridique et politique, qui en fonction des contextes et des questions de politiques publiques soulevées, peuvent favoriser une démarcation stratégique en dépit d'un modèle de décentralisation moins favorable que celui appliquée en Espagne avec la Communauté autonome des Canaries.

territoriale étatique ne se situaient pas au même niveau ». Cf. FAVOREU Louis, PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris, éd. Dalloz, 2005, PP.481.

⁷³⁴ Le principe d'assimilation législative (énoncé explicitement par l'article 73 de la Constitution de 1946 est depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 implicitement repris sous la formulation « principe d'identité législative » par l'article 73 de la Constitution de 1958. Cf. BRARD Yves, « Identité ou spécialité législative », in: FABERON Jean-Yves (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, Op.cit., PP.115-118.

⁷³⁵ La jurisprudence du Conseil constitutionnel énonce sans ambiguïté que l'attribution de compétence législative est interdite aux Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, et que seuls les Territoires d'outre-mer (TOM) – aujourd'hui dénommés « Collectivités d'outre-mer » par opposition aux DROM – ont un principe de spécialité législative puisqu'étant régis par l'article 74 de la Constitution. Pour exemple, se référer à la décision n°91-290 du 9 mai 1991 sur loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse : www.conseil-constitutionnel.fr

⁷³⁶ LISE Claude, TAMAYA Michel, *Rapport au Premier Ministre*, « Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité », Paris, éd. La documentation française, 1999, P.81.

b. Une diversité des ressources minimisant les contraintes pour la CA

A l'égal du cas français, c'est à partir d'une appréhension globale des relations entre l'Etat espagnol et la Communauté autonome, que l'on pourra relever les différentes cartes dont dispose les Iles Canaries dans le jeu systémique avec le centre. En dépit de sa forme unitaire, l'Espagne fonctionne sur des bases fédérales contribuant peu à peu à considérer cet Etat à autonomies régionales comme étant en bonne voie pour devenir un Etat fédéral. Cette situation de quasi-fédéralisme fournit un point de départ précis pour décortiquer le système relationnel « centre-périphérie ».

Partons tout d'abord des similarités existantes entre ces deux organisations d'Etat. En premier lieu, se dessine un objectif commun, qui est celui de concilier l'unité et la diversité.

« [...] el regionalismo y el federalismo de nuestro días [...] responden no tanto a la satisfacción de la heterogeneidad histórica y sociocultural, cuanto al objetivo de conciliar unidad y diversidad a partir del reconocimiento y respeto del derecho al autogobierno de los ciudadanos y de las colectividades territoriales en que se integran, así como al de participar en las decisiones políticas generales en condiciones básicas de igualdad »⁷⁵⁷

Même si les moyens d'y arriver diffèrent, cette conciliation repose dans les grandes lignes sur l'existence d'une même Constitution et des institutions communes pour tout l'Etat, et d'un Sénat pour représenter les collectivités territoriales comme composantes de cet Etat. Elle se base également sur l'existence d'un niveau de collectivité territoriale doté d'un fort degré d'autonomie et de surcroît de ressources politiques de poids face à l'Etat central, le tout consolidé par : une répartition des compétences entre ces collectivités et l'Etat central prévues dans la Constitution / l'inexistence de contrôle politique entre ces deux types d'acteurs / l'existence d'institutions et de finances propres à chacun.

Mais en second lieu, un certain nombre de nuances principalement liées aux motivations et moyens mobilisés pour réaliser cette conciliation unité/diversité permettent de clarifier le cas espagnol. Avec le concept « Hechos diferenciales », le processus autonome espagnol a tenté d'unir les spécificités revendiquées par certaines « Nationalités périphériques » régionales, en leur attribuant une reconnaissance constitutionnelle. Il a été question au sein de l'Etat unitaire espagnol d'un processus de dissociation pour préserver l'unité de l'Etat : l'Etat central en position défensive reconnaît institutionnellement un régionalisme politique offensif, pour apaiser

⁷⁵⁷ « [...] le régionalisme et le fédéralisme de nos jours [...] ne répondent pas tant à la satisfaction de l'hétérogénéité historique et socioculturelle, qu'à l'objectif de concilier unité et diversité à partir de la reconnaissance et du respect du droit à l'autogouvernement des citoyens et des collectivités territoriales dans lesquelles ils s'intègrent, ainsi que de participer aux décisions politiques générales dans des conditions basiques d'égalité ». Notre traduction de, CAMARA VILLAR Gregorio, « El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas », in: *Revista española de derecho constitucional (REDCE)*, n°1, Enero-Junio, 2004, PP.197-240 (particulièrement P.197).

les tensions susceptibles de bouleverser l'Etat dans son ensemble. A cet effet, est mis en œuvre un simple principe de différenciation qui atténue certains traits spécifiques à l'organisation interne des Etats fédéraux. Par exemple le partage des attributs de la souveraineté, mis en œuvre dans l'Etat fédéral (et posant dès lors une égalité de droit et de statuts des composantes) est évincé dans le cas de l'Etat unitaire des autonomies régionales en Espagne⁷³⁸.

Cependant, malgré des illustrations pertinentes comme celle du partage de la souveraineté, ces distinctions entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire à autonomies régionales, ne sont pas faciles à isoler. D'autant plus qu'il n'existe pas de modèle unique d'Etat fédéral, mais différentes variantes dotées de lignes communes. Comme l'a souligné Ernesto Soto Reyes Garmendia⁷³⁹ :

- *on ne peut pas affirmer qu'un Etat fédéral se construit automatiquement par la réunion d'autorités politiques préexistantes (la création par division nationale ou rassemblement de plusieurs entités sont toutes deux possibles) ;*

- *le concept de souveraineté en lui-même est insuffisant pour déterminer la nature fédérale d'un Etat (la capacité à exercer l'autorité sous-jacent à ce concept, peut s'exprimer par un haut degré d'autonomie politico-administrative sur d'importantes compétences, et ne nécessite pas obligatoirement l'absence d'un lien de subordination à l'Etat central titulaire ordinaire de la souveraineté) ;*

- *l'hétérogénéité de la distribution des compétences d'un Etat à l'autre permet tout au plus une distinction avec celle effectuée dans un Etat unitaire⁷⁴⁰.*

- *Enfin, le Sénat, communément considéré comme l'organe de représentation des collectivités, peut se révéler être davantage une chambre de représentation des populations présentes dans ces collectivités que des entités elles-mêmes.*

Si la nature de l'Etat espagnol fait débat, c'est sur les principales caractéristiques de l'Etat fédéral influençant le système relationnel centre/périphérie qu'il faut se centrer, telles que présentées par Stéphane Rosière⁷⁴¹ :

- *une répartition constitutionnelle des compétences entre deux niveaux d'Etats (fédérés et central), qui permet la protection des droits et responsabilités par la Constitution et le recours à l'arbitrage d'une Cour ou Tribunal constitutionnel en cas de litige entre ces deux types de gouvernement.*

- *la recherche d'un équilibre à travers l'idée d'un pacte ou contrat entre divers peuples et régions d'une part, et un gouvernement d'autre part (qui se matérialisera dans le cas fédéral par l'absence de hiérarchisation et le partage de souveraineté dans sa dimension interne – l'externe étant réservée à l'Etat fédéral)*

- *la mise en place de mécanismes relationnels entre les deux niveaux de gouvernement pour maintenir la dynamique fonctionnelle de l'Etat dans son ensemble.*

Ces caractéristiques couplées aux effets du principe de différenciation dans l'organisation autonome espagnole, permettent d'apporter des précisions. Tout d'abord un processus

⁷³⁸ GREFFE Xavier, *La décentralisation*, Paris, éd. La Découverte, 2005, PP.68-70.

⁷³⁹ SOTO REYES GARMENDIA Ernesto, « Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir », in: *Politica y Cultura*, Primavera 2006, n°25, PP.27-45.

⁷⁴⁰ CAMARA VILLAR Gregorio, « El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas », Op.cit., PP.200-201.

⁷⁴¹ Cf., « Fédération », ROSIERE Stéphane, *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, P.108.

autonomique inachevé et un climat conflictuel permanent entraînent des tensions sur la répartition des compétences. Cette situation fait du Tribunal constitutionnel un atout clef du système par ses décisions. Deuxièmement, l'absence de partage de souveraineté positionne les Communautés autonomes dans une relation inégale avec l'Etat central pouvant exacerber les tensions entre ces deux niveaux de gouvernements. Troisièmement un risque latent de rupture du pacte entre les différents peuples d'Espagne est entretenu par le processus autonome inachevé et l'existence d'un groupe de pression constitué des « nationalités périphériques ». Enfin, un Etat central qui s'évertue à maintenir la cohésion nationale avant les intérêts régionaux.

Ainsi, lorsqu'un Etat fédéral tente de maintenir un équilibre entre le pouvoir central et les pouvoirs territoriaux, l'Etat unitaire à autonomies régionales qu'est l'Espagne tente d'atteindre une synthèse dialectique entre l'unité et la diversité⁷⁴².

Un tel contexte systémique fournit aux relations centre/périphérie une certaine complexité, que l'on pourrait rapporter à celle des Régions d'outre-mer avec l'Etat français, mais qui reste tout de même plus riche dans le cas espagnol de part l'ouverture fédéraliste.

Le cadre quasi-fédéral, hautement conflictuel notamment à cause des « Nationalismes périphériques » qui contribuent à modeler le système en fonction de leurs propres stratégies, permet à la Communauté autonome des Canaries de puiser des ressources et contraintes. Les ressources de la Communauté autonome espagnole ne peuvent pas faire l'objet d'une hiérarchisation comme dans le cas français, où l'autonomie d'action est principalement liée aux finances. L'ordre de présentation est ici choisi par commodité. Les ressources financières étant évoquées de façon basique dans les articles 156, 157 et 158 de la Constitution de 1978, un flou dans la forme définitive et la mise en œuvre a été constaté. Cette situation a favorisé les négociations politiques notamment celle des Nationalités périphériques, comme la Catalogne, la Navarre et le Pays basque. Des ressources financières inégales d'une Communauté à l'autre sont apparues. Néanmoins, de façon générale, les ressources financières autonomiques restent conséquentes⁷⁴³. Il s'agit du système d'impôts partagés entre l'Etat et les CA qui en mettant de côté la situation extrêmement avantageuse du Pays basque et de la Navarre soumis à un système fiscal spécifique (régime des *fores*) depuis la loi organique du financement des Communautés autonomes (LOFCA) du 22 septembre 1980⁷⁴⁴, identifie un système fiscal (régime de droit

⁷⁴² CAMARA VILLAR Gregorio, « El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas », in: *Revista española de derecho constitucional (REDCE)*, n°1, Enero-Junio, 2004, PP.197-240.

⁷⁴³ Volontairement ne sont pas abordés dans cette section les financements européens.

⁷⁴⁴ Le Pays basque et la Navarre ont insisté sur la légitimité historique des « *fueros* » médiévaux pour revendiquer des droits fiscaux spécifiques par rapport aux autres Communautés autonomes lors des réflexions sur le financement autonomiques dans les années 1980 : « les *fors* introduisirent au Moyen-âge un système de droit local, générant des

commun) dans les autres communautés. Ce système leur permet grâce aux successifs accords de financement des autonomies (1980, 1986, 1992, 1996, 2001, 2009), de détenir un réel pouvoir financier : entre autre, elles partagent le produit fiscal et le pouvoir fiscal lui-même. Depuis 1996 la coresponsabilité fiscale a été instaurée, par le transfert de nouveaux impôts aux CA⁷⁴⁵ ; en 2001 et 2009, la marge de manœuvre financière des CA est amplifiée : modification de la liste des impôts cédés et élargissement du pouvoir fiscal autonome sur ces impôts⁷⁴⁶. Autre ressource financière de la Communauté autonome, les transferts de l'Etat au nom de la péréquation : dès l'approbation de la Loi organique sur le financement des communautés autonomes (LOFCA) en 1980, ont été posés les principes d'équité et de solidarité⁷⁴⁷. Ces principes se matérialisent au départ par deux instruments étant, un financement inconditionné, la « *Participación en los Ingresos del Estado* » (PIE) , et un financement conditionné, le « *Fondo de compensación interterritorial* »

statuts juridiques applicables à un lieu défini afin de réguler la vie locale en établissant un ensemble de normes, de privilèges et de droits octroyés par le roi ou le seigneur de la terre considérée, et ce, en concertation avec la population ». Cf. PETITTHOMME Mathieu, « Le dilemme de la conciliation entre autonomie régionale et solidarité nationale dans un contexte de fédéralisation asymétrique (1980-2009) », in : *Fédéralisme Régionalisme*, vol.9, N°2. Disponible sur <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=831> Par ce régime foral, le Pays basque et la Navarre définissent (tout de même en coordination avec le Ministère des finances et les directives européennes) et perçoivent la majeure partie des impôts sur leur territoire (l'Etat ne prélève presque aucun impôt dans ces Communautés). Elles participent très faiblement aux ressources de l'Etat (une contribution au financement des compétences relevant exclusivement de l'Etat – relations extérieures, défense nationale – et une contribution au titre du Fonds de compensation interrégional – FCI).

⁷⁴⁵ Conformément aux revendications de la Catalogne, le Partido Popular (PP) procède notamment à : (1) la cession de 30% de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPF) et de 30% de l'impôt sur la valeur ajoutée (IVA) aux Communautés qui le souhaitent, (2) une gestion conjointe de l'IRPF par les représentants de l'administration centrale et des administrations autonomes, (3) une capacité de législation plus importante aux communautés qui le souhaitent en matière d'impôts d'Etat.

⁷⁴⁶ Les deux derniers Accords de financement des Communautés autonomes du régime commun ont été adoptés au sein du « Consejo de Política Fiscal y Financiera », un organe consultatif et de délibération créé par l'article 3 de la LOFCA. Pour contrer l'habitude des renégociations du système de financement, l'Accord passé en juillet 2001 entre l'administration centrale et les CA de régime commun s'est vu conférer un caractère indéfini (incorporé dans une législation) pour stabiliser le système ; ainsi l'Accord passé en 2009, essentiellement pour tenir compte du contenu des réformes statutaires, ne remet pas en cause les bases de l'accord de 2001 et vise à le préciser. Les Communautés autonomes peuvent désormais gérer jusqu'à 50% de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPF) (33% étaient prévus avec la réforme de 2001), 50% de l'impôt sur la valeur ajoutée (IVA) (35% étaient prévus avec la réforme de 2001), 100% de l'impôt spécial sur l'énergie électrique ainsi que sur la taxe d'immatriculation, et jusqu'à 58% (40% en 2001) des impôts spécifiques portant sur la consommation (boissons alcoolisées, tabac, produits pétroliers - IEH).

Un pouvoir normatif (fixation du barème ou taux d'imposition, fixation du régime des exonérations et autres avantages fiscaux, sous réserve des limites et conditions de la loi) est octroyé sur les impôts suivants : électricité, patrimoine, successions et donations, mutations, jeux, certains moyens de transports (droit d'immatriculation), ventes ou détails de certains hydrocarbures. Cf. GREFFE Xavier, *La décentralisation*, Paris, éd. La Découverte, 2005 ; PETITTHOMME Mathieu, « Le dilemme de la conciliation entre autonomie régionale et solidarité nationale dans un contexte de fédéralisation asymétrique (1980-2009) », Op.cit. ; CORDERO FERRERA José Manuel, PEDRAJA CHAPARRO Francisco, « La reforma del sistema de financiación autonómica en España: un proceso con luces y sombras », *XXII Seminario regional de Política Fiscal (CEPAL)*, Santiago de Chile, 26 al 29 de Enero de 2010.

⁷⁴⁷ Principes déjà sous entendus dans la rédaction de l'article 156-1 de la Constitution espagnole de 1978: « Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles ». Le principe de péréquation est quant à lui énoncé à l'article 138-1 de la dite Constitution: « El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular ».

(FCI)⁷⁴⁸. A partir de 2002, l'année de mise en application de l'Accord de financement de juillet 2001), est créé un autre fond additionnel, le « *Fondo de suficiencia* » (FS) visant, en plus des impôts cédés, un objectif de suffisance et surtout à compenser la situation des Communautés autonomes dotées d'une moindre capacité fiscale par rapport aux autres. Cet intérêt pour la solidarité territoriale s'approfondit avec l'Accord de financement de 2009 qui crée un « *Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales* » (FGSPF) composé du « *Fondo de suficiencia global* » (FSG) et d'un « *Fondo de convergencia* » ; ce dernier « *Fondo de convergencia* » est lui-même subdivisé en un « *Fondo de competitividad* » et un « *Fondo de cooperación* »⁷⁴⁹. Enfin comme dernière ressource financière, les conventions d'investissement (« *convenios de inversión* ») passées entre l'Etat et les Communautés autonomes. Elles sont certes de caractère bilatéral et a priori favorable aux régions espagnoles, mais dans le fond elles restent soumises à la discrétion de l'Etat qui peut ainsi imposer ses préférences en termes de dépenses territoriales⁷⁵⁰. La Communauté autonome dispose également de ressources juridiques et politiques conséquentes, à commencer par un pouvoir législatif et exécutif autonomes : chaque Communauté autonome possède des institutions similaires à celle de l'Etat central, avec leurs particularités⁷⁵¹. Il s'agit d'une assemblée législative dont les membres sont élus par suffrage universel direct, qui fonctionne comme un véritable parlement national

⁷⁴⁸ La question des critères de répartition pour le PIE a fait l'objet de nombreuses négociations politiques, de nouveau menées par la Catalogne, mais divisant, au-delà du système partisan, les Communautés autonomes riches et les Communautés autonomes pauvres : « coûts effectifs » de 1980 à 1986 (évaluation préalable des dépenses de chaque CA), critères socio-économique (ex : développement économique de chaque CA) à partir de 1986, critères sur la densité de la population, sa dispersion, à partir de 1992. De même, le FCI favorisait les Communautés dotées d'un plus haut degré d'autonomie, car plus de compétences équivaut à plus de prestations de services et donc plus de dépenses et des ressources venant du FCI à la hauteur.

⁷⁴⁹ Le « Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales » (FGSPF) est un instrument de nivellement partiel qui assure à chaque région un financement minimum, un pourcentage commun à partir de l'évaluation que le système fait de leurs besoins de dépense. Les critères de répartition du FGSPF, (ou évaluation de la « Unidad de Necesidad »), sont donc : la population (30%), la superficie (1,8%), la dispersion (0,6%), l'insularité (0,6%), la population exacte équivalente (38%), la population de plus de 65 ans (8,5%), la population entre 0 et 16 ans (20,5%). L'objectif du « Fondo de cooperación » est d'équilibrer et d'harmoniser le développement régional et la convergence dans les niveaux de vie des citoyens, en stimulant l'investissement et le développement dans les Communautés avec la plus faible rente per capita et avec une dynamique de population moins favorable (1,200 millions d'euros en 2009). L'objectif du « Fondo de competitividad » est de renforcer l'équité et l'efficacité dans le financement des besoins des citoyens et de réduire les différences dans le financement homogène per capita entre CA. Il est communément reproché à ces deux fonds additionnels de jouer un rôle doublon avec les objectifs du FCI. Cf., CORDERO FERRERA José Manuel, PEDRAJA CHAPARRO Francisco, « La reforma del sistema de financiación autonómica en España: un proceso con luces y sombras », Op.cit.; DE LA FUENTE Angel, « El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia », in: *Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea)*, julio de 2009, Colección Estudios Económicos 08-09.

⁷⁵⁰ LAGO-PENAS Santiago, MADIES Thierry, « Le nouveau fédéralisme financier en Espagne. Une analyse critique », in : *Revue de l'OFCE*, n°94, juillet 2005, PP.373-396 (particulièrement P.391).

⁷⁵¹ Pour le législatif on retrouve différents types d'assemblées autonomes : (1) « Parlamento » (Galice, Pays basque, Navarre, Catalogne, Andalousie, Iles baleares, Iles Canaries), (2) « Junta General » (Asturies), (3) « Asamblea Regional » (Cantabrie, Madrid, Extremadure, Murcie), (4) « Diputación General » (La Rioja), (5) « Cortes » (Aragon, Castille et León, communauté Valencienne, Castille La Mancha). Pour l'exécutif les distinctions se prolongent : (1) « Gobierno » (Pays basque, communauté Valencienne, Iles Baléares, Iles Canaries), (2) « Consejo ejecutivo » (Catalogne), (3) « Junta » (Galice, Castille et León, Extremadure), (4) « Consejo de Gobierno » (Asturies, Cantabrie, La Rioja, Madrid, Castille La Mancha, Murcie, Andalousie), (5) « Diputación General » (Aragon), (6) « Diputación Foral » (Navarre).

(adoption de lois, approbation de budget, etc.) ; d'un exécutif autonome, doté d'un président autonome élu qui nomme les ministres autonomes de son gouvernement (« consejeros »). Cette similarité institutionnelle conforte l'autonomie décisionnelle des Communautés autonomes par rapport à l'Etat central. Deuxième ressource juridique et politique, les différents types de compétences : il existe les compétences globales énumérées dans la Constitution (articles 148 et 151) ; les compétences définies dans les Statuts d'autonomie (par les CA dans le cadre des limites fixées par la Constitution) ; les compétences extrastatutaires (non écrites dans les Statuts et qui élargissent le cadre d'action autonome : lois cadres, lois organiques de transfert ou délégation, lois d'harmonisation) ; les compétences concurrentes et partagées avec l'Etat ; et les compétences exclusives des CA (celles non listées dans l'article 149-1 de la Constitution et donc non réservées à l'Etat central)⁷⁵². Troisième ressource juridique et politique, les organes multilatéraux de coopération par lesquels il s'agit surtout d'arrêter des accords ou lignes d'action, d'échanger des informations ; cette coopération est mise en œuvre à travers les « Conférences sectorielles » (depuis 1992) réunissant sur des secteurs de politique publique précis, le Ministre d'Etat concerné et les membres du gouvernement autonome ayant compétence dans le secteur soulevé, ainsi qu'à travers la « Conférence des Présidents » (depuis 2004) une instance politique présidée par le chef du gouvernement espagnol qui réunit les présidents de toutes les CA et de Ceuta et Melilla. Quatrième ressource juridique et politique la tenue des réunions horizontales entre Communautés : ces interactions souvent de nature informelle, permettent l'échange d'informations sur certaines questions (comme la protection civile, les politiques d'immigration, les services sociaux, etc.) et se ponctuent par des contrats horizontaux signés et non enregistrés au Sénat . Cinquième ressource à mentionner, la saisine du Tribunal constitutionnel : dans le cadre des conflits de compétences avec l'Etat central, cette saisine peut se révéler un outil stratégique intéressant pour les CA qui repose principalement sur l'orientation (en faveur ou non des autonomies) et la durabilité de l'interprétation de la jurisprudence⁷⁵³. Sixième ressource

⁷⁵² Compétence concurrente : lorsque l'Etat peut approuver une loi basique ou des lignes générales et que les Communautés autonomes peuvent édicter des législations de développement et ont en plus la faculté d'édicter des règlements et d'effectuer l'exécution de la fonction publique respective. Compétence partagée : revient à l'Etat toute la législation, réglementation et norme générale sur la thématique concernée, tandis que le rôle de la Communauté autonome se limite à tout ce qui relève de l'exécution. Cf. CUEVAS Fernando, « El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas », in: *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, vol. 2, 2010, PP.1-7 (particulièrement P.4). On retrouve ici, la « logique de fonction » : un Etat central qui se voit attribuer une compétence sur une fonction précise dans la matière (par exemple la législation) et une Communauté autonome qui se voit attribuer les autres fonctions non exclusives à l'Etat (ex : exécution, organisation, etc.). Cf. TEMARIO OPI (Organismos Públicos de Investigación), *La organización territorial del Estado. Las Comunidades Autónomas. Las Entidades Locales*, enero 2004, P.6.

⁷⁵³ Cela concerne surtout la question des compétences concurrentes : « Environ 1300 conflits ont été soulevés devant le Tribunal constitutionnel [...], dont deux tiers ont été initiés par les Communautés autonomes contre le gouvernement central. [...] Le nombre de conflits a récemment baissé en raison de la révision du système et du recours à la résolution extrajudiciaire des conflits » - un clin d'œil aux Commissions bilatérales. Cf. PARRADO Salvador, « Le rôle du gouvernement central

juridique intéressante pour la Communauté autonome, la réforme statutaire : l'ouverture du modèle des autonomies engendrée par l'imprécision du texte constitutionnel espagnol, confère aux négociations politiques un rôle central pour faire évoluer et sceller la forme finale des autonomies en Espagne ; cela se joue ouvertement à travers les réformes des Statuts d'autonomies des « Nationalités historiques » qui par le contenu de leurs choix, renforcent la position autonome par rapport à l'Etat central⁷⁵⁴ et amorcent un processus de réforme qui finira par s'étendre à l'ensemble des Communautés autonomes par effet de mimétisme⁷⁵⁵. Septième ressource juridique pour la Communauté autonome, l'interprétation libre des bases normatives de l'Etat (notamment dans le cas des compétences concurrentes) : plus la législation de base édictée par l'Etat est vague, plus le pouvoir d'interprétation autonome peut se développer, permettant à chaque Communauté autonome d'interpréter selon sa propre matrice cognitive et ses intérêts. La menace constante de rupture de l'unité constitue la huitième ressource politique : « la menace souterraine et permanente de rompre l'unité de l'Etat » qui est entretenue par certaines Communautés, qui tiennent lieu de groupe de pression au sein du système politique espagnol⁷⁵⁶ ; est ainsi mis en jeu l'objectif de conciliation « unité/diversité » soulevé par l'intégration des « Nationalités historiques » et l'articulation de l'ensemble des Communautés autonomes ; certains dénotent une « identité duale » qui engendrerait un

espagnol dans un Etat à niveaux multiples », in : *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3, vol.76, 2010, PP.495-514 (particulièrement P.501).

⁷⁵⁴ Selon la vision « particulariste » des réformes statutaires présentée par Manuel Contreras Casado : « la réforme statutaire aurait pour objectif, primordial ou exclusif, d'augmenter l'autogouvernement, par une augmentation des compétences ou l'amélioration du pouvoir autonome de façon indépendante par rapport aux prétentions des autres Communautés autonomes dans ce même sens. La nécessité de la réforme s'imposerait d'elle-même, de façon séparée et négociée bilatéralement entre l'Etat central et chaque Communauté [...] ». Cet état d'esprit se retrouve dans la seconde phase de réforme, durant les années 1990, et également dans la troisième vague qui se déroule actuellement (depuis les années 2000) où néanmoins les questions fonctionnelles de l'Etat des autonomies sont mises en avant. CONTRERAS CASADO Manuel, « Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado Autonómico », in : *Anuario Jurídico de La Rioja*, n°11, 2006, PP.11-33 (particulièrement P.16). Globalement les nouveaux Statuts d'autonomie ont augmenté la participation des Communautés autonomes dans les procédures où se décident les zones d'intervention de l'Etat central, par : (1) un renforcement considérable des mécanismes bilatéraux de coopération en réaction aux actuels mécanismes de caractère multilatéral – certaines ont créé dans leur Statut une Commission bilatérale de coopération comme cadre général et permanent de relation avec l'Etat (Catalogne, Andalousie), d'autres comme instrument principal de relation avec l'Etat (Communauté Valencienne, Iles Balears) – faisant de la bilatéralité le fil conducteur de la plupart des réformes, (2) la participation des Communautés autonomes dans des institutions et procédures de prise de décisions étatiques. Cf. GONZALES AYALA María Dolores, « Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: la diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma », in : *InDret/Revista para el análisis del Derecho*, n°1, 2009 (particulièrement PP.11-22).

⁷⁵⁵ « Comme il était prévisible, l'adoption du nouveau statut catalan a donné lieu à une vague de nouvelles réformes des Statuts d'Autonomie d'autres Communautés autonomes. [...]. Chaque Communauté autonome est intéressée directement par le Statut des autres dans la mesure où leur réforme entraîne d'une certaine manière la réforme de l'Etat. De fait, la majorité des recours en inconstitutionnalité déposés contre les Statuts d'Autonomie réformés ont été à l'initiative d'une Communauté autonome voisine ». Cf. DELGADO DEL RINCON Luis E., « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'Etat de Autonomias », in : *Confluences Méditerranée*, 2010, vol.2, n° 73, PP.93-106 (particulièrement P.100).

⁷⁵⁶ « Nous nous trouvons [...] face à un système politique qui fonctionne quotidiennement sur fond d'une divergence fondamentale quant au principe de légitimité, c'est-à-dire d'un système perpétuellement miné de l'intérieur ». COTARELO Ramon, PERES Hubert, « Nouveau regard sur une ancienne dictature : l'Espagne peut-elle être un modèle ?, in : *Pôle Sud*, n°16, 2002, PP.49-64 (particulièrement P.57).

affrontement identité nationale/identité autonome, facteur permanent de fracture de l'unité⁷⁵⁷. Enfin on peut citer comme dernière ressource juridique de la Communauté autonome, la participation à des domaines exclusifs de l'Etat : en effet, dans certains champs de compétences exclusivement réservés à l'Etat, celui-ci ajoute des paragraphes pour établir une compétence partagée (relations internationales, défense et forces armées, régimes douaniers, commerce extérieur)⁷⁵⁸.

Parallèlement à ces ressources autonomiques générales, la Communauté autonome des Canaries disposent de ressources spécifiques. Nous pouvons commencer par les ressources financières se présentant sous la forme de spécificités fiscales : la structure archipélagique a permis aux Canaries – dès la première Loi de financement des communautés autonomes (LOFCA) du 22 septembre 1980 – de figurer parmi les exceptions au régime commun, à côté du Pays basque et de la Navarre. Néanmoins, ne relevant pas du régime foral au même titre que le Pays basque et la Navarre, la Communauté autonome des Canaries est soumise au régime commun de financement tout en étant dotée de spécificités fiscales avantageuses⁷⁵⁹ : ainsi, ne s'appliquent pas sur son territoire les règles du régime commun de financement pour l'impôt sur la valeur ajoutée (IVA), l'impôt sur la consommation de l'hydrocarbure, et les impôts spéciaux ; ses impôts de consommation diffèrent du reste de l'Espagne (« Impuesto General Indirecto Canario », et « Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias ») et relèvent directement de la responsabilité du gouvernement autonome des Canaries, permettant à la Communauté de bénéficier d'une très importante autonomie fiscale par rapport aux autres Communautés du régime commun de financement. Les ressources financières prennent aussi la forme d'Avantages dans la péréquation : ayant accédé à l'autonomie par la « voie rapide » à l'instar des « Nationalités périphériques », la Communauté autonome canarienne a fait parti du premier groupe ayant bénéficié du transfert de compétences en matière de dépense (formation, santé dans

⁷⁵⁷ DEL PINO Eloisa, LARROQUE ARANGUREN Jimena, « Les Espagnols face à la démocratie : continuité et changement dans la culture politique », in : *Pôle Sud*, n°23, 2005, PP.131-146 (particulièrement P.143).

⁷⁵⁸ L'article 149 -1.3 de la Constitution espagnole attribue à l'Etat la compétence exclusive dans les relations internationales (les Communautés n'ayant pas compétence pour passer les traités). Cependant, en relations internationales, les Communautés autonomes peuvent passer des accords avec d'autres collectivités territoriales étrangères dans le cadre de leurs compétences ou avoir leur propre bureau de représentation à Bruxelles pour mener leur négociation et les suivre ; en matière d'immigration leur responsabilité sur les questions de santé, éducation et assistance sociale, les rendent responsable de la gestion des immigrés.

⁷⁵⁹ Article 46 du Titre IV du Statut d'autonomie des Canaries : « *Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo* ». Dans les faits, ce régime spécifique tennat compte de la particularité économique et sociale des Canaries existe depuis son intégration à la Couronne de Castille (le « Real Decreto » du 11 juillet 1900 instaurait la Franchise sur la consommation et des produits précis; la Loi du 6 mars 1900 excluait les Canaries de certains impôts nationaux sur le commerce; la Loi 41/1964 du 11 juin établissait entre autre une spécialité fiscale).

les années 1980-début 1990). Cela lui a permis d'être favorisée dans le cadre des ressources inconditionnées venant du « *Fondo de compensación interterritorial* » (FCI). En ce qui concerne les autres apports additionnels de l'Etat dans le cadre de la péréquation, l'archipel canarien bénéficie (avec les Iles Baléares) en plus des critères de répartition du « *Fondo de garantía* » classiques (population, superficie, dispersion) de celui de l'insularité (0,6%) : « *(l'insularité) se répartit entre Baléares et Canaries en proportion à la distance, pondérée par tronçons, entre leurs respectives capitales et les côtes péninsulaires, ce qui dans le système actuel implique d'attribuer aux Canaries 79,9% de son montant total* »⁷⁶⁰. La Communauté autonome des Canaries a d'autre part des ressources juridiques et politiques telle que la réforme statutaire : comme la plupart, la Communauté des Canaries a initié dès mai 2004 des réflexions sur un projet de réforme statutaire. Un projet de réforme qui a pris forme en janvier 2006, a été publié le 31 juillet 2006 dans le Bulletin Officiel du Parlement des Canaries et transmis par le Parlement des Canaries aux « Cortes Generales » le 6 février 2007, pour finalement être retiré par le Parlement canarien le 12 décembre 2007. Cette proposition de réforme ne cachant pas son ambition de réformer dans le but d'augmenter l'autonomie politique des Canaries⁷⁶¹, une autre proposition de réforme statutaire pourrait voir le jour dans l'avenir. Autres ressources juridiques et politiques, les institutions autonomiques : en plus d'un « Parlamento » (assemblée législative autonome) et d'un « Gobierno » (exécutif autonome avec un Président élu par l'assemblée et nommé par le Roi d'Espagne), la Communauté canarienne est dotée d'une collectivité locale particulière nommée « Cabildo ». Un Conseil insulaire, placé sur chaque île de l'archipel qui facilite le contact entre le gouvernement autonome et les administrés. Cet organe est chargé de la représentation du gouvernement et de l'administration autonome et d'exercer en leur nom n'importe quelle compétence qui ne sont pas directement exercées par le pouvoir autonome. Enfin peut être citée comme ressource juridique particulière aux Canaries, la participation aux relations extérieures de l'Etat : conformément aux articles 37-2 et 38 de son Statut d'Autonomie, la Communauté des Canaries pourra participer aux délégations espagnoles en contact avec les organes de l'Union européenne quand ses intérêts sont en jeu, et doit être informée par l'Etat des Traités qui affectent ses intérêts régionaux afin que son gouvernement donne son avis.

⁷⁶⁰ Notre traduction de, DE LA FUENTE Angel, « El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia », in: *Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea)*, julio de 2009, Colección Estudios Económicos 08-09, P.14.

⁷⁶¹ « *Con la actual Propuesta de Reforma que se nos somete [...] la ordenación institucional de la Comunidad Autónoma se altera cuantitativa y cualitativamente de forma significativa en la evidente línea de potenciar la autonomía política de Canarias viable constitucionalmente* ». Cf., Consejo Consultivo de Canarias, Informe sobre la reforma del Estatuto, Dictamen 68/2006, La Laguna, 30 de marzo de 2006, P.2.

Ces différentes ressources offrentent dans ce système relationnel centre-périphérie, sont suivies de près par des contraintes peu nombreuses et concernant la Communauté autonome espagnole de façon générale. A ce niveau, il n'est pas nécessaire d'effectuer une dissociation du cas canarien. A noter que cela n'empêche pas chaque Communauté autonome de réagir différemment face à ces contraintes. On observe tout d'abord une contrainte financière matérialisée par la politisation constante du système de financement : bien que l'Accord de financement passé en 2001 vise à poser des bases fermes, la question du financement autonome demeure sujet à débats politiques intenses, notamment entre les Communautés autonomes riches et pauvres, entre les « Nationalités périphériques », les autres Communautés et l'Etat central (soucieux de préserver l'unité du système par l'intégration des nationalités et la coordination de l'ensemble des Communautés autonomes). Ainsi, chaque nouvel Accord de financement est susceptible de remettre en cause les précédents et de subir les pressions périphériques de certaines Communautés. Le système n'étant pas jusqu'alors fermé (les articles 156 à 158 de la Constitution espagnole restant basiques) les réformes de financement continueront à évoluer au rythme des débats politiques, entretenant une instabilité pour les autonomies (possibilités de régression comme de progrès). A cette contrainte financière s'ajoute des contraintes d'ordre juridique et politique, à savoir la prééminence de l'Etat central : en plus du fait que plus de la moitié des politiques sont soumises à un pouvoir concurrent, qu'en cas de conflit les normes de l'Etat doivent prévaloir sur celles de la CA (dans les matières qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté) et que l'Etat central a la possibilité d'empiéter sur des compétences exclusives (éducation, services sociaux, santé, agriculture, industrie, commerce) au nom de principes constitutionnels tels que « l'égalité de tous les citoyens » ou la « coordination de la planification générale de l'activité économique » [Parrado, 2010], c'est surtout au sein des organes multilatéraux de coopération que l'on ressent cette prééminence de l'Etat central. En effet, les Conférences sectorielles sont convoquées et présidées par le Ministre d'Etat du secteur concerné (qui décident également des affaires à traiter en leur sein), et sont donc prioritairement conditionnées par les intérêts du Gouvernement espagnol, ainsi que par le pouvoir d'influence du Ministre d'Etat⁷⁶². Le bilatéralisme favorisant la concurrence et le contrôle du centre constitue une autre contrainte : en dehors des échanges multilatéraux, une Communauté négocie « en secret » avec l'Etat central, ce qui nuit à une égalité de traitement et

⁷⁶² Gregorio Camara Villar précise : « [...] les mécanismes [...] ont la virtualité de concéder aux unités les plus petites du système un notable rôle de protagoniste dans les tâches administratives et politiques, il est certain aussi qu'ils cachent un réel risque qui se présente occasionnellement [...] : faciliter, sous certaines conditions, un glissement vers des situations de prééminence de fait du pouvoir central, qui, sous prétexte de la nécessaire collaboration, peut finir en imposant ses propres critères surtout dans les occasions où l'enjeu est la disposition de moyens financiers sur lesquels seulement ce pouvoir peut décider ». Notre traduction, CAMARA VILLAR Gregorio, « El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas », Op.cit., P.236.

d'échange entre toutes les autonomies et pousse davantage l'Etat à jouer le rôle de coordinateur⁷⁶³. La faible coopération horizontale est aussi une contrainte juridique et politique : la rigidité de sa régulation dans l'article 145-2 de la Constitution espagnole et dans les Statuts d'autonomie ne facilite pas un réel usage de cette pratique juridique. S'ajoute des arguments d'ordre politique : la méfiance du centre envers une périphérie régionale prenant des initiatives sans le consulter et une culture politique n'arrivant pas à identifier des intérêts périphériques communs face au Centre⁷⁶⁴. On peut conclure la liste des contraintes avec le fait que le Sénat soit une institution non représentative : alors que la Constitution définit le Sénat comme la « Chambre de représentation territoriale » (article 69-1), dans les faits cette fonction n'est pas véritablement assurée suscitant ainsi de nombreux débats sur sa réforme. En effet, l'absence d'une véritable représentation territoriale empêcherait de compenser les législations étatiques « invasives », le Sénat étant la plupart du temps une simple chambre de seconde lecture et subordonnée au Congrès⁷⁶⁵.

La Communauté autonome des Canaries détient par ses nombreuses ressources systémiques des opportunités de surpasser qualitativement et quantitativement ses contraintes. Une configuration qui lui permet d'attester d'un réel pouvoir régional, par opposition à la Région d'outre-mer de la Guadeloupe, qui possède dans ses ressources juridiques et politiques propres un potentiel d'action moindre face aux contraintes observées.

Ces paramètres engendrés par les relations du centre et de la périphérie régionale, ouvrent le champ du possible sur la capacité d'action stratégique de chacune de ces régions. Ces ressources et contraintes vont en effet baliser les réelles possibilités d'action qui s'offrent à ces régions sur la politique publique d'immigration.

⁷⁶³ PARRADO Salvador, « Le rôle du gouvernement central espagnol dans un Etat à niveaux multiples », in : *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3, vol.76, 2010, PP.495-514.

⁷⁶⁴ CAMARA VILLAR Gregorio, « El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas », Op.cit.

⁷⁶⁵ Il n'existerait pas de réels mécanismes pour permettre la représentation des Communautés autonomes, de fonctions spécifiques en relation avec les autonomies (d'où une duplicité fonctionnelle avec le Congrès). Cf. FELIP I SARDA Josep María, « La reforma institucional de las administraciones autonómica y local en España », in : *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, n°52/53, PP.83-109 (particulièrement PP.87-88); RUIZ RUIZ Juan José, « La 'Cartasis' del senado español », in : *Teoría y realidad Constitucional*, n°17, 2006, PP.371-392. CAMARA VILLAR Gregorio, « El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas », Op.cit., P.215.

B. La stratégie régionale et la politique d'immigration

A partir de leurs ressources et contraintes systémiques, les institutions régionales vont être en mesure, de développer des stratégies dans un secteur. En matière d'immigration, la Guadeloupe a déjà pu démontrer une capacité stratégique offensive, tandis que les Iles Canaries ont fait les preuves d'une stratégie défensive sur la même période.

1. Mesurer la capacité stratégique régionale dans un secteur

En restant dans l'approche systémique défendue par Crozier et Friedberg, on part de l'hypothèse que la mesure de la capacité stratégique régionale peut s'appréhender par la façon dont les acteurs (les régions), maîtrisent la ou les zone(s) d'incertitude les plus pertinentes dans le secteur de la politique publique d'immigration. En dépit des avantages ou désavantages que les institutions régionales tirent de leurs principales ressources et contraintes systémiques, il leur est possible d'influer sur le système relationnel. Les régions peuvent en tant qu'acteurs remettre en jeu la prévisibilité de leurs actions dans un contexte précis, et ainsi accroître leur liberté d'action sur une thématique donnée. Autant le système influe sur le comportement des acteurs, autant les acteurs modifient le système par leurs stratégies.

Ce raisonnement mérite toutefois d'être différencié de celui développé par Romain Pasquier avec sa notion de « capacité politique régionale », qu'il définit comme « *un processus complexe 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 dans des contextes d'action fragmentés et fluides que sont les espaces régionaux. [...]. La capacité politique régionale résulte de cette interaction complexe entre les pratiques et croyances héritées et les dynamiques du changement social qui viennent modifier régulièrement les répertoires d'action des acteurs régionaux. [...]. L'enjeu est de comprendre comment les institutions et les groupes d'acteurs régionaux incorporent tout à la fois les expériences historiques et le changement social dans leurs logiques d'action* »⁷⁶⁶. Lorsque Pasquier défend une « capacité politique régionale » comme « processus historique, dans le temps long de la construction sociale des territoires régionaux et des relations centre/périphérie »⁷⁶⁷, il se rapproche davantage de notre définition du

⁷⁶⁶ Ibid.

⁷⁶⁷ PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, éd. Presses universitaires de Rennes, février 2004, P.28.

pouvoir régional en tant que « degré d'autonomie d'action » présenté plus haut. Par conséquent, il semble préférable d'opter pour la notion de « capacité stratégique régionale », un processus temporellement moins diffus, plus précis, et centré sur une question de politique publique précise.

Cette précision n'empêche pas un rapprochement, puisque dans le fond, nous pouvons dire que la « capacité stratégique régionale dans un secteur » est fortement liée à la « capacité politique régionale » : dans les deux cas, il s'agit de la mobilisation sociopolitique du territoire au sein d'un modèle de décentralisation spécifique, dans le cadre de l'action publique. Lorsque la « capacité politique régionale » s'intéresse à la construction des modèles régionaux d'action collective et aux styles nationaux des politiques territoriales⁷⁶⁸, la « capacité stratégique régionale » se veut moins générale en s'intéressant à un contexte précis, et aux éléments auxquels ce contexte donne de la pertinence (ressources du système, intérêts, zone d'incertitude, acteurs).

Le « contexte » est donc l'élément sans lequel la mesure de la capacité stratégique n'aurait pas de crédibilité. Il constitue une fenêtre d'opportunité – de nouveaux comportements entre autre – pour remettre en jeu la prévisibilité des actions dans le système par la maîtrise de zone d'incertitude. Par « contexte » nous entendons ici « *des éléments mesurables et objectivables [...] ; tout ce qui est extérieur aux interactions entre les acteurs d'une politique publique (et qu'ils ne maîtrisent pas) tout en n'étant pas indépendant d'eux du fait de son caractère construit* »⁷⁶⁹.

Il s'agit de comprendre comment les institutions régionales guadeloupéenne et canarienne vont saisir un contexte⁷⁷⁰ pour agir stratégiquement sur une politique publique donnée. Comment elles vont accroître leur marge de liberté d'action initiale en mobilisant certaines ressources pertinentes vis-à-vis des intérêts poursuivis dans la thématique et rendre leur comportement imprévisible⁷⁷¹ dans les relations systémiques. Comment ces institutions régionales vont créer ou maîtriser une zone d'incertitude pour les autres acteurs du système. La nature et la pertinence de la zone d'incertitude quant à elles, dépendent du domaine dans lequel l'acteur pourra accroître sa marge d'autonomie d'action, c'est-à-dire la « *zone d'incertitude dont l'existence et la maîtrise conditionnent*

⁷⁶⁸ Modèles régionaux d'action collective : ensemble de pratiques politiques et de représentations du monde stabilisées et territorialisées dans le temps qui orientent les logiques d'action des groupes d'acteurs régionaux ; Styles nationaux des politiques territoriales : ensemble des règles et des ressources institutionnelles, des procédures de politique publique qui façonnent les relations entre les régions et les administrations centrales. Op.cit., P.28 et 29.

⁷⁶⁹ HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, PP.120-123.

⁷⁷⁰ Sociodémographique ; scientifique et technique ; étatique ; économique ; politique ; international ; autres politiques publiques.

⁷⁷¹ Par « imprévisible » nous entendons, tout comportement sortant de l'ordinaire par rapport à l'équilibre relationnel de base instauré par les règles du système. Le comportement sortant de l'ordinaire reste envisageable : tout comportement étant la conséquence d'une succession d'éléments connus, est inscrit dans un processus. Comme l'ont fait remarquer Crozier et Friedberg, la « manipulation de la prévisibilité » revient surtout à modifier « en sa faveur les conditions structurelles et les 'règles' qui régissent » les interactions ; enfermer les autres dans des contraintes pour rendre leur comportement prévisible d'avance et en même temps élargir ses possibilités de comportements.

la capacité d'action des uns et des autres »⁷⁷². En l'occurrence, dans le cadre du changement d'échelle de l'action publique induit par l'évolution des processus de décentralisation, la zone d'incertitude sera surtout de nature cognitive. En effet, l'agenda politique régional en tant qu'« espace de choix public territorial » comme le dénomme Sylvie Trosa⁷⁷³, se présente comme le meilleur outil pour observer les actions stratégiques de l'institution régionale en matière d'immigration. L'agenda politique regroupant un certain nombre de problèmes comme nécessitant un débat et une prise en charge des autorités, la sélection et la façon dont sont présentés ces problèmes reflètent nécessairement un choix rationnel ou une action stratégique. L'enjeu que suscite une inscription à l'agenda politique est d'autant plus important qu'il peut dépasser le cadre formel de répartition des compétences et les limites de l'agenda institutionnel – agenda centré sur la résolution des problèmes routiniers. L'agenda politique ou dit encore agenda systémique, se veut plus conjoncturel, soulevant ainsi tout problème perçu comme méritant une attention publique par la communauté politique. Si l'agenda institutionnel semble plus figé, l'agenda politique permet les innovations et les bouleversements dans la gestion publique, ici, territoriale.

Mais le plus intéressant avec l'agenda politique régionale, c'est qu'il permet d'observer la « territorialité » dans ces deux régions, au sens de « rapport existant entre un acteur et un territoire »⁷⁷⁴. Néanmoins, notre objectif demeurant la compréhension de la « capacité stratégique régionale », c'est surtout la façon dont les institutions régionales vont construire ce rapport avec le territoire que le contenu de cette territorialité qui nous intéresse. Pour rester dans la dynamique du changement d'échelle de l'action publique et en se référant aux travaux de Pierre Muller, on dira que c'est la forme du « fractionnement de l'agenda politique », c'est-à-dire, la manière dont « *les élus vont définir leurs politiques non pas en fonction de la répartition des compétences prévue par les lois de décentralisation [...] mais en fonction de l'agenda politique local* » qu'il faut mettre en avant⁷⁷⁵.

A noter que si les processus de mise en récits du territoire régional en matière d'immigration sont privilégiés par rapport aux récits eux-mêmes, ces derniers restent des témoins clefs de l'existence d'un acteur régional porteur d'une rationalité et capable d'une stratégie. Les récits précisent la façon dont l'acteur régional (au sens d'institution) opère – pour reprendre Alain Faure – le rapport « territorial/sectoriel ».

⁷⁷² CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, éd. Du Seuil, 1977.

⁷⁷³ TROSA Sylvie, « Qui a vu passer la décentralisation ? », in : PAVE Francis (dir.), *L'analyse stratégique : sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier, Colloque de Cerisy*, Paris, éd. Du Seuil, 1994, PP.272-280.

⁷⁷⁴ ROSIERE Stéphane, *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, P.282.

⁷⁷⁵ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je, 2006.

Ce positionnement interpelle particulièrement le postulat d'Herbert Simon sur la « rationalité limitée », puisqu'il s'agit ici d'observer les choix d'optimisation faits par les institutions régionales, acteurs limités par les interactions du système et les construits sociaux. Comment l'institution régionale construit-elle son rapport « territorial/sectoriel » en matière d'immigration dans le système au sein duquel elle évolue ?

Nos deux cas régionaux nécessitent maintenant une mise en contexte pour être analysés en ce sens⁷⁷⁶. L'évènement sur lequel repose notre problématique datant de 2007, la période 2005/2006 sera choisie pour mesurer la capacité stratégique régionale en matière d'immigration. Le travail d'analyse consistera donc à relever et à qualifier, à partir d'exemple empirique, le type de stratégie que les régions de la Guadeloupe et des Canaries sont à même de mettre en œuvre dans le cadre de la politique publique d'immigration, sur leur territoire. La remise en jeu de la prévisibilité dans le système dans un contexte temporel et factuel précis, donnera un aperçu de la capacité stratégique de ces régions. La Guadeloupe a pu remettre en jeu la prévisibilité par une revendication politique, pendant que la Communauté autonome canarienne a opté pour une nouvelle offre politico-administrative.

2. La revendication politique sur le territoire de la Guadeloupe

L'institution régionale de Guadeloupe a mobilisé une ressource systémique d'ordre politique (a) pour mener une stratégie offensive dans un secteur réservé à l'acteur étatique en créant un « espace fonctionnel » légitimant son intervention décentralisée (b).

a. La mobilisation d'une ressource politique : le Congrès des élus départementaux et régionaux de 2005

Le contexte à moyen terme légitimant la tenue du Congrès des élus départementaux et régionaux de 2005 comme une ressource qui suscite l'imprévisibilité dans le système, peut se présenter sous deux dimensions : un contexte regroupant les éléments sociaux et un contexte regroupant les éléments politiques.

⁷⁷⁶ On peut sans hésitation faire un rapprochement avec la « Policy Window » de John Kingdon, ses différents courants (politique, solutions, problèmes) contribuant à une mise en contexte précédent une inscription à l'agenda.

Le contexte social qui précède le Congrès de 2005 se caractérise par de vives tensions autour de la thématique d'immigration. La forte attractivité dont fait l'objet la Guadeloupe vis-à-vis des ressortissants haïtiens (et également de République dominicaine et de l'île de la Dominique) n'est pas un phénomène très bien accepté par les autochtones de l'archipel. L'Haïtien fait l'objet d'un mépris singulier au sein de la société guadeloupéenne, dont les raisons assez complexes ne seront pas évoquées ici⁷⁷⁷. Pour l'heure, ce qu'il faut retenir c'est qu'à l'instar des autres sociétés confrontées à des installations durables de migrants, la société guadeloupéenne a développé un ensemble de craintes (invasion, rivalités sur le marché du travail, insécurité) dont se nourrissent des personnalités influentes et xénophobes pour conforter leur notoriété et s'imposer légitimement sur la scène politique.

En Guadeloupe, ces peurs ont profité à des personnalités charismatiques du monde médiatique local, dont les propos racistes, xénophobes et discriminatoires – quand il ne s'agissait pas d'appels à la violence dans certains cas – ont atteint leur paroxysme lorsqu'ils réussirent à attirer l'attention d'un public conséquent. Ce même public finit par se convertir en un électorat fidèle lorsque ces personnalités décidèrent de se lancer dans la compétition politique. Observable dans la société guadeloupéenne depuis les années 1990, durant la même période où les acteurs nationaux débutèrent l'élaboration de la politique française d'intégration, ce phénomène prend corps à travers le parcours de deux animateurs de télévision et radio régionales.

L'animateur Ibo Simon sur la chaîne de télévision locale « Canal 10 », était un show man, habitué des médias, qui s'est particulièrement fait remarquer par une émission de proximité quotidienne (« Tous les jours 13 heures ») dans laquelle il ne tarissait pas de propos racistes (frisant ainsi l'autodérision) et méprisants envers la population guadeloupéenne elle-même et ses immigrés. Mais c'est surtout à travers sa thématique « anti-haïtienne » qu'il mobilisera un public conséquent, bénéficiant: d'une part, d'une chaîne locale comme « Canal 10 » qui se démarque de l'environnement médiatique de l'époque plutôt pauvre, en émettant 24 heures sur 24 heures des événements de la rue où travailleurs, chômeurs et artisans sont constamment filmés et interrogés, et d'autre part, du soutien d'une petite classe bourgeoise déjà habitée par des idées négatives concernant l'immigration clandestine. Cet animateur a pu parfaire sa séduction médiatique en s'exprimant principalement en créole, langue régionale de l'archipel. Ce cocktail a eu pour conséquence une puissante montée des sentiments anti-immigrés dans la société guadeloupéenne, que d'autres personnes ont voulu exploiter.

⁷⁷⁷ Pour en savoir plus, consulter, COURRENT Lauwencia, *L'immigration haïtienne en Guadeloupe : entre xénophobie, racisme et politisation*, Mémoire de recherche, Master sciences politiques, Université des Antilles et de la Guyane, Juin 2008.

Ce fut le cas de l'animateur Henri Yoyotte, qui après avoir obtenu l'autorisation d'émettre en 1993, se transforma en redoutable orateur chaque soir (de 20 heures à minuit), sur sa station « Radio contact », influençant habilement le point de vue des citoyens à son écoute sur les événements sociaux et politiques, et surtout en reprenant la thématique « anti-immigrés » pour entrer dans les bonnes grâces de ses auditeurs. En 2004, il ira jusqu'à créer une Association Citoyenne de Sauvegarde et de Défense des Intérêts des Guadeloupéens (ACSDIG) qui adressera une pétition au Président de la République en 2005. Cette pétition pose ouvertement la distinction entre « *le monde des nouveaux arrivants étrangers à la culture guadeloupéenne qui peu à peu s'approprient les leviers économiques* » et « *celui des Guadeloupéens de souche, de toutes origines ethniques, ancrés dans la culture guadeloupéenne, qui supportent tout le poids des charges de la société et se voient progressivement marginalisés et dépourvus* ». Les étrangers sont maladroitement assimilés aux immigrés clandestins et considérés comme nuisibles pour la cohésion sociale et culturelle de la Guadeloupe déjà fragilisée à cause de « *l'exiguïté (du) territoire, de la crise du logement et du taux de chômage de la population autochtone* »⁷⁷⁸.

Les tensions sociales investissent ainsi le champ public, et les retombées politiques de ces deux stratégies ne tardent pas.

Le contexte prend une tournure politique lorsque, chacun de leur côté, Ibo Simon d'abord, puis Henri Yoyotte ensuite, vont s'associer avec des personnalités socialement et localement influentes. Ces associations vont leur permettre de créer leur propre parti politique et ainsi la transformation de leur potentiel d'écoute en suffrages. Les thématiques anti-immigrés et particulièrement anti-haïtien, seront au centre de leurs campagnes politiques.

Ibo Simon débutera dans les élections locales en 1995 sans ressources organisationnelles particulières, (mais aidé de figures politiques locales de droite) jonglant de liste en liste jusqu'à la constitution au début des années 2000 du parti politique « Gwadeloup doubout » : en 1995, sa liste « le peuple en avant » obtient 8% des suffrages et Ibo Simon est élu pour la première fois. Aux législatives de 1997, Ibo Simon n'est pas élu mais totalise au premier tour 14,53% des suffrages exprimés dans la première circonscription, confirmant sa place dans la vie politique guadeloupéenne. Aux élections régionales de 1998, il devient conseiller régional, ayant obtenu 6,75% des suffrages exprimés avec sa liste « Fouté fé pou pèp gwadeloup ». Aux élections municipales de 2001, avec sa liste « Pointe-à-Pitre d'abord », Ibo Simon est réélu conseiller municipal, en obtenant 22% des suffrages exprimés au second tour, au point de mettre en

⁷⁷⁸ Se reporter à l'encadré « Extraits de la pétition adressée au Président de la République par l'ACSDIG en 2005 » en annexe.

ballotage le maire sortant dans son fief historique. Aux législatives de 2002, il arrive en troisième position et contribue grandement à mettre le député maire sortant en ballotage.

Henri Yoyotte quant à lui, positionnera une femme, Octavie Losio pour porter l'emblème du parti politique constitué avec elle « *Nofwap, la Guadeloupe en action* ». Ibo Simon étant inéligible aux élections régionales de 2004⁷⁷⁹, l'absence de sa personnalité charismatique a permis au parti d'Henri Yoyotte et d'Octavie Losio de s'imposer à son tour, voire de concurrencer sévèrement le parti d'Ibo Simon (1,55% pour « Gwadeloup doubout » et 2,07% pour « Nofwap »). Aux législatives de 2007, « Nofwap » poursuit sa lancée en évinçant Ibo Simon redevenu éligible dans la première circonscription, lieu où Ibo Simon réussit à s'imposer les années précédentes : « Nofwap » obtient avec Octavie Losio 7,25% contre 6,63% pour « Gwadeloup doubout ». Dans la première, la deuxième, la troisième et la quatrième circonscription, le parti « Nofwap » arrive à se placer respectivement : quatrième sur 11 candidats, quatrième sur neuf candidats, huitième sur quinze candidats et troisième sur onze candidats⁷⁸⁰.

Face à l'irruption marquée de ces partis politiques faisant de la xénophobie un fond de campagne très rentable sur le territoire guadeloupéen, la question des immigrés a suscité l'intérêt de l'Etat, acteur compétent sur le territoire.

Le contexte dans ses dimensions sociales et politiques posé, il s'agit maintenant de déterminer l'évènement ayant impulsé l'ouverture d'une brèche dans le système relationnel du centre et de la périphérie en matière d'immigration. Comment les évènements précédemment présentés ont pu remettre en cause la prévisibilité dans les relations entre l'Etat et la périphérie régionale.

Le Vendredi 28 juin 2005, une réunion à huis clos s'est tenue à la Préfecture de Guadeloupe, entre le président du Conseil régional, le président du Conseil général, le Procureur général de la République, les parlementaires de la Guadeloupe, les autorités militaires et civiles. Initialement, l'Etat, en tant qu'acteur compétent de la question, a voulu symboliquement tenir compte de l'avis des élus locaux face à montée des tensions et actes anti-immigrés au sein de la société guadeloupéenne, ces dernières années. Mais cette invitation à l'apparence, « courtoise » a eu un impact bien plus important pour les élus régionaux et départementaux, puisqu'ainsi, leur

⁷⁷⁹ Suite à une condamnation pour incitation à la haine et à la violence raciales qui l'a privé de ses droits civils et politiques pendant plus de deux ans.

⁷⁸⁰ 1° circonscription : Pointe-à-Pitre, Abymes, Grand-Bourg, Capesterre de Marie Galante et Saint Louis. 2° circonscription : Morne-à-L'eau, Petit-canal, Port-Louis, Anse-Bertrand, Moule, Saint-François, Sainte Anne, Gosier et la Désirade. 3° circonscription : Capesterre-Belle Eau, Goyave, Petit-Bourg, Baie-Mahault, Lamentin, Sainte-Rose, Deshaies et Pointe-Noire. 4° circonscription : Bouillante, Vieux-habitants, Baillif, Basse-Terre, Saint-Claude, Vieux-Fort, Gourbeyre, Trois-Rivières, saint Martin, Saint Barthélémy, Terre de Bas, Terre de Haut.

légitimité à aborder la question de l'immigration a été de fait, « reconnue », quand bien même la répartition institutionnelle, et la nature « fermée » du changement d'échelle vers le territoire guadeloupéen, excluent toute compétence des Collectivités territoriales dans le secteur de l'immigration (tant dans la gestion des flux, que dans le champ de l'intégration). C'est ainsi, que cette rencontre du 28 juin 2005, permit au président du Conseil régional, suivi du président du Conseil général, de marquer le point de départ de leur stratégie, en contournant les obstacles institutionnels et systémique grâce à des ressources propres aux régions et départements d'outre-mer – comme en atteste les deux commentaires qui suivent⁷⁸¹:

- Victorin Lurel (Président du Conseil régional) : « *Il nous faut informer les Guadeloupéens sur leurs responsabilités, faire un congrès, montrer à l'opinion que nous bougeons, former les agents de l'état civil pour déceler les fraudes, les réseaux* ».

- Jacques Gillot (Président du Conseil général) : « *[...] la population ne peut pas accueillir n'importe quel immigré dans des conditions déplorables, il faut qu'elle soit avec nous pour pouvoir trouver des solutions* ».

La stratégie des autorités territoriales décentralisées prendra forme concrète avec l'inscription à l'agenda politique territorial de l'immigration clandestine. Le processus de mise en récit du territoire de la Guadeloupe sur la thématique des immigrés, avait débuté bien avant la réunion du 28 janvier 2005, qui a simplement entériné une démarche minutieusement préparée quelques mois plus tôt par l'institution régionale. En décembre 2004, la tenue d'un Congrès des élus départementaux et régionaux est annoncée pour le mois de janvier 2005, puis repoussé en avril 2005. En prévision de ce Congrès, le Conseil régional avait commandé un sondage d'opinion à l'institut QUALISTAT, qu'il rendit public le mercredi 13 avril 2005, soit deux jours avant la rencontre des élus territoriaux. Ce sondage, de par son contenu, semblait justifier, en amont, la prise en charge de la thématique migratoire par des acteurs non compétents sur le territoire : sur les 497 personnes interrogées en Guadeloupe, 88% des sondés guadeloupéens sont favorables à ce que les « collectivités locales s'impliquent dans la lutte contre l'immigration clandestine », 84% approuvent l'idée d'acheter des vedettes maritimes qui seraient mises à la disposition de l'Etat, 79% jugent insuffisants « les moyens de contrôle aux frontières mis en place par l'Etat », et 76% estiment insuffisants « les moyens de gestion des flux migratoires par l'Etat ».

C'est ainsi que le président du Conseil régional de la Guadeloupe serait⁷⁸² à l'origine de la thématique du Congrès annoncé pour avril 2005, et qu'il aurait demandé au président du Conseil

⁷⁸¹ Extraits de l'article de presse, CHAMPAGNE Aurélie, « Consensus sur la question de l'immigration clandestine », in : *France-Antilles Guadeloupe*, du samedi 29 et dimanche 30 janvier 2005, P.3.

⁷⁸² Aux dires du directeur de cabinet de l'époque et vue la chronologie des événements apportant confirmation.

général de l'organiser. Conformément à la Loi d'orientation pour l'Outre-mer (LOOM)⁷⁸³, le président du Conseil général a convoqué le 1^{er} avril 2005, par arrêté, la réunion du Congrès des élus départementaux et régionaux pour le vendredi 15 avril, sur la problématique de l'immigration en Guadeloupe. Ont été réunis lors de ce Congrès : le président du Conseil général, le président du Conseil régional, des parlementaires, les consuls de la Dominique et de la République d'Haïti, les conseillers généraux et régionaux, les maires, et quelques personnalités invitées.

Ce Congrès a non seulement marqué l'inscription à l'agenda politique territorial de la thématique d'immigration, mais a surtout débouché sur l'adoption de quatre résolutions porteuses de solutions et de remarques à l'attention de l'Etat. Ce dernier étant le seul acteur compétent dans le secteur, on comprend que cette inscription constitue une stratégie territoriale qu'il reste à identifier.

b. La stratégie offensive par la création d'un espace fonctionnel

Pour commencer, il y a lieu de s'interroger sur la zone d'incertitude que la Collectivité territoriale a pu créer. Celle-ci a en effet bouleversé la prévisibilité de ses actions dans le système, en mobilisant une de ses ressources systémiques et en élaborant son rapport au territoire guadeloupéen. Puis, il faudra se pencher sur le décryptage de la stratégie en elle-même afin de comprendre pourquoi des élus territoriaux ont investi un secteur dans lequel seul l'Etat est compétent, et quelles en seront les conséquences vis-à-vis de la gestion territoriale.

Le caractère imprévisible de l'action menée se vérifie par la réaction de l'acteur compétent sur le territoire, le Préfet de Guadeloupe, qui n'a pas caché ses réticences quant à cette initiative régionale. Cette mise sur agenda exceptionnelle, et donc éloignée des prérogatives habituellement détenues par les Collectivités territoriales, s'est présentée comme une intrusion dans les prérogatives naturelles (au sens juridique et institutionnel) de l'Etat, comme l'a rapporté le directeur de cabinet du président du Conseil régional de Guadeloupe⁷⁸⁴ :

⁷⁸³ Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000.

⁷⁸⁴ Propos issu d'un entretien mené le 03 juin 2008 avec le directeur de cabinet du Président du Conseil régional de Guadeloupe. Cf. COURRENT Lauwencia, *L'immigration haïtienne en Guadeloupe : entre xénophobie, racisme et politisation*, Mémoire de recherche, Master sciences politiques, Université des Antilles et de la Guyane, Juin 2008, P.83.

« On a su que tout au début il y avait un peu de résistance au niveau de la préfecture de région disant que c'était plus une prérogative de l'Etat, qu'on n'avait pas à se prononcer sur ce genre de question » ; « On s'est [...] opposé à l'époque au Préfet de région, monsieur Girot de Langlade, puisque dans les prérogatives des Conseils généraux et régionaux sur la convocation du Congrès, c'est surtout sur des enjeux à caractère institutionnel, et là c'était plutôt un enjeu lié à des problématiques de sécurité. Donc on a eu quelques petits incidents avec le Préfet qui sont vite rentrés dans l'ordre puisqu'il a bien compris le bien fondé de la démarche ».

Le système centre-périphérie met à disposition une ressource spécifique à la DROM, qui a été utilisé pour créer et maîtriser la zone d'incertitude : la spécificité territoriale. Cette ressource offre à ces territoires, grâce à la Loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000, un outil particulier, le Congrès des élus départementaux et régionaux. Initialement, le Congrès permet de délibérer de proposition d'évolution institutionnelle ou de nouveaux transferts de compétence⁷⁸⁵. On peut dire à première vue que l'utilisation de cet outil est lourde de sens, puisqu'en inscrivant la question de l'immigration à l'ordre du jour d'un Congrès, cela équivaut à une forme « d'appel à compétence » subtile, dans ce secteur.

En quoi la montée de partis politiques xénophobes et de tensions sociales anti-immigrés, représentait-elle une spécificité territoriale par rapport à d'autres régions de l'hexagone par exemple ? Pourquoi utiliser cet outil particulier à l'outre-mer et pas un autre, s'il s'agissait d'une simple interpellation de l'acteur compétent ?

L'hypothèse d'un « appel à compétence » par le biais du Congrès de 2005, trouve un écho favorable dans les propos tenus par le président du Conseil régional lui-même, à l'ouverture de cette réunion. La faiblesse de l'acteur compétent y est clairement exprimée et l'intervention territoriale est présentée comme nécessaire pour dénoncer ces faiblesses, voire pour y remédier :

« Nous aurions pu, aussi, nous en remettre à l'Etat dont c'est la compétence régalienne exclusive, et ce faisant nous défausser à notre tour ».

« Ce que les Guadeloupéens attendent, c'est de savoir que face à un problème lancinant et profond, qui touche aux racines mêmes de notre société, qui nous interpelle dans notre vécu de peuple et qui nous pose la question de l'altérité, de notre rapport à l'autre, les élus des collectivités locales ici rassemblés peuvent s'accorder sur un diagnostic pour, ensuite, cheminer ensemble dans l'action [...]. Nous sommes des hommes et des femmes politiques. Nous avons le devoir de poser les questions qui dérangent et de nous saisir de toute question sociale qui agite l'opinion. Nous avons le devoir d'affronter les attentes, les inquiétudes et les peurs de ceux qui nous ont élus. C'est

⁷⁸⁵ Cette réunion des élus du Conseil général et du Conseil régional prévue par la Loi n°2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer (dans laquelle les députés et sénateurs qui ne sont membres d'aucune de ces assemblées siègent avec voix consultative et sont les délibérations finales n'ont pas force exécutoire), s'est tenue : le 18 juin 2001, le 17 décembre 2001, le 9 mai 2003 « examen et vote des résolutions relatives aux orientations du schéma institutionnel de la Guadeloupe en vue de la consultation populaire » ; le 15 avril 2005 « problématique de l'immigration en Guadeloupe » ; les 15 et 16 décembre 2005 « stratégie optimale de développement économique ; mesures incitatives à la création d'emplois » ; le 18 décembre 2006 « les assises thématiques sur l'artisanat » ; le 12 décembre 2008 « le Schéma d'aménagement régional (SAR) et le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) » ; le 24 juin 2009 « Quel projet de société pour la Guadeloupe : stratégie et méthode ? » ; le 28 décembre 2010 « La réforme territoriale » ; le 7 novembre 2011 « La violence et l'insécurité » ; les 8 et 9 décembre 2011 « Projet guadeloupéen de société (PGS) » ; le 21 décembre 2011 « Santé et alimentation » : le 27 décembre 2012 « Projet guadeloupéen de société, politiques publiques et institutions » ; le 15 mars 2013 « Poursuite du PGS, politiques publiques et institutions ».

cela le sens de nos responsabilités. [...] aujourd'hui, sans attendre davantage, nous devons ouvrir ce débat avant qu'il ne s'ouvre autrement, sans nous, dans nos rues, dans nos quartiers, dans nos maisons, dans nos champs et que les conséquences sur le corps social de notre prudence excessive, voire de notre aveuglement, ne soient dévastatrices»⁷⁸⁶.

En se saisissant d'un secteur hors de son champ de compétence via le Congrès de 2005, les autorités territoriales décentralisées ont présenté leur construction du rapport au territoire sur la thématique de l'immigration. Les quelques lignes précédemment énoncées, illustrent le récit porté par les élus territoriaux, à savoir la présentation problématique de l'enjeu en Guadeloupe, les arguments justifiant le caractère problématique de la situation, et les prédictions sur ce qui arrivera si rien n'est fait⁷⁸⁷. Le processus de mise en récit du territoire régional repose sur la volonté de se démarquer de l'agenda institutionnel territorial classique et de revendiquer une place à part entière dans la dynamique de changement d'échelle vers la Guadeloupe, de la politique publique d'immigration...dans son ensemble ! En effet, les quatre résolutions adoptées à l'issue de ce Congrès de 2005, traitent autant la question des flux d'entrée et de sortie, que celle de l'intégration, alors qu'elles auraient pu, compte tenu des compétences dévolues aux Collectivités territoriales et par souci d'effectivité, se cantonner au champ de l'intégration. Par exemple, la résolution n°1 relative à l'immigration clandestine insiste sur la sécurisation des frontières maritimes, la construction d'un centre de rétention administrative et d'accueil des demandeurs d'asile, ou encore la création de nouveaux postes d'enquêteurs. La résolution n°3 relative à la coopération et au codéveloppement demande d'accroître l'aide au développement des pays les plus pauvres environnants. La résolution n°2 relative à la démarche citoyenne et l'action locale et la résolution n°4 relative à l'intégration et la cohésion sociale axent quant à elles davantage sur la dimension sociale et la gestion des immigrés⁷⁸⁸.

On pourrait ainsi dire que les axes sélectionnés attestent d'un choix rationnel : les élus, ont volontairement investi un secteur, exclusivement géré par l'Etat, dans toutes ses dimensions. La question est « pourquoi cette démarche ? », surtout quand nous savons que les délibérations du Congrès des élus départementaux et régionaux n'ont pas force exécutoire, et qu'elles permettent tout au plus, de résumer les attentes et discussions des intéressés sur un enjeu.

⁷⁸⁶ Extraits du discours introductif du président du Conseil régional, lors du Congrès des élus départementaux et régionaux du 15 avril 2005.

⁷⁸⁷ Nous reprenons ici (comme dans l'introduction générale) la composition type du récit proposé par Claudio Radaelli (1999) : (1) une description d'une situation problématique ; (2) des arguments pour présenter les causes de son apparition ; (3) des prédictions sur ce qui arrivera si rien n'est fait ; (4) des propositions pour une stratégie d'action publique alternative qui améliorera la situation. Cf., SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.221-222.

⁷⁸⁸ Se reporter à l'encadré sur « Les quatre résolutions du Congrès des élus départementaux et régionaux de 2005 » en annexe.

La réponse à cette question permettra non seulement de déceler la portée réelle de cette initiative, de justifier le caractère stratégique, mais aussi de qualifier cette stratégie.

Le décryptage de la stratégie peut d'ores et déjà prendre appui sur le calendrier électoral. En se référant aux éléments sociaux et politiques qui ont déterminé le contexte de l'inscription à l'agenda territorial de 2005, nous avons pu constater que des partis politiques ont réussi à peser dans la compétition politique grâce à des campagnes axées sur la thématique anti-immigrés, parfois au point de mettre en danger électoralement les élus des partis traditionnels, ancrés dans le paysage politique territorial. Un risque politique et électoral était donc bien réel pour les élus souhaitant briguer de nouveaux mandats.

Jusqu'alors, les principaux leaders de la classe politique guadeloupéenne n'avaient pas réellement réagit face à l'ampleur du phénomène, sans doute parce que confinés et bloqués dans la répartition des compétences entre le centre et la périphérie. Ils n'ont pu que constater avec les années, que le malaise ressenti au sein de la société guadeloupéenne avait eu des conséquences sur une population inquiète quant à son avenir. Cette population en quête d'espoir avait réussi à trouver dans les propagandes politiques xénophobes, une solution, la clef du changement à ses inquiétudes. Cela signifiait notamment une perte de confiance avérée envers les partis traditionnels et les élus en poste. La situation est sans doute devenue intenable, lorsque les deux leaders médiatiques, Ibo Simon et Henri Yoyotte, ont réussi à capter directement l'attention des pouvoirs publics centraux, rivalisant ainsi avec les élus territoriaux. Un an après avoir accueilli à la Préfecture le présentateur Ibo Simon lors d'un entretien télévisé, le Préfet de Guadeloupe a exprimé en 2001 son inquiétude face à la montée des discours et actes xénophobes sur le territoire. Le 7 juin 2000 la conseillère de la Présidence de la République pour l'Outre-mer de l'époque fit une réponse à une lettre ouverte du 28 mai 2000 d'Ibo Simon, attestant de l'attention donnée par la Présidence aux questions soulevées par l'animateur⁷⁸⁹. Ces deux leaders médiatiques parviennent de la sorte à se légitimer sur la scène politique comme « médiateurs entendus », là où les élus guadeloupéens n'ont pas osé entreprendre. Par conséquent, à l'approche des élections législatives de 2007, les élus ayant des ambitions, tel que le président du Conseil régional de Guadeloupe, ont vu l'intérêt d'investir cette question migratoire, en dépit de la configuration politico-administrative dans ce secteur. Notons que cette attitude peut se comprendre, le cumul des mandats étant une ressource non négligeable pour des élus territoriaux, limités par le modèle fonctionnel de décentralisation, et souhaitant se faire entendre au centre.

⁷⁸⁹ Pour en savoir plus : article de presse « De l'immigration clandestine en Guadeloupe », paru dans le *France-Antilles Guadeloupe*, du 1 août 2001 ; l'article de presse « Les incitateurs » de Jacques CANNEVAL, paru dans le *Sept magazine*, du 31 janvier 2002, n°1177 ; la lettre ouverte du parti politique de « Gwadeloup Doubout », novembre 2001.

C'est l'efficacité des élus à travers les Collectivités territoriales, assemblées élus par des citoyens, qui était en jeu.

Le sondage d'opinion commandé par le Conseil régional en mars 2005 à l'institut Qualitat, a d'ailleurs confirmé l'inquiétude quant aux pensées de l'électorat guadeloupéen. Les résultats ont montré que parmi les thèmes inquiétant le plus les Guadeloupéens, l'immigration se place avec 26%, au deuxième rang des principales préoccupations, après le chômage (29%) et avant l'insécurité (17%), le développement économique (12%), les tensions sociales (4%), l'évolution statutaire (2%) et la question identitaire (2%).

Les élus territoriaux n'étant pas compétents sur la politique publique d'immigration, le Congrès de 2005 se veut (en prenant comme référence la typologie proposée par Philippe Garaud) une offre politique, sous forme de mise sur agenda systémique⁷⁹⁰.

Ces éléments confirment l'intérêt poursuivi dans la stratégie de 2005, et apportent un éclairage sur la nature de cette stratégie. En partant du principe que la mise sur agenda systémique se présente, de par son caractère exceptionnel, comme une tentative d'action en dehors des règles systémiques de base, et que le Congrès a réuni des acteurs non compétents par rapport à ces mêmes règles, il est préférable d'utiliser l'expression « revendication politique » à la place d'« offre politique » pour se référer au Congrès de 2005. En approfondissant cette idée, on observe que cette revendication politique sous-entend une remise en cause des limites de compétence dans le processus de changement d'échelle d'action publique en matière d'immigration. Ce raisonnement amène à considérer que le Congrès des élus départementaux et régionaux est l'exemple d'une stratégie par la création d'un « espace fonctionnel », au sens où le définissent les auteurs Stéphane Nahrath et Frédéric Varone⁷⁹¹:

«Un "champ" au sein duquel se construit un problème collectif à résoudre, reconnu politiquement comme tel (c'est-à-dire construit au travers de luttes politiques) par divers acteurs privés et publics. Il représente ainsi le périmètre social ou géographique qui est accepté comme pertinent pour gérer le dit problème. Il fonctionne également comme l'espace politique légitime et adéquat, en termes d'efficacité [...] ».

Par l'usage d'une telle stratégie (remise en cause concrète de la logique sectorielle dans le changement d'échelle), la gestion du secteur, telle qu'elle est configurée, est présentée comme incapable de traiter les problèmes propres au territoire. L'observation faite par Jacques de

⁷⁹⁰ Se reporter au tableau sur « les modèles de mise sur agenda » en annexe.

⁷⁹¹ NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric, « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », in : FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007, PP.235-249 (particulièrement P.237).

Maillard et Sébastien Roché sur la question de la sécurité et des territoires, peut sans aucun doute s'appliquer ici :

« On le voit, ce qui semble [...] émerger, dans une certaine rhétorique administrative, dans le discours de certains hommes politiques mais également dans des dispositifs institutionnels, c'est la remise en cause de la sectorialité au fondement des politiques traditionnelles »⁷⁹².

Cela nous permet d'émettre l'hypothèse que dans un type « fermé » de changement d'échelle vers le territoire régional, et avec une politique d'immigration « territorialisée » et non « territoriale », les élus ont expérimenté une tentative de territorialisation forcée sur la question de l'immigration. Une façon d'élargir leur pouvoir, au sens d'autonomie d'action, sur une question réservée à l'Etat. La remise en cause de la sectorialité est d'autant plus forte dans le cas du Congrès de 2005, qu'elle a été portée par les élus régionaux et les élus départementaux, ce qui traduit un véritable appel à la territorialisation réelle de la politique d'immigration.

Néanmoins, par son caractère exceptionnel et confronté à une donne institutionnelle assez rigide, l'espace fonctionnel de 2005 a eu des difficultés à survivre dans le temps. La plupart des mesures proposées dans les quatre résolutions du Congrès de 2005, n'a pas été suivie d'effets, et quand cela a été le cas, c'est principalement grâce au cumul des mandats de certains élus – le président du Conseil régional, également député à l'Assemblée nationale ayant porté certaines dans ses requêtes –, et non par le Congrès lui-même⁷⁹³.

La stratégie par l'espace fonctionnel se veut donc une stratégie marquante, car impromptue, dans un contexte précis, dont l'objectif est d'opérer un changement durable face à une situation pressante, mais progressivement dépouillée lorsque les rouages traditionnels reprennent le dessus :

⁷⁹² DE MAILLARD Jacques, ROCHE Sébastien, « La sécurité entre secteurs et territoires », in : FAURE Alain, DOUILLET Anne-Cécile, (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2005, PP.33-51 (particulièrement P.35).

⁷⁹³ Parmi ces mesures réalisées on peut citer : (1) la délocalisation d'une antenne de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) dans la ville de Basse-Terre ; (2) l'installation d'une Commission, par le Préfet de région, présidée par un magistrat, et se réunissant plus ou moins régulièrement pour traiter les situations les plus compliquées en termes de rejet et d'expulsion ; (3) la signature d'accords de réadmission avec l'île de la Dominique ; (4) une amélioration du centre de rétention administratif (travaux et fonctionnement) ; (5) une amélioration sensible de l'effectif de la Police de l'air et des frontières ; (6) un recours non suspensif des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (application pour la Guadeloupe de l'article 40 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) ; (7) l'application de l'article 78-2 alinéa 9 du Code de procédure pénale (pour que la police, la gendarmerie, les douanes, puissent procéder directement à des contrôles d'identité et à des interpellations, dans une zone de 20 kilomètres à partir des côtes guadeloupéennes. Selon les dires du directeur de cabinet du Président du Conseil régional, la mise en place de ces dispositifs viendrait principalement des efforts du Président lui-même : « l'avantage qu'on a , c'est que le Président est aussi un parlementaire et qu'au niveau de l'Assemblée nationale, il titille le gouvernement quand il y a des choses qui se passent et qu'il ne voit pas dans la situation des résolutions du Congrès qu'on a adoptées ; ça c'est clair que dans les questions au gouvernement, il signale un certain nombre de choses ». Propos issu d'un entretien mené le 03 juin 2008 avec le directeur de cabinet du Président du Conseil régional de Guadeloupe. Cf. COURRENT Lauwencia, *L'immigration haïtienne en Guadeloupe : entre xénophobie, racisme et politisation*, Mémoire de recherche, Master sciences politiques, Université des Antilles et de la Guyane, Juin 2008, P.86.

« Les espaces fonctionnels, en tant que propositions de recombinaison des modalités d'action publique, doivent, pour être crédibles, se projeter dans le long terme, voire carrément proposer des utopies. [...] ils n'émergent généralement que face à des problèmes (considérés politiquement comme) majeurs et récurrents, dont la résolution présuppose une certaine constance de l'interventionnisme public. [...] mais afin de s'affirmer graduellement, ils doivent faire des concessions (pragmatiques) à court terme, ce qui les rend éventuellement inopérants, en partie du moins, et met donc en danger leur pérennité »⁷⁹⁴.

En conservant l'argument selon lequel la nature du changement d'échelle vers le territoire en matière d'immigration, ainsi que le modèle de décentralisation y sont pour beaucoup, on peut considérer que cette stratégie aurait eu plus de chance de durer dans un système relationnel centre-périphérie davantage favorable aux Collectivités territoriales :

« La question de leur consistance et durabilité [...] est consubstantielle de celle relative à la capacité de résistance du modèle sectoriel et territorial d'action publique, respectivement des limites de ses aptitudes à internaliser et étouffer la critique fonctionnelle »⁷⁹⁵.

Ce qu'il faut retenir de cette stratégie par l'espace fonctionnel, c'est qu'elle s'appuie sur l'existant, c'est-à-dire les ressources et interactions du système. Il est ainsi difficile de maintenir un « espace spécifique » à la marge du fonctionnement classique, lorsque la teneur des ressources exploitables et le poids des contraintes systémiques, ne le permettent pas. Le Congrès de 2005 ne possédait pas les moyens nécessaires pour convertir ses propositions en réelle force d'action publique territoriale. La politique publique d'immigration étant une compétence réservée à l'Etat, l'espace fonctionnel de 2005, aussi légitime était-il d'un point de vue territorial et de proximité⁷⁹⁶, ne l'était pas d'un point de vue politique (stratégie centralisée et offensive de l'Etat français dans ce secteur), et institutionnel (politique territorialisée gérée par les membranes déconcentrées de l'Etat sur le territoire régional).

Cependant, si nous considérons que le Conseil régional de Guadeloupe avait conscience de la faible durabilité d'un tel espace, et que l'objectif était principalement de rassurer l'électorat guadeloupéen en vue des élections à venir, la stratégie de 2005 a été un succès. En effet, bien au-delà des législatives, le président sortant (Victorin Lurel), n'a pas hésité à mentionner la tenue de ce Congrès de 2005 comme un argument clef de sa campagne pour les régionales en 2010 – campagne qui lui a valu un nouveau mandat. Une « labilité psychologique » – au sens défini par Philippe Braud « Disposition des hommes et de femmes politiques qui consiste à surfer avec souplesse sur les attentes de ceux dont dépend leur représentativité et leur réélection »⁷⁹⁷ –, qui a donc porté ses fruits.

⁷⁹⁴ NAHRATH Stéphane, VARONE Frédéric, « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », Op.cit., P.244.

⁷⁹⁵ Ibid., P.245.

⁷⁹⁶ Une « légitimité par défaut », si l'on reprend l'article de Stéphane Nahrath et Frédéric Varone.

⁷⁹⁷ BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Paris, éd. L.G.D.J., Paris, 2006, P.708.

Nous verrons à présent, l'exemple espagnol où, un autre type de changement d'échelle et modèle de décentralisation a permis à la Communauté autonome canarienne de tenter une modification de l'ordre existant par une stratégie beaucoup plus ambitieuse par sa forme et ses objectifs.

3. La nouvelle offre politico-administrative du territoire canarien

La Communauté autonome canarienne bénéficie d'un large éventail de ressources intéressantes dont le processus de réforme de son statut d'autonomie qu'elle déclencha en 2006 (a). En révisant ses dispositions statutaires, la Communauté a montré qu'elle peut mener une stratégie de défense de ses compétences pour accroître la portée de son autonomie (b).

a. La mobilisation d'une ressource juridique : le Projet de réforme statutaire de 2006

Le projet de réforme statutaire s'inscrit dans un contexte à moyen terme se caractérisant par deux dimensions comme dans le cas français : une dimension sociale et une dimension politique. A partir de ces éléments il sera possible de comprendre l'évènement qui a créé la rupture dans les règles systémiques, et pourquoi la Communauté en est arrivée à fonder un projet de réforme statutaire avec une clause de compétence explicite sur l'immigration.

Le contexte social de l'archipel canarien depuis la fin des années 1990, est le même que celui du reste de l'Espagne. La Communauté est confrontée à des arrivées croissantes d'immigrés, prenant tant la forme d'une immigration régulière, irrégulière (présence sur le territoire en dépit d'absence de papiers en règles), que clandestine (arrivée sur le territoire par des moyens illégaux : barques). C'est ainsi que progressivement, la question des immigrés s'est posée dans le quotidien des résidents canariens, et en particulier celle des arrivées très médiatisées des embarcations irrégulières en provenance du proche continent africain (Pateras, Cayucos). Le phénomène a obtenu un ancrage réel au sein de la société canarienne avec le sondage réalisé en décembre 2002 par le Gouvernement autonome sur les principales préoccupations de la population de

l'archipel⁷⁹⁸. Dans ce sociobaromètre, l'immigration se présente comme un des problèmes nécessitant une solution urgente pour les citoyens des Canaries (47,8% des sondés), avant le chômage (42,8%), la délinquance (22,0%), les salaires et pensions (11,3%). Les îles géographiquement plus proches du continent africain (donc régulièrement confrontées à des arrivées clandestines de « pateras »), Fuerteventura et Lanzarote, voient leurs populations inquiétées à 70% par la thématique de l'immigration. Néanmoins, quand on demande aux sondés quels sont les trois principaux problèmes qui les inquiètent personnellement, l'immigration n'occupe que la 5^e place (10,2%), loin derrière le chômage (22,3%), les salaires et pensions (21,3%), la santé (16,5%), et la délinquance (13,9%).

De même, bien que le « *Socio barómetro Canario* » de décembre 2002 réalisé par le gouvernement autonome ait été le dernier du genre, jusqu'à la nouvelle formule « *Barómetro de Opinión Pública en Canarias* » réalisée et publiée par le Conseil économique et social des Canaries (CES) à partir du second semestre de 2007⁷⁹⁹, on peut déduire que la question est restée préoccupante au sein de la société canarienne. En effet, Selon les sondés, les trois principaux problèmes qui existent actuellement aux Canaries sont, le chômage (41%), la santé (39%), et l'immigration (38%). On constate qu'il s'agit principalement de la santé pour les sondés entre 16 et 34 ans, alors qu'il s'agit de l'immigration pour les sondés entre 35 et 54 ans. Au niveau des îles, Lanzarote se distingue en positionnant l'immigration comme le principal problème, alors qu'il s'agit de la santé pour les résidents de Fuerteventura, La Gomera, La Palma et Tenerife, et du chômage pour Gran Canaria et El Hierro. Cependant, quand on demande aux sondés quel problème les affecte personnellement, on retrouve l'immigration en 5^e position avec l'insécurité (24%), après la santé (40%), le chômage (32%), le logement et les problèmes économiques (30%). De manière générale, et sans faire de distinction claire entre les différents types d'immigration (légale, irrégulière, clandestine), 34% des sondés estiment que l'immigration est négative pour les Canaries, 41% ne se prononcent pas et 23% la perçoivent comme positive.

L'appréhension des citoyens canariens face au phénomène d'immigration au sein de leur société – estimée éloignée de la réalité par le président de la Commission Espagnole d'Aide aux

⁷⁹⁸ Ce sondage est officiellement disponible sur le site du gouvernement autonome canarien : Socio barómetro de Canarias, diciembre de 2002, Gobierno de Canarias, www.gobiernodecanarias.org/sociobarometro.

Le « socio barómetro canario » que le gouvernement autonome des Canaries réalisait a été interrompu avec la nouvelle législature de 2003. Par conséquent, l'accès au sondage de décembre 2002 n'est plus possible via le site du gouvernement autonome, mais reste accessible dans les travaux de certains universitaires comme, ZAPATA HERNANDEZ Vicente Manuel, « El conocimiento del fenómeno inmigratorio en canarias: perspectiva científica y preocupación institucional », in: *Inmigración en Canarias: contexto, tendencias y retos*, Tenerife, éd. Fundación Pedro García Cabrera, 2007, P.108.

⁷⁹⁹ Consejo económico y social de Canarias, Barómetro de Opinión Pública en Canarias – 2007, PP.11-12. et PP.33-34. Disponible sur www.cescanarias.org

Réfugiés (CEAR)⁸⁰⁰ – a presque logiquement eu un prolongement politique, les élus et partis de l’archipel n’hésitant pas à mobiliser cette thématique pour se démarquer sur la scène publique régionale et nationale.

A l’observation du contexte politique, se dégagent deux éléments majeurs, à savoir l’instrumentalisation essentiellement politicienne des tensions palpables dans la société canarienne par une fréquente corrélation entre deux termes « surpopulation/immigration » ; puis une vague de réformes de Statuts d’autonomie initiée par des Nationalités historiques telles que la Catalogne et l’Andalousie, portant des changements notables et suscitant comme à l’accoutumée dans l’Espagne des autonomies, un effet d’émulation/mimétisme sur les autres Communautés autonomes. A partir de 2006, année durant laquelle l’arrivée de clandestins s’est faite plus massive et spectaculaire, les difficultés de la Communauté autonome à gérer matériellement ce phénomène se sont posées. Couplées au calendrier des élections autonomiques les plus proches à l’époque (27 mai 2007), ces données permettent de détecter les prémices d’une mise en exergue de la thématique migratoire. Il est en effet possible de retracer à partir de quelques événements politiques une instrumentalisation du sujet par le parti politique Coalición Canaria⁸⁰¹. Par le biais de son président, ou encore du gouvernement autonome canarien depuis les élections de 2003 – Coalición Canaria a constamment relaté le risque que l’immigration illégale (ou pas ?⁸⁰²) pouvait causer en terme de surpopulation dans l’archipel canarien et de carence dans la distribution des services sociaux. Un argumentaire qui, ajouté aux nombreux articles de presses et références audio-visuelles ne tarissant pas d’exemples sur les arrivées illégales d’immigrés, prend une tournure électoraliste explicite. Ainsi, le parti évoqua la nécessité de constituer une commission d’étude⁸⁰³ sur le sujet et de renforcer la surveillance des flux. Existe-t’il vraiment un problème de

⁸⁰⁰ « *El presidente de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) Ignacio Díaz de Aguilar, [...] considera que el hecho de que en los últimos años se hayan lanzado constantemente mensajes tan negativos respecto al fenómeno ha generado que un porcentaje significativo de la sociedad canaria empiece a rechazar a este colectivo. El presidente de CEAR advierte de que esta visión negativa “no se corresponde con la realidad”, [...] ve con inquietud que el 34% de los canarios considere la inmigración como negativa, “máxime cuando todos los estudios demuestran que su aportación a la economía de los países que les acogen siempre es positiva” [...]* ». Cf. L’article de presse de José Miguel Pérez, «El 34% de los canarios ve negativa la inmigración », Canarias7 du 20 décembre 2007, disponible sur www.canarias7.es

⁸⁰¹ Créé en 1993, ce parti regroupe un certain nombre de partis se rapprochant du nationalisme canarien et du centre-droit. Initialement, on retrouvait : Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), Iniciativa Canaria Nacionalista (ICAN), Asamblea Majorera (AM), Partido Nacionalista Canario (PNC), et Centro Canario Independiente (CCI) – jusqu’en 2005. Pour en savoir plus : www.coalicioncanaria.org

⁸⁰² En effet, le discours de ce parti semble principalement concerner les étrangers non communautaires, en d’autres termes, une catégorie d’immigrés précise pour ne pas dire « ethniquement désignée » (subsahariens, marocains).

⁸⁰³ Antérieurement, le 4 novembre 2005, le gouvernement canarien et le gouvernement central s’étaient entendus pour créer un groupe de travail sur la population de l’archipel et son augmentation géographique, qui réfléchirait sur les mesures possibles pour renforcer la vigilance quant à l’entrée et l’installation des immigrés non communautaires aux Canaries. Cf. l’article de presse, « Canarias y el Estado fijarán las medidas de control de la población antes de abril », disponible sur www.eldia.es/canarias/2005-11-05 . Paulino Rivero reprochera par la suite à maintes reprises, que le faible rythme des sessions de ce groupe de travail.

surpopulation à cause des immigrés? Difficile à confirmer objectivement vu que d'une part les acteurs institutionnels sont liés au parti Coalición Canaria, et que d'autre part, d'autres partis ont dénoncé ouvertement la tentative d'instrumentalisation électorale de Coalición Canaria (CC) sur ce sujet. Concrètement, les propos tenus par ce parti, non seulement reprennent les craintes d'invasion de l'archipel par les immigrés non-communautaires, mais également critiquent ouvertement son futur adversaire aux élections autonomiques (Partido Socialista Canario – PSC), en s'évertuant à décrédibiliser l'action du gouvernement central (Partido Socialista Obrero Español - PSOE) sur le « problème » canarien dénoncé. Le « Partido Popular » (PP) n'est pas en reste, et comme cela l'a été démontré dans le premier chapitre de la présente étude, n'hésite pas à mobiliser la thématique migratoire dans ses discours. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que suite aux élections autonomiques du 27 mai 2007, le gouvernement canarien a été l'objet d'une alliance entre le CC et le PP (jusqu'en octobre 2010). Parmi les différents arguments soulevés, il y a ceux du CC qui exigent de l'Etat qu'il limite l'entrée des immigrés non communautaires du fait que la population croît trop rapidement dans l'archipel, ou encore que les Canaries souffrent d'une « alarmante surpopulation » qui remettrait en cause la capacité de services sociaux de base comme la santé ou l'éducation. Le PSOE quant à lui argumente différemment en minimisant le constat de surpopulation qui serait dû à une mauvaise gestion du modèle de développement économique de l'archipel par le gouvernement régional négligeant la formation de personnels qualifiés sur place et obligeant à recourir à du personnel extérieur ; de plus l'argument sur la surpopulation du CC ne surgirait qu'en période pré-électorale. Le PP a également pris position sur le sujet par une mise en relation directe entre embarcations illégales et arrivées de possibles terroristes islamistes, mais en précisant que le PP agissait plus dans un objectif électoral en mobilisant une « base exaltée » de la société canarienne⁸⁰⁴.

De façon générale, les socialistes (PSC et PSOE) reprochent au centre droit (CC) et à la droite (PP) de persister à utiliser la thématique migratoire à des fins électorales, et rappelle que le « Pacte canarien sur l'immigration » du 10 décembre 2002, stipulait l'engagement des différents partis politiques à ne pas instrumentaliser cette question, et que le Partido Popular qui ne l'a pas signé, ne permet pas une application réelle de ce Pacte en faisant pression sur le parti au pouvoir, Coalición Canaria⁸⁰⁵. Les points 2, 6 et 7 du Pacte, peuvent être relevés comme illustrations du désaccord⁸⁰⁶ :

⁸⁰⁴ Se reporter au tableau « Exemples d'arguments politiques sur la thématique d'immigration aux Canaries » en annexe.

⁸⁰⁵ A noter, que paradoxalement, c'est Paulino Rivero Beauté qui a signé le Pacte du 10 décembre 2002 au nom de Coalición Canaria, le même leader politique qui a mené l'instrumentalisation de l'immigration à des fins électorales.

⁸⁰⁶ 2- s'engagent à promouvoir le consensus maximum quant aux questions liées à l'immigration, en laissant cette thématique complètement à la marge de la légitime lutte partisane. 6 – Pareillement, les forces politiques signataires manifestent l'engagement de promouvoir dans la population des Iles des attitudes de respect envers les autres

2- *Se comprometen a promover el máximo consenso en cuantas cuestiones tengan que ver con la inmigración, dejando este asunto completamente al margen de la legítima lucha partidaria.*

6- *Asimismo, las fuerzas políticas firmantes manifiestan el compromiso de promover en la población de las Islas actitudes de respeto hacia otras culturas y de convivencia para un mutuo enriquecimiento, así como rechazar y combatir cualquier manifestación de carácter xenófobo o racista.*

7- *Las fuerzas políticas firmantes, se comprometen a desarrollar la política migratoria fuera de la lucha política partidista, dentro del espíritu de consenso y al margen de la confrontación electoral.*

Les résultats sont malgré tout révélateurs de la tension suscitée par le thème de l'immigration dans la Société canarienne, puisque le CC a été élu en 2007 et de nouveau aux élections autonomiques de 2011⁸⁰⁷.

En se référant aux cas de la Catalogne et de l'Andalousie, on peut considérer les dispositions nouvelles prises dans ces réformes sur la compétence autonome en matière d'immigration, comme des précédents politico-institutionnels marquants pour l'action stratégique canarienne⁸⁰⁸. Dès 2002, la Catalogne (« *Generalitat* ») et l'Andalousie ont entamé des réflexions sur la nécessité globale de modifier leur Statut d'autonomie alors en vigueur. La première Communauté aspirant à développer son autonomie en clarifiant ses compétences par rapport à l'Etat espagnol, et la seconde pour s'adapter aux changements de la société nationale et internationale. En matière d'immigration, les deux textes de Loi organique ponctuant leurs réformes statutaires, attestent d'un changement avéré pour les Autonomies, puisqu'il y est clairement affirmé : compétence autonome exclusive dans l'intégration des immigrés et compétence autonome exécutive en matière d'autorisation de travail des étrangers⁸⁰⁹ – pour ne citer que les plus importantes⁸¹⁰.

cultures et de cohabitation pour un enrichissement mutuel, ainsi que de rejeter et combattre quelque manifestation de caractère xénophobe ou raciste. 7- Les forces politiques signataires, s'engagent à développer la politique migratoire hors de la lutte politique partisane, dans l'esprit de consensus et à la marge de la confrontation électorale. Notre traduction, Gobierno de Canarias, Pacto Canario sobre Inmigración, 10 de Diciembre de 2002, P.4 et P.7.

⁸⁰⁷ Bien entendu, rien ne permet d'écarter le fait que d'autres thèmes de campagne ont du favoriser le maintien de Coalición Canaria (CC) au gouvernement canarien, mais il est sûr qu'en mobilisant une des thématiques présentées par les baromètres de la région comme préoccupante pour les citoyens canariens, Coalición Canaria multipliait ses chances de réélection.

⁸⁰⁸ Les acteurs politiques canariens n'ont d'ailleurs pas caché s'appuyer sur la réforme catalane pour débattre et mettre en place en forme et en fond, le projet de réforme statutaire de l'archipel canarien. Cf. Canarias 7, (Año 24), Domingo 19 febrero 2006/n°8467, P.32.

⁸⁰⁹ Se reporter au tableau « L'affirmation des compétences autonomiques exclusive sur l'intégration des immigrés et exécutive sur l'autorisation de travail des étrangers » en annexe.

⁸¹⁰ On retrouve aussi la reconnaissance de la nécessaire collaboration institutionnelle de la CA avec l'Etat en matière de gestion des flux, notamment le contingent, et la reconnaissance explicite des immigrés comme citoyens à part entière titulaires de droits et devoirs civils. Pour la Catalogne : articles 4-2 et 4-3 (droits et principes recteurs), articles 15-2 et 15-3 (droits de la personne), article 40-8 (protection des personnes et des familles), articles 42-6 et 42-7 (la cohésion et le bien être social). Pour l'Andalousie : article 10-3§17(intégration des immigrés comme objectif basic), article 12 (titulaires des droits sociaux, devoirs et politiques publiques), article 37-1 §2, 9 et 23 (les principes recteurs des politiques publiques). Cependant, on observe que la Catalogne ne mentionne pas directement les « immigrés » (tout au moins laisse entendre qu'ils sont concernés par ces dispositions), alors que l'Andalousie fait une référence directe à la population immigrée sur son territoire.

A la vue de ce contexte, se pose maintenant la question de l'évènement qui a permis à la Communauté autonome des Canaries de remettre en cause la prévisibilité au sein du système « centre-périphérie » sur l'enjeu de l'immigration. En suivant le raisonnement selon lequel les nouvelles compétences obtenues par la Catalogne et l'Andalousie, dans différentes matières dont l'immigration, répondent à un objectif global d'élargissement de l'autonomie des gouvernements autonomes en termes d'action publique, dans le cas des Iles Canaries, l'élément susceptible d'attester d'une cassure dans le système jusqu'alors en vigueur est sans nul doute l'initiation du processus de réforme du statut d'autonomie des Canaries. Pour cela, il faut évoquer l'arrivée au pouvoir d'Adán Martín Menis⁸¹¹, membre du parti nationaliste Coalición Canaria, Vice-président du gouvernement autonome de 1999 à 2003 (alors sous la présidence de Roman Rodriguez de Coalición Canaria) et Président du gouvernement autonome des Canaries de Juin 2003 à 2007. En effet, lors de son discours d'investiture devant le parlement canarien, le 3 juin 2003, Adán Martín Menis a créé une brèche dans le système « centre-périphérie » alors en vigueur en évoquant parmi les neuf grands objectifs de son mandat, l'importance d'augmenter l'autonomie du gouvernement, notamment par le biais d'une nouvelle réforme statutaire :

« Será una prioridad para mi Gobierno profundizar en el autogobierno de Canarias mediante el desarrollo un aumento competencial y la consolidación del reconocimiento de las especificidades Canarias. [...] Debemos seguir trasladando a los centros de poder estatales la necesidad de hacer evolucionar política y constitucionalmente el actual Estado de las Autonomías. Y hacerles comprender que nuestras singularidades políticas, culturales y económico-fiscales, junto con los problemas derivados de la fragmentación y la lejanía, no sólo justifican sino que requieren de un amplio nivel de autogobierno, propio y diferenciado. De ello se ha de derivar una mayor participación del Gobierno de Canarias en aquellas competencias estatales en las que esas especificidades tengan incidencia [...]. Como colofón a todo lo anterior, en esta legislatura promoveremos desde Canarias una reforma estatutaria que culmine el proceso de autogobierno iniciado en 1982 »⁸¹².

Ces propos s'inscrivent dans le mouvement nationaliste des autres Communautés autonomes telle que la Catalogne, qui à cette période avait déjà entamé une réflexion approfondie sur l'élargissement de son autonomie d'action publique⁸¹³. De plus, Adán Martín Menis,

⁸¹¹ Septième président de la Communauté autonome des Canaries, il est décédé le 10 octobre 2010.

⁸¹² « Sera una prioridad para mi Gobierno profundizar el autogobierno de Canarias par le développement d'une augmentation de compétence et la consolidation de la reconnaissance des spécificités canariennes. [...] Nous devons continuer en transférant aux centres de pouvoir étatiques la nécessité de faire évoluer politiquement et constitutionnellement l'actuel Etat des Autonomies. Et leur faire comprendre que nos singularités politiques, culturelles et économique-fiscales, jointes aux problèmes dérivés de la fragmentation et de l'éloignement, non seulement justifient mais requièrent un large niveau d'autogouvernement, propre et différencié. De cela doit dériver une plus grande participation du Gouvernement des Canaries dans ces compétences étatiques où ces spécificités ont de l'importance [...]. En guise de conclusion à ce qui a été dit précédemment, dans cette législature nous allons promouvoir depuis les Canaries une réforme statutaire qui culmine le processus d'autogouvernement initié en 1982 ». Notre traduction de, MARTÍN MENIS Adán, Discurso del debate de investidura, 3 de julio de 2003, P.4 et PP.34-36.

⁸¹³ Le 3 octobre 2002, le parlement catalan a adopté une résolution sur l'orientation politique générale du Conseil exécutif (Boletín Oficial del Parlament de Catalunya – BOPC, núm. 339, de 7 de octubre de 2002), un recul visible du développement de l'autonomie et cela à cause des deux forces politiques majoritaires de l'Etat espagnol (PSOE et PP), par leur législation et attitude face aux transferts de compétences. Dès lors, l'augmentation de l'autogouvernement par la réforme statutaire est présentée comme solution. Le 19 novembre 2002 est débattu et

représentait un parti s'affirmant comme nationaliste aux Canaries, et donc un homme politique aspirant comme ses homologues politiques dans les « Nationalités historiques », à plus d'autonomie pour sa Communauté canarienne⁸¹⁴.

La stratégie a ainsi pris une forme concrète par la création d'un volet de compétence « immigration » dans le projet de réforme statutaire des Canaries. Comme l'avait suggéré Adán Martín Menis lors de son investiture en 2003, des discussions ont été engagées entre les différentes forces politiques de l'archipel, et en mai 2004 le gouvernement autonome des Canaries constitua un « Comité Asesor » (Comité conseiller). Ce groupe de travail s'est penché sur les aspects méritant modification dans l'actuel Statut d'autonomie, et a ponctué ses réflexions par un document de base en septembre 2004, proposant des recommandations pour la réforme. Après la dissolution du Comité en décembre 2004, a été créée la « Ponencia » parlementaire en juin 2004 au sein de la « Commission de Gouvernance, Justice et Développement Autonome », dont les députés sélectionnés représentaient tous les groupes politiques. En janvier 2006, la « Ponencia » est arrivée à un accord sur un projet de réforme statutaire, qui a été publié au Bulletin officiel du Parlement Canarien le 31 juillet 2006. Après un débat politique et des amendements, le texte définitif a été approuvé (36 votes pour, 15 contre, et 5 abstentions) le 13 septembre 2006 et transmis aux « Cortes Generales » (Parlement espagnol) qui débuta son traitement le 6 février 2007. Mais suite à des conflits d'ordre politique, le Parlement Canarien pris la décision de retirer le texte le 12 décembre 2007, par crainte d'un blocage politique lors de son approbation aux « Cortes Generales »⁸¹⁵. Néanmoins, ce projet de réforme attestait d'une initiative claire

approuvé un rapport élaboré par la « Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern », sur la procédure à suivre. Le 19 février 2003, s'est constituée une « pre-ponencia » parlementaire ayant pour mission d'élaborer un nouveau rapport sur la proposition de réforme du Statut d'Autonomie catalan (Boletín Oficial del Parlament de Catalunya – BOPC, núm. 398, de 3 de marzo de 2003). En juillet 2003, un rapport sur la réforme du Statut catalan élaboré par l' « Institut d'Estudis Autònoms de Catalunya » fait son analyse et relève les problèmes existants avec le Statut d'autonomie toujours en vigueur. Suite à plusieurs réunions et accords parlementaires entre décembre et octobre 2004, s'est constitué la Ponencia rédactrice du projet de réforme du Statut d'autonomie catalan. Cf. www.parlament-cat.net et Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, marzo de 2005, paragraphe sur la Catalogne, PP.14-15. A noter également, que le lien avec les actions nationalistes favorable à l'élargissement de l'autogouvernement des Communautés autonomes, se vérifie par la participation de Coalición Canaria (CC) à la « Coalición por Europa » pour les élections européennes de juin 2009 en Espagne, au même titre que d'autres partis nationalistes espagnols comme « Convergència democràtica de Catalunya » (CDC) et « Unió Democràtica de Catalunya » (UDC) de la Catalogne, « Partido Nacionalista Vasco » (PNV) du Pays basque, sans oublier ceux d'Andalousie, de Valence et des Baléares.

⁸¹⁴ Adán Martín Menis avait d'ailleurs donné sa conception du « nationalisme » : « *le nationalisme est une façon de penser et de s'organiser et fait parti de la prise de conscience sur la nécessité que nous soyons responsables de notre propre destin, que nous ne devons pas le laisser à la plus grande ou plus petite idée des pouvoirs éloignés et pas toujours ou quasi jamais, connaisseurs de nos problèmes, de nos rêves* ». Notre traduction. Cf., le site de « Jóvenes Nacionalistas de Canarias », Las Palmas de Gran Canaria » : <http://jncclpgc.blogspot.com/2010/10/adan-martin.html>

⁸¹⁵ Lors des premiers pas du processus en mai 2004, chacun des principaux partis de la Communauté autonome canarienne avait des attentes spécifiques : une augmentation notable de l'autogouvernement pour Coalición Canaria (CC), une réforme électorale pour le Partido Socialista Canario (PSC) n'ayant pas été au pouvoir autonome depuis des années, ainsi que pour le Partido Popular (PP) réservant la teneur exacte de ses attentes en fonction de la

d'élargissement des compétences autonomiques, notamment en matière d'immigration. A l'instar des Communautés autonomes de Catalogne et d'Andalousie, l'archipel Canarien se voyait dotée de compétences clairement énoncées sur cette question (intégration et intervention dans les domaines ayant une incidence sur la situation administrative, de résidence et de travail des étrangers). L'article 7 relatif aux objectifs basiques de la Communauté autonome mentionnait clairement « l'intégration sociale, économique, professionnelle et culturelle des immigrants aux Canaries ». L'article 111 consacré à l'immigration précisait le champ d'intervention de la Communauté (compétence exclusive dans le premier accueil, développement de la politique d'intégration), reconnaissait sa compétence exclusive en matière d'autorisation de travail des étrangers (à exercer en coordination avec celle de l'Etat en matière d'entrée et résidence), et enfin sa participation obligatoire préalable dans la détermination du contingent de travailleurs étrangers avec l'Etat. L'article 126 relatif aux compétences transférées de l'Etat reconnaissait à la Communauté canarienne la faculté d'assumer les compétences de l'Etat en matière de résidence et travail des étrangers non communautaires⁸¹⁶.

Ce projet de réforme statutaire apportait une approche politico-institutionnelle plus affirmée et par conséquent une « rupture » par rapport au système de relation existant jusqu'alors autour de la politique publique d'immigration. Comme les autres « Nationalités historiques » évoquées, la Communauté autonome des Canaries a joué la carte de la compétence pour renforcer son action dans ce secteur.

b. La stratégie défensive par le « blindage des compétences »

A l'instar de la stratégie observée en Guadeloupe, la réflexion partira de la zone d'incertitude maîtrisée par la Communauté autonome canarienne, à travers différents points : le bouleversement de la prévisibilité de son action dans le système relationnel global, la ressource systémique utilisée et la façon dont elle a construit son rapport au territoire des Canaries. Il s'agira

conjoncture. En 2005, suite à la proposition présentée par le « Comité Asesor », la tension politique augmente entre d'un côté les socialistes du PSC et de l'autre Coalición Canaria (CC) et le Partido Popular (PP). Début mars les choses s'enveniment lorsque les nationalistes du CC refusent de débattre du système électoral, cher aux socialistes. Juan Carlos Alemán, Secrétaire général du PSC avertit ainsi que les socialistes (majoritaires au Parlement espagnol) rejeteront le Statut si la réforme électorale n'est pas débattue. Par crainte de blocage socialiste, le CC et le PP décida de demander le retrait, non sans rancœur, du projet en octobre 2007.

⁸¹⁶ Se reporter au tableau sur « les apports en matière d'immigration du projet de réforme statutaire aux Canaries de 2006 » en annexe.

ensuite de décrypter la stratégie pour en comprendre la nature et la portée : pourquoi la Communauté a-t-elle choisi d'investir ce secteur sous une forme « différente » ?

D'ores et déjà, il faut signaler que la prévisibilité du système relationnel est délicate dans le cas espagnol. Il sera encore plus difficile d'évoquer un « bouleversement » car le modèle des Autonomies, n'est toujours pas clos. Le système entier constitue une énorme zone d'incertitude permanente. Tout au plus, pourrait-on parler d'un passage à une nouvelle étape jusque-là non existante dans le système relationnel « centre-périphérie » pour les Canaries. Le phénomène d'émulation/mimétisme qui caractérise les Autonomies laisse peu de place à une action imprévisible lorsque celle-ci a déjà été menée par une autre Communauté autonome. Néanmoins, pour créer et maîtriser ce que nous continuerons d'appeler la zone d'incertitude, trois ressources systémiques ont été utilisées. Ces ressources ont d'ailleurs la particularité d'être constamment mobilisées par les Communautés pour faire évoluer le modèle systémique espagnol en leur faveur. La Communauté autonome canarienne a donc eu recours à l'existence de différents types de compétences, la participation à des domaines exclusifs de l'Etat, et la réforme statutaire. Dans une configuration aussi complexe où s'entremêlent différents types de compétences, il n'est pas difficile d'imaginer les opportunités de changement systémique qui s'offrent aux Communautés autonomes en quête d'un élargissement de leur autonomie d'action publique. Les compétences globales constitutionnellement reconnues sont déclinées en compétences plus précises dans les Statuts d'autonomie. Ces dernières peuvent elles-mêmes être étendues par des compétences extrastatutaires (par le biais de lois cadres, lois organiques de transfert ou de délégation, lois d'harmonisation). Elles peuvent aussi être complétées par des compétences concurrentes et partagées avec l'Etat, et des compétences exclusives aux Communautés autonomes (non listées et non réservées à l'Etat dans l'article 149-1 de la Constitution). Sans oublier les paragraphes ajoutés par l'Etat à certains de ses domaines exclusifs pour en faire compétence partagée. Etant donné, que le modèle politique de décentralisation espagnole a permis l'existence d'un outil clef dans l'autonomie des territoires, la réforme statutaire, il est logique qu'il soit utilisé pour reconnaître de nouvelles compétences à la Communauté autonome, mais surtout pour attribuer un ancrage constitutionnel au degré d'autonomie supérieur acquis – les Statuts d'autonomie faisant partie du Bloc de constitutionnalité⁸¹⁷.

Cette initiative a nécessité une construction du rapport au territoire sur la thématique de l'immigration. Celle-ci peut se relever à partir du récit porté par la Communauté autonome canarienne, et particulièrement via les commentaires du « Comité Asesor » accompagnant ses

⁸¹⁷ Reconnu à partir de 1982, le Bloc de constitutionnalité espagnol (inspiré du Bloc de constitutionnalité français) comprend : la Constitution espagnole de 1978 et les différents Statuts d'autonomie.

propositions de réformes : on y retrouvera sa description du problème, ses arguments pour expliquer son apparition, ses prédictions sur ce qui arrivera sans intervention publique et ses propositions d'action pour améliorer la situation. Durant sa dix-huitième réunion, le 5 novembre 2004, le Comité a exposé ses arguments justifiant la nécessité d'une compétence autonome en matière de résidence et de travail des étrangers aux Canaries. On y retrouve sa description du problème d'immigration aux Canaries :

« qui en bonne mesure consiste en la gestion des flux migratoires et en la nécessité d'ouvrir des processus de dialogue pour réaliser cette gestion, doit s'affronter depuis plusieurs aspects. [...] L'Etat [...] manque de moyens suffisants et se voit à l'occasion débordé également pour la gestion habituelle des autorisations de résidence et de travail ».

Puis le Comité fournit son explication et la nécessité d'une intervention en argumentant que :

« [...] la politique d'exemption de visas, qui est une compétence de l'Etat [...] devrait envisager uniquement des situations exceptionnelles mais, dans la pratique, elle s'utilise avec fréquence pour résoudre des situations concrètes d'étrangers qui méritent leur légalisation et il n'existe pas d'autres voies pour l'accorder. Dans cette matière s'observe en plus la difficulté de coordonner quatre administrations qui interviennent dans la gestion de la documentation, les analyses de besoins d'emploi et les prestations de services sociaux. Néanmoins, il n'existe pas de raison objective pour ne pas concentrer la gestion de la documentation pour les autorisations de séjour, permis et travail dans la Communauté Autonome, qui est celle chargée en plus de développer les politiques d'emploi, dans son cas, de détecter les besoins de main d'œuvre dans des secteurs économiques déterminés ou dans les zones de l'archipel. [...] ».

Enfin, il présente sa solution pour remédier à la situation problématique, sans oublier de la défendre :

« Dans ces circonstances, avec l'ancrage qui signifie que les différences des Canaries dans cette matière, par sa situation géographique, la fragilité de son territoire insulaire et son éloignement, sont reconnues par la « Ley de extranjería » comme fondement d'un traitement organisationnel singulier [...] on peut exposer un intérêt de compétence justifié, qui ne dépasse pas le cadre statutaire en introduisant des éléments possibles [...]. Le fait différentiel canarien est un fondement à la prétention de participer à cette politique [...] cette augmentation de compétences en aucun cas n'affecterait celles qu'a l'Etat pour la surveillance des frontières et le contrôle de la police des étrangers qui accèdent à notre pays régulièrement ou irrégulièrement ».⁸¹⁸

Avec cet exposé, le processus de mise en récit du territoire régional semble ancré sur une volonté d'améliorer les paramètres de l'agenda institutionnel classique en partant d'une proposition dans l'agenda politique canarien. A première vue, les justifications sont de nature essentiellement fonctionnelle, et non politicienne – comme pouvait le suggérer la stratégie menée dans la Région française de la Guadeloupe. Il ne semble pas question de contrer l'Etat espagnol, mais d'un choix rationnel qui est d'améliorer un fonctionnement inadéquat dans la politique

⁸¹⁸ Notre traduction. Extraits de, Comité Asesor para la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, Acta de la reunión núm.18, de 5 de noviembre de 2004. Disponible sur le site du Gouvernement canarien: www2.gobiernodecanarias.org/tuestatuto/organos_part.html

publique d'immigration, et l'action publique sur le territoire canarien, en impliquant davantage la Communauté autonome sur des aspects qui sont déjà de son ressort. On peut l'observer par un souci constant de rester dans les limites institutionnelles existantes, et par une argumentation basée sur des éléments techniques, sans évocation du climat social canarien – contrairement à la stratégie guadeloupéenne en 2005. Mais peut-on réellement se limiter à une explication technique ? L'observation de la portée réelle de cette stratégie, en plus d'expliquer la nature stratégique de cette démarche canarienne, et précisera les autres intérêts non exposés.

Afin de décrypter la stratégie, nous pouvons rester dans l'esprit affiché par les élus canariens dans leur définition de la politique d'immigration pour leur archipel, en exposant les arguments techniques de base qui justifient cette compétence autonome.

Il s'agit d'une part de l'officialisation de la compétence autonome dans la gestion des immigrés: l'exercice a consisté à énoncer explicitement les compétences autonomes dans ce domaine, compétences existantes jusqu'alors par déduction des articles 149-1 (compétences de l'Etat), 148-1 (compétences des Communautés autonomes), 149-2 (matières non expressément attribué à l'Etat pouvant revenir aux CA) de la Constitution espagnole, et du Statut d'autonomie de 1982. Il y a donc eu clarification des non dits dans l'accueil et l'intégration sociale des immigrés, si l'on considère que la compétence autonome en matière sociale sous-entendait une prise en charge à part entière des immigrés sur le territoire.

Il s'agit d'autre part, de la reconnaissance officielle de la participation autonome, au sein de titre de compétence étatique : conformément à l'article 149-1-2° de la Constitution espagnole, l'Etat a la compétence exclusive sur « la nationalité, l'immigration, le statut des étrangers et le droit d'asile ». Ainsi, le Statut juridique de l'étranger (« *Derecho de extranjería* ») est constitutionnellement de la compétence exclusive de l'Etat. Mais dans la logique de fonction, si l'Etat possède le titre exclusif, c'est surtout dans la législation puisque la fonction d'exécution nécessite dans les faits la collaboration de la Communauté autonome (au niveau des prestations sociales à attribuer selon la situation administrative de l'immigré et de sa compétence « *ejecución laboral* »)⁸¹⁹. Bien que formellement la Communauté autonome ne possède pas le titre, sa compétence autonome dans l'exécution de la législation du travail lui ouvre un droit de

⁸¹⁹ Selon l'article 33-3 du statut d'Autonomie des Canaries de 1982, la compétence d'exécution dans la gestion des prestations sanitaires et sociales du système de la Sécurité Sociale et les services de l'Institut National de la Santé, de l'Institut National des Services Sociaux et de l'Institut Social de la Marine. Avec l'article 33-2, revient à la Communauté autonome la compétence d'exécution de la législation du travail (« *ejecución laboral* »).

compétence dans deux aspects liés au régime juridique des étrangers : les autorisations de travail et le contingent⁸²⁰.

Enfin, il s'agit de la réaffirmation de la possibilité offerte à la Communauté autonome des Canaries, de par sa situation géographique, de participer aux décisions de l'Etat sur l'immigration⁸²¹.

Néanmoins, cet aménagement technique possède tout de même une ambition politique qui se détecte par la méthode utilisée pour réaliser cet aménagement. En effet, la Communauté autonome aurait pu avoir recours (comme ce fut le cas avec la LOTRACA⁸²²) à l'article 150-2 de la Constitution espagnole, pour obtenir via une Loi organique, un transfert ou délégation de la part de l'Etat. Or, comme l'a fait remarqué de nouveau José Antonio Montilla Martos, l'utilisation de cet article 150-2 ne peut avoir qu'un motif fonctionnel, car une fois atteint le plafond de compétences de l'article 149-1 (titres revenant exclusivement à l'Etat) par les Communautés autonomes, on se retrouverait dans une dynamique néfaste consistant à vider lentement l'Etat de ses compétences pour augmenter l'autonomie politique des Communautés⁸²³. Ainsi, le recours à la réforme statutaire se présente comme une démarche stratégique prudente pour augmenter l'autonomie canarienne. De plus, au-delà du mimétisme, chaque Communauté autonome possède sa propre stratégie dans son projet de réforme statutaire, puisque celui-ci dépend des forces politiques présentes sur le territoire autonome⁸²⁴. Le parti nationaliste Coalición Canaria,

⁸²⁰ MONTILLA MARTOS José Antonio, « Las funciones y competencias de las comunidades autónomas en inmigración », in: AJA Eliseo, MONTILLA José Antonio, ROIG Eduard, (dir.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Valencia, éd. Tirant Lo Blanch, 2006, PP.23-75. Selon José Antonio Montilla Martos, l'octroi et le renouvellement des autorisations de travail aux étrangers dépendant de la condition même d'immigré, cette compétence devait formellement revenir à l'Etat par son titre de compétence exclusif sur l'immigration. Mais les autorisations étant liées d'un point de vue administratif à des compétences autonomiques (conditions d'accès à l'emploi, organisation du marché du travail, intégration professionnelle), la Communauté autonome détenait la possibilité d'intervenir formellement : l'Etat conserve la compétence exclusive dans la législation et réglementation (l'octroi initial du permis de travail, car lié au Visa, et la régulation de la procédure pour délivrer ce permis), et la Communauté autonome obtient une compétence exécutive dans les autorisations de travail des étrangers dont la relation de travail se développe sur son territoire. Pour le contingent (décision annuelle de l'Etat du nombre de travailleurs étrangers qui seront répartis par secteur et par territoire), la Communauté ayant connaissance de la réalité socio-économique de son territoire doit participer préalablement à sa détermination avec l'Etat (art.39 de la Loi Organique 8/2000). Mais dans les faits, la participation autonome est déficiente et inexistante dans la gestion du contingent (procédure de recrutement des travailleurs étrangers : offre dans le pays d'origine, etc.). Pour y remédier est réaffirmée dans le projet de réforme statutaire, la participation obligatoire de la Communauté canarienne dans la détermination du contingent.

⁸²¹ Enoncé dans l'article 37-1 de l'actuel Statut d'autonomie en vigueur.

⁸²² La « Ley Orgánica de Transferencias Complementarias a Canarias » (LOTRACA) 11/1982 du 10 Août, 1982 avait été approuvée avec le Statut des Canaries, et transférait à la Communauté autonome des compétences relevant de l'Etat pour compenser les particularités de l'archipel (insularité et éloignement).

⁸²³ MONTILLA MARTOS José Antonio, « Las funciones y competencias de las comunidades autónomas en inmigración », Op.cit., P.70.

⁸²⁴ « Pas les mêmes compétences, ni le même contenu », pour reprendre, DELGADO DEL RINCON Luis E., « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité: les réformes statutaires dans l'Etat des autonomies », in : *Confluences Méditerranée*, 2010/2, n°73, PP.93-106 (particulièrement P.102).

initiateur du projet de réforme a certainement du saisir l'enjeu qu'il y avait à imiter la Catalogne pour peser davantage sur la politique publique d'immigration et ainsi plus facilement imposer ses idées dans le secteur. De plus, en investissant davantage un secteur tel que l'immigration, la Communauté autonome s'offre un pas de plus vers le renforcement symbolique de son autonomie – vue que cette même thématique jalousement préservée à l'échelle nationale, représente une part déterminante de l'autonomie de l'Etat (car touchant à sa souveraineté interne et externe). Sans oublier qu'il s'agit de compétences susceptibles de retombées électorales importantes.

En prenant de nouveau comme référence la typologie proposée par Philippe Garaud, on peut affirmer que la Stratégie de 2006 se présente comme une mobilisation interne (du groupe Coalición Canaria), sous forme de mise sur agenda systémique⁸²⁵. Cette réflexion permet de suggérer que le volet sur l'immigration dans le projet de réforme statutaire de 2006, s'inscrit dans une stratégie par le « blindage des compétences », une expression juridique hautement revendiquée par la Catalogne lors de sa propre réforme statutaire, critiquée et discutée de nombreuses fois au sein de la classe politique espagnole.

Issu du droit privé espagnol, la notion de « blindage des compétences » a été reprise par la « *Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern* » dans son rapport du 19 novembre 2002 où elle donne son analyse des problèmes rencontrés par la Communauté autonome de Catalogne dans son action publique. Le « *blindaje de competencias* » a été présenté comme une solution pour éviter l'érosion des compétences autonomiques par une meilleure délimitation des compétences entre l'Etat et la Communauté autonome. L'objectif est d'éviter que le législateur national et le tribunal constitutionnel ne puissent faire glisser une composante particulière d'une compétence autonome vers une compétence étatique. Il s'agit de garantir la portée matérielle des compétences inscrites dans le Statut d'autonomie et ainsi de protéger la capacité d'action de la Communauté autonome⁸²⁶. Cependant, en voulant « blinder » les compétences autonomiques pour se protéger des atteintes de l'Etat à l'autonomie politique de la Communauté autonome, cette stratégie aboutit à une augmentation nette des compétences autonomiques. Un « blindage » qui en fin de compte bénéficie à la Communauté autonome dont les forces politiques souhaitent ardemment élargir l'autogouvernement. Comme l'a souligné Benjamin Pierre-Vantol⁸²⁷, à l'instar de la Catalogne et de l'Andalousie, le projet de réforme statutaire des Canaries a concrétisé la

⁸²⁵ Se référer au tableau sur les modèles de mise sur agenda en annexe.

⁸²⁶ PIERRE VANTOL Benjamin, « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regards sur le "Blindage des compétences" autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », in : *Revue française de droit constitutionnel*, vol.1, n°81, 2010, PP.67-103.

⁸²⁷ Ibid.

stratégie d'une part à l'aide d'une détermination matérielle (définition objective des compétences en délimitant le champ matériel qui correspond à la Communauté autonome), et d'autre part via une détermination fonctionnelle (définir avec précision les pouvoirs d'intervention de la Communauté autonome, à partir d'une typologie de compétences), ces deux méthodes étant particulièrement appliquée dans les domaines où il existe des risques de conflits, interférence avec l'Etat espagnol.

La stratégie par le « blindage des compétences » peut constituer une illustration à l'une des hypothèses émises par Alain Faure sur la lecture politique des politiques territoriales. Selon lui :

« [...] le pouvoir local change les politiques publiques chaque fois que des collectivités locales expérimentent, via des politiques locales plus autonomes, de nouvelles formes de souveraineté et de nouvelles frontières d'intervention »⁸²⁸.

Les élus de la Communauté autonome des Canaries, en revendiquant un nouveau type d'organisation dans leur projet de réforme, changent la politique publique d'immigration elle-même. Leur processus de mise en récit du territoire canarien, suppose une vision spécifique du changement d'échelle vers la Communauté dans ce secteur, qui n'est pas sans influencer les rapports avec l'Etat central, notamment parce qu'il y a :

« [...] affirmation d'intérêts locaux qui s'affranchissent des priorités de l'Etat pour promouvoir un intérêt général aux frontières territoriales limitées [...] »⁸²⁹.

Cette territorialité, pièce maîtresse du développement de l'autonomie d'action de la Communauté autonome, s'opère suite à un travail de conciliation des différents clivages sur le territoire. Un travail similaire à celui réalisé dans la stratégie par l'espace fonctionnel, mais avec une portée de plus longue durée dans ce cas de figure. Le travail de reformulation ne s'inscrit pas en opposition face aux règles du système existant car effectué dans la configuration réaliste (et non utopiste comme en Guadeloupe) des compétences et responsabilités accessibles au territoire :

« Les élus politiques [...] changent les politiques publiques chaque fois qu'ils parviennent à reformuler cette "territorialité" des problèmes au sein des compétences et des responsabilités de leur collectivité »⁸³⁰.

C'est ainsi que la nouvelle offre politico-administrative faite par la Communauté autonome des Canaries en 2006 sur l'enjeu de l'immigration, se présente comme un exemple concret de stratégie réalisable au sein du système relationnel « centre-périphérie » espagnol. Une stratégie attestant d'importantes possibilités d'action à la disposition de l'archipel pour s'imposer

⁸²⁸ FAURE Alain, « L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires, pour une lecture politique des politiques locales », in : *Les nouvelles politiques locales*, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, n°35/36, 1^o et 2^o semestre 2000, Paris, éd. L'harmattan, 2001, PP.27-45, (particulièrement P.33).

⁸²⁹ Ibid., P.36.

⁸³⁰ Ibid., P.38.

dans la politique publique d'immigration, contrairement au Congrès des élus départementaux et régionaux de 2005 en Guadeloupe. Ce Congrès, lui, révèle un exemple de stratégie, certes réussi dans le cadre d'un modèle de décentralisation aussi rigide que celui de la France, mais temporellement et matériellement fragilisé et limité par cette même rigidité.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Le processus d'élaboration d'un référentiel ultrapériphérique sur l'immigration suppose de prendre en compte différents niveaux d'interactions, à savoir une gouvernance multiniveaux où sont impliqués des acteurs européens, nationaux, régionaux et locaux.

Dans cette première partie a été particulièrement traité l'attitude des principaux acteurs institutionnels concernés par la politique publique d'immigration, à l'échelle nationale et régionale.

Cet exercice réalisé sur la période précédant 2007 jusqu'à environ 2011, a en premier lieu consisté à définir le comportement des gouvernements français et espagnol dans cette politique publique, pour ensuite observer leurs réactions face à l'europanisation de ce secteur.

En second lieu, l'analyse s'est penchée sur le traitement territorial accordé à cette thématique migratoire, avec un arrêt spécifique sur la situation de la Région d'outre-mer française de Guadeloupe et la Communauté autonome des Iles Canaries.

L'objectif de ces développements était dans une perspective « bottom-up », de saisir les paramètres internes (nationaux et locaux) qui seraient en mesure d'influencer la forme et le déroulement d'un processus d'europanisation vers l'ultrapériphérie.

Pour élaborer un référentiel sur l'immigration qui serait commun à l'ensemble des régions ultrapériphériques, il faut en effet comprendre comment les acteurs nationaux traitent la question, appréhendent l'impact européen et réalisent la déclinaison vers leurs territoires régionaux. Puis, il s'agit de mesurer la marge de manœuvre dont les acteurs régionaux disposent, dans leurs rapports avec l'Etat central et dans le secteur de l'immigration.

Le premier chapitre a permis d'observer que la France et l'Espagne suivaient des trajectoires politico-institutionnelles différentes, dont l'explication réside dans les toutes premières mise sur agenda institutionnel de la thématique. Les premières prises en charge par les pouvoirs publics nationaux justifieraient l'existence de certaines rationalités dominantes, qui elles-mêmes amèneraient à diverses stratégies dans les relations avec l'Union européenne en matière d'immigration.

En France, l'immigration a d'abord été un problème social suscitant des controverses publiques pour ensuite être inscrit à l'agenda institutionnel national. Il a donc été question d'une

« *Problem window* » ou mise sur agenda non silencieuse. La fenêtre d'opportunité ayant permis l'inscription était basée sur un problème.

En Espagne, les pouvoirs publics se sont saisis de la thématique avant l'émergence d'un problème dans la société. En pleine Transition démocratique, il s'agissait de se préparer à l'adhésion européenne et d'anticiper les attentes supranationales. C'est ainsi que la classe politique espagnole a pris en charge l'immigration dans un esprit général de consensus, et créé une fenêtre d'opportunité de nature politique. La première inscription espagnole a donc été une « *Political window* » ou mise sur agenda silencieuse.

Le secteur de l'immigration institutionnalisé dans ces deux pays, différents courants politiques ont émis leur vision de l'enjeu et de son traitement. La France et l'Espagne ont donc fait chacune l'objet de luttes de rationalités sur les deux dimensions de la politique publique : la gestion des flux d'entrée et de sortie aux frontières nationales, et la gestion des immigrés installés sur le sol national (intégration).

Nous avons pu constater que dans la gestion des flux la France et l'Espagne défendent toutes les deux une rationalité axée sur la fermeture des frontières. Lorsque l'Espagne agit par consensus politique, la France affronte une rivalité politique interne affirmée entre les tenants de l'ouverture et de la fermeture. C'est dans le champ de l'intégration que les différences apparaissent nettement entre les deux pays. La France atteste d'une culture de l'intégration moindre par rapport à l'Espagne qui semble faire de la gestion sociale de ses immigrés, une priorité dans sa politique publique d'immigration.

Ces tendances s'inscrivent dans la continuité des fenêtres d'opportunités observées précédemment. L'absence de controverse publique en Espagne, a facilité le consensus politique et l'anticipation. En observant les trajectoires des pays ayant une plus longue expérience dans l'accueil des migrants, l'Espagne a été en mesure de déceler les difficultés causées par l'intégration des communautés étrangères dans la société d'accueil. La France n'a pas eu cette opportunité. Elle n'a pu que constater ses défaillances dans l'intégration de ses immigrés lorsqu'ils sont devenus sédentaires après la fermeture des frontières.

Les comportements de ces pays face à l'europanisation de ce secteur sont donc différents.

La France, acteur déterminant de la construction européenne depuis ses débuts, a maintenu son attitude offensive dans le secteur de l'immigration. Consciente de l'importance à pouvoir influencer sur les orientations communes en la matière, elle a transféré sa classique

« stratégie du premier pas » en adoptant une attitude offensive dans la traduction des schèmes cognitifs et normatifs européens. Comme l'illustre la période entourant le Pacte européen de 2008, le changement dans le système interne français consiste en une absorption naturelle de l'impact européen.

L'Espagne a adopté une attitude autre. D'une part à cause de son adhésion plus tardive à l'espace européen par rapport à la France, et d'autre part parce qu'elle reste dans sa logique d'anticipation des attentes européennes. Telle une bonne élève, elle a intériorisé la contrainte européenne de la « Soft law », et pris l'habitude d'anticiper les demandes : l'esprit avant la lettre. Néanmoins, elle demeure active dans le cadre de la traduction interne des schèmes cognitifs et normatifs européens, puisque n'hésitant pas à se défendre ses choix nationaux lorsque sa réalité politique et sociale interne ne permet pas le changement requis. Cette attitude défensive dans la traduction engendre par conséquent un degré de changement moyen.

Le deuxième chapitre a été consacré aux répercussions de ces choix nationaux sur les territoires régionaux, spécialement dans la gestion des immigrés : l'intégration étant le champ d'intervention le plus légitime pour les acteurs territoriaux.

Pour envisager les possibilités d'action stratégiques des institutions régionales vis-à-vis de la politique publique d'immigration, il a été nécessaire de mener l'analyse en deux temps. D'une part la dimension juridique de la compétence régionale dans ce secteur, à savoir les modèles de décentralisation régionale, les logiques d'intervention régionale, et la nature du changement d'échelle de l'action publique vers les territoires. D'autre part, il s'agit de s'intéresser à la dimension systémique de la compétence régionale, en déterminant les règles de la relation centre-périphérie en France et en Espagne, les ressources et contraintes qui s'offrent aux institutions régionales de ces pays, pour enfin mesurer leur capacité d'action stratégique dans le secteur de l'immigration.

Ce travail de réflexion a conduit à observer des déclinaisons territoriales très différentes qui octroient des autonomies d'action loin d'être équivalentes pour les régions françaises et espagnoles.

En France, la régionalisation fonctionnelle limite les compétences des régions qui ne bénéficient pas de compétence législative comme les Communautés autonomes. L'Espagne a en effet développé une régionalisation politique permettant à ses Communautés autonomes d'avoir des compétences importantes dans l'élaboration et la mise en œuvre de législations autonomiques.

Cet état de fait s'accroît avec la logique sectorielle appliquée en matière d'immigration dans la région française, caractérisée par une gestion déconcentrée où les organes de l'Etat évincent les autorités décentralisées. A l'inverse, la logique territoriale mise en œuvre dans les autonomies espagnoles, favorise l'intervention de la Communauté autonome déjà titulaire de compétences sur l'intégration des immigrés.

Ces modèles de décentralisation et ces logiques d'intervention suscitent des changements d'échelles différents dans la Région d'outre-mer de la Guadeloupe par rapport à la Communauté autonome des Canaries. Dans la première, le changement d'échelle vers le territoire est « fermé » parce qu'il privilégie les acteurs centraux (Etat, administration déconcentrée, représentant de l'Etat) au détriment de l'institution régionale. La politique d'intégration des immigrés est donc territorialisée en Guadeloupe.

Aux Iles Canaries, la compétence autonome dans l'élaboration et la mise en œuvre en matière d'intégration, permet un changement d'échelle « ouvert » et une intervention franche de la Communauté autonome. La politique d'intégration est donc véritablement territoriale aux Canaries.

Lorsque ces paramètres sont confrontés aux relations entretenues par le centre et la périphérie régionale, on constate des opportunités intéressantes pour ces deux territoires. Si dans les deux systèmes centre-périphérie les relations contractuelles dominent entre l'Etat et ses régions, les ressources et contraintes systémiques offrent une autonomie d'action différente. Les Iles Canaries bénéficient d'un panel de ressources financières, juridiques et politiques conséquent en tant que Communauté autonome et par ses spécificités. Ces ressources lui permettent de contourner plus facilement les contraintes systémiques existantes. L'autonomie canarienne est donc très large.

La Guadeloupe n'est pas en reste malgré son modèle fonctionnel de décentralisation régionale qui limite ses compétences. Elle doit certes affronter des contraintes réelles et légitimes dans le système français, mais elle bénéficie grâce à ses spécificités ultra-marines et historiques, de ressources juridiques et politiques capables de faire évoluer l'état de son autonomie.

L'immigration a d'ailleurs été l'opportunité pour la Région d'outre-mer de la Guadeloupe de démontrer qu'elle peut investir un champ d'action publique ne relevant pas de sa compétence, lorsque les circonstances sociales et politiques le permettent. Cette capacité stratégique régionale s'est révélée en 2005, via une revendication politique par la création d'un « espace fonctionnel ».

L'institution régionale a démontré qu'elle pouvait adopter une attitude offensive dans un secteur relevant de la compétence de l'Etat central.

En 2006, la Communauté autonome canarienne a également eu l'occasion de mener une stratégie dans ce secteur. En effet, la régionalisation espagnole demeure un processus en cours de finalisation, et facilite les modifications des Statuts d'autonomie pour combler les vides et non-dits juridiques. Ainsi, la Communauté autonome des canaries a fait une nouvelle offre politico-administrative par une stratégie défensive de « blindage des compétences ».

Là où la Région d'outre-mer de Guadeloupe a réussi à faire un appel à la compétence, la Communauté autonome des Canaries a tenté d'approfondir ses compétences en matière d'intégration.

Nous constatons avec ces exemples qu'en dépit des choix stratégiques nationaux, ces deux régions ont une marge de manœuvre politique au sein de leur Etat d'appartenance, qu'il faut prendre en compte avant d'aborder leurs dimensions européenne et ultrapériphérique.

Ces paramètres internes éclairent sur la conduite possible des régions dans l'élaboration d'un référentiel ultrapériphérique, mais laissent en suspend la forme et les limites de ce processus d'europanisation.

La deuxième partie se consacre donc au processus d'élaboration du référentiel ultrapériphérique lui-même, et amène à mettre en exergue les relations de l'Union européenne avec ses régions. La Commission européenne a tissé des liens particuliers avec les espaces infranationaux qu'il y a lieu de décrypter pour délimiter la portée de l'europanisation migratoire directe vers l'ultrapériphérie.

Il faudra, par la suite, relever les racines conceptuelles de ce processus à la lumière des réalités territoriales canarienne et guadeloupéenne.

Enfin, il s'agira de procéder à un état des lieux des actions ultrapériphériques menées sur la thématique d'immigration depuis l'inscription à l'agenda communautaire de 2007, pour mesurer la faisabilité de cette europanisation.

Partie II.

**DECRYPTAGE DES RACINES CONCEPTUELLES ET DES
PREMIERES OBSERVATIONS DE TERRAIN DU
PROCESSUS**

Les paramètres nationaux et infranationaux susceptibles de conditionner un processus d'europanisation migratoire directe dans l'ultrapériphérie ayant été posés, il s'agit désormais de décrypter les bases d'une telle convergence et d'analyser la problématique sur le terrain.

Tout d'abord, on s'intéressera à la forme et au contenu d'une europanisation migratoire avec les régions ultrapériphériques (chapitre III). Cette démarche consistera d'une part à analyser la configuration singulière des relations entretenues par la Commission européenne avec les régions des Etats membres (section 1). La Commission a en effet une comportement de stratégie qui détermine la gouvernance européenne vis-à-vis des régions (paragraphe A) et qui doit être pris en compte dans le cas des régions ultrapériphériques (paragraphe B). Cette interaction Commission européenne/régions ultrapériphériques rapportée aux données recueillies dans la première partie, induit un traitementt assez délicat du phénomène d'immigration (section 2). L'europanisation migratoire par les structures cognitives et normatives nécessite un travail théorique afin de déterminer les principaux repères d'analyse (paragraphe A). Cela amènera à modéliser ce que pourrait être une convergence ultrapériphérique des « imaginaires migratoires », à travers les exemples des Canaries et de la Guadeloupe (paragraphe B).

Néanmoins, le processus ne pourra faire l'objet d'une analyse complète sans l'approfondissement empirique de la problématique soumise à l'attention de la Commission européenne (chapitre IV). On constatera que les avancées réalisées depuis 2007 confirment l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour une convergence au niveau ultrapériphérique. D'une part, les faits permettent de questionner la problématisation (section 1) et de comprendre les tenants et aboutissants de la méthode d'extension par analogie utilisée dans cet espace (paragraphe A). Cette méthode a conduit à la conversion du phénomènes des Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA) aux Iles Canaries, en problème ultrapériphérique (paragraphe B). D'autre part, le traitement de ce dossier a permis d'envisager la coopération transfrontalière comme une première option de convergence (section 2). La pertinence de la coopération face au problème migratoire ultrapériphérique (paragraphe A) se vérifie par l'activation de la Politique Européenne de Voisinage (PEV) sous la forme d'un Plan d'Action pour le Grand Voisinage dans l'ultrapériphérie (paragraphe B).

CHAPITRE 3. LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES ET L'EUROPEANISATION MIGRATOIRE DIRECTE : FORME ET CONTENU

En s'inspirant des auteurs Catriona Carter et Romain Pasquier, le présent chapitre tente une réflexion axée sur la capacité des acteurs régionaux à entrer dans une gouvernance régionale pro-active⁸³¹. Globalement, il mettra en relief des variables interdépendantes qui permettront de cibler les aspects stratégiques créés par le changement d'échelle : usage des ressources européennes, mobilisation des réseaux d'acteurs. Ainsi, en premier lieu l'exercice consistera à éclaircir la configuration singulière des relations entre la Commission européenne et les régions (section 1). La gouvernance européenne se caractériserait par une Commission européenne stratégique avec les régions des Etats membres (paragraphe A) et une organisation particulière des échanges. Cette stratégie de contournement se retrouve dans l'ultrapériphérie européenne et doit s'adapter aux initiatives des régions ultrapériphériques (paragraphe B).

Les relations de la Commission européenne et les régions ultrapériphériques définies, il s'agira en deuxième lieu de s'intéresser aux modalités de tels échanges autour de la politique publique d'immigration (section 2). Une européanisation migratoire par les structures cognitives et normatives suppose un ensemble de repères théoriques (paragraphe A) qui permettront d'esquisser une convergence ultrapériphérique des imaginaires territoriaux en matière d'immigration (paragraphe B). Ce dernier exercice s'effectuera à partir des réalités territoriales de nos régions canarienne et guadeloupéenne.

Section 1 – LA CONFIGURATION SINGULIERE DES RELATIONS COMMISSION EUROPEENNE/REGIONS

Un des objectifs de la gouvernance européenne est d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques, pour accroître la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence. Cette démarche suggère une large implication des citoyens des Etats membres et suppose une approche de proximité à partir des régions. Cette gouvernance européenne offre une structure d'opportunités politiques et financières tant à la Commission européenne qu'aux régions. Lorsque la Commission européenne détient le rôle d'initiatrice principale des politiques européennes au

⁸³¹ CARTER Catriona, PASQUIER Romain, « Intégration européenne et gouvernance régionale : la congruence », in : FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre et NAHRATH Stéphane, (dir.), *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007, PP.259-269.

sens « communautaire » (par opposition au sens « intergouvernemental »), les régions bénéficient d'un cadre d'échange avec la Commission européenne, qui facilite les stratégies descendantes et ascendantes. Le cas spécifique de l'ultra périphérie n'est pas en reste, l'enchevêtrement des stratégies révélant les capacités et la portée d'action européenne de régions telles que les Iles Canaries et la Guadeloupe.

A. La gouvernance européenne : une Commission « stratège »

Dans l'objectif d'asseoir sa légitimité, la Commission européenne a développé une stratégie de contournement des réticences nationales, via les régions. Les rapports entre la Commission et les régions prennent forme à travers des principes, des instruments financiers et politiques, ainsi qu'une organisation spécifique des échanges avec et à partir des territoires.

1. La Commission européenne et sa « stratégie de contournement » : une légitimité originale

Ce n'est un secret pour personne, la Commission européenne s'est vue reconnaître depuis sa constitution jusqu'à aujourd'hui, un rôle déterminant dans le jeu décisionnel communautaire⁸³². Gardienne des traités, elle veille à l'application uniforme du droit communautaire dans les Etats membres et est également en mesure de saisir la Cour de justice à l'encontre d'un Etat membre pour veiller au respect de cette même législation communautaire (article 17-1 TUE ; articles 258 et 260-2 TFUE)⁸³³.

⁸³² Venue se substituer à la Haute Autorité (organe exécutif de la CECA) quelques temps après la signature des traités de Rome en 1957, la Commission, dotée d'un pouvoir de proposition et d'exécution, a obtenu une place déterminante dans l'exécutif européen grâce à la signature le 8 avril 1965 du Traité de fusion des exécutifs des trois communautés – Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), Communauté économique européenne (CEE), Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) . Son entrée en vigueur le 1^o juillet 1967 a institué une division de l'exécutif des Communautés européennes entre deux organes : un conseil unique (chargé des discussions et des décisions) et une commission unique (chargée de l'initiative et de l'exécution).

⁸³³ Lorsque l'article 17- 1 du Traité sur l'Union européenne consacre le statut de gardienne des traités, les articles 258 et 260-2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne décrivent les procédures à sa disposition pour saisir la Cour de justice. Article 17-1 TUE : « *La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. [...]* ». Article 258 TFUE : « *Si la Commission estime qu'un des Etats membres a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne* ». Article 260-2 TFUE : « *Si la Commission estime que l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures que comportent l'exécution de la Cour, elle peut saisir la Cour,*

Elle possède un monopole de principe en matière d'initiative législative : ses propositions constituent un préalable nécessaire pour prendre un acte législatif à l'échelle de l'Union européenne (article 17-2 TUE)⁸³⁴. Bien que limité aux politiques communautaires (ex- premier pilier)⁸³⁵ – car partagé avec les Etats membres dans les ex- deuxième et troisième piliers⁸³⁶ – ce droit d'initiative est réellement avantageux, puisque non seulement la Commission est libre du contenu et donc de l'orientation de ses propositions, mais en plus elle voit son monopole s'étendre à mesure que se développent les compétences communautaires.

Organe d'exécution de l'Union européenne, la Commission est responsable de la mise en œuvre de politiques (article 17-1 TUE)⁸³⁷. S'y ajoutent « *les pouvoirs supplémentaires conférés par le Conseil de l'UE et le Parlement pour assurer l'application d'actes pris sur la base des traités* » (Politique agricole commune, marché intérieur), les compétences normatives générales dont elle dispose (réglementation des relations entreprises publiques/Etats), les relations extérieures dans le domaine économique (négociation des accords de commerce, de coopération, politique d'aide internationale de l'UE)⁸³⁸, la gestion des clauses de sauvegarde des traités et des fonds communautaires⁸³⁹.

Avec de telles prérogatives, la Commission européenne est en mesure de peser lourdement sur la décision communautaire, quand bien même la formulation de l'orientation stratégique de l'Union européenne revient principalement au Conseil de l'UE et a fortiori au Conseil européen⁸⁴⁰. En effet, le rôle politique reconnu de fait à la Commission européenne

après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances ».

⁸³⁴ Article 17-2 TUE : « *un acte législatif de l'union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient* ».

⁸³⁵ Premier pilier ou pilier communautaire qui regroupait des domaines tels que le marché intérieur et la politique agricole.

⁸³⁶ Les deuxième et troisième piliers qui regroupaient des domaines tels que la politique étrangère et de sécurité comme (PESC), l'union économique et monétaire (UEM), la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Dans le cadre de la PESC, le traité de Lisbonne retire ce droit d'initiative de la Commission, sauf pour soutenir une proposition du Haut représentant (nommé par le Conseil européen). Dans le cadre de l'UEM, la Commission européenne partage ce droit avec la Banque centrale européenne (BCE)

⁸³⁷ Article 17-1 TUE : « [...] Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités [...] ».

⁸³⁸ Article 17-1 TUE : « [...] A l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union [...] ».

⁸³⁹ DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, éd. La documentation française, Paris, 2010, P.83. IRONDELLE Bastien, « Commission européenne » in : GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine et QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Les mots de l'Europe : lexique de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001, PP.62-65.

⁸⁴⁰ En effet, le Conseil européen est né de la coopération politique qui s'est développée à travers les rencontres régulières et informelles des chefs d'Etats ou de gouvernements (dans lesquelles y était également convié le président de la Commission européenne). Lors du sommet de Paris en 1974, la rencontre est institutionnalisée et par la suite consacrée juridiquement avec l'Acte unique européen en 1986. Le Conseil européen qui se réunit deux fois par an, est une sorte d'organe politique de l'Union européenne, faisant office d'instance d'arbitrage quand certaines questions n'ont pas pu être réglées au sein du Conseil de l'UE. Le Conseil de l'Union européenne (ou Conseil des ministres) qui partage le pouvoir décisionnel (discussions et décision) avec le Parlement européen, constitue avec le

corrobore de plus en plus l'émergence d'une forme de gouvernement européen parallèlement au Conseil⁸⁴¹. Avec le Traité de Lisbonne de 2007, l'autonomie politique de la Commission européenne a été renforcée, particulièrement à travers l'article 17-7 TUE qui oblige le Conseil européen à tenir compte de la couleur politique de la majorité issue des élections au Parlement européen pour proposer un candidat à la fonction de président de la Commission européenne.

Article 17-7 TUE : « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent [...] ».

Ce Président ayant à charge l'orientation de la mission de la Commission (représentante de l'intérêt communautaire), et son organisation (nomination vice-présidents, demande de démission d'un commissaire sans approbation du collège), la politisation de sa nomination n'est pas sans conséquence sur l'action de la Commission européenne dans la décision communautaire. S'ajoute la responsabilité politique de la Commission européenne en tant qu'organe collégial devant le Parlement européen (article 17-8 TUE), ainsi que l'invitation « à renforcer sa contribution à la définition des cadres stratégiques dans lesquels s'intégreront les futurs projets législatifs de l'UE »⁸⁴² (article 17-1 TUE).

Article 17-1 TUE : « [...] elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels ».

Le renforcement de l'autonomie politique de la Commission européenne est tout de même confronté au renforcement de la Présidence du Conseil européen dont la Présidence tournante été remplacée par une Présidence stable depuis le traité de Lisbonne⁸⁴³. Si la Commission européenne s'affirme davantage politiquement, le Conseil européen a également acquis un rôle prépondérant dans l'orientation stratégique de l'Union européenne. Ces deux

Conseil européen qui impulse et exceptionnellement prend des décisions, la force intergouvernementale pouvant porter concurrence politique à la Commission européenne (se situant, avec son pouvoir d'initiative et d'exécution, respectivement au sommet du processus de décision européenne et à la fin lors de sa mise en œuvre).

⁸⁴¹ Dans son organisation interne, la Commission n'est pas sans rappeler la structure des gouvernements classiques avec un niveau politique, le Collège des commissaires et un niveau administratif, les Directions générales et services. Depuis la nouvelle commission Barroso II (2009-2014), désormais chaque direction générale est placée sous l'autorité d'un commissaire (sauf quelques exceptions). Ainsi, chaque DG a des priorités politiques qui dépendent de son Commissaire. La restriction « une DG pour un Commissaire » (antérieurement, il n'existait pas de correspondance directe entre le mandat d'un commissaire et les directions générales chargées de le mettre en œuvre) pourrait avoir l'effet d'accentuer la politisation des activités de chaque DG. Cf. <http://www.touteurope.eu>

⁸⁴² BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, éd. Presse de la Fondation nationale des sciences politiques/Dalloz, 2010, P.186.

⁸⁴³ Avant Lisbonne, la permanence de la Présidence de la Commission européenne conférait à cet organe un avantage net en matière de visibilité politique par rapport à la Présidence tournante du Conseil européen.

organes de décisions se retrouvent dans une sorte de « concurrence latente » dans la phase de mise sur agenda européen⁸⁴⁴, qui relance le débat théorique entre l'intergouvernementalisme et le néo-fonctionnalisme⁸⁴⁵.

Cependant, pour que la Commission européenne puisse réellement endosser un rôle politique au moins équivalent à celui du Conseil de l'Union européenne, se pose la légitimité démocratique qui lui fait défaut. A ce sujet, l'approche néo-fonctionnaliste apporte une explication intéressante sur l'attitude de la Commission européenne dans la prise de décision communautaire. Face à l'intergouvernementalisme où la Commission est perçue comme « une institution internationale destinée à faciliter les marchandages entre Etats qui constituent le véritable moteur de l'intégration européenne », le néo-fonctionnalisme lui attribue une place politique centrale « dans la mesure où elle est une institution indépendante des Etats qui encourage la convergence des élites nationales en favorisant la visibilité de leurs intérêts communs »⁸⁴⁶. En consolidant son indépendance dans le processus de décision communautaire et en se rapprochant davantage des destinataires infranationaux de ces décisions, la Commission européenne assoit sa position politique et contribue au phénomène d'engrenage (ou « *Spill-over* ») décrit par le néo-fonctionnalisme. Elle facilite ainsi la communautarisation de domaines d'action publique et contourne les possibles réticences stato-nationales.

Présenté ainsi, ce raisonnement amène à considérer la Commission comme une actrice capable de stratégie pour survivre et s'assurer une existence au sein de l'action publique européenne. Cette attitude émerge dès les premières phases de la politique publique européenne, à savoir la mise sur agenda. Comme évoqué dans l'introduction de la présente étude, la phase de

⁸⁴⁴ Cette mise concurrence est plus ou moins accrue en fonction des thématiques. Lorsque certains auteurs comme Yves Bertoincini et Thierry Chopin la relativisent, d'autres comme Renaud Dehoussé y voient une véritable source de conflits entre les deux institutions. Selon Bertoincini et Chopin, « [...] la présidence a surtout la possibilité de mettre l'accent sur un thème particulier plutôt qu'un autre, mais elle ne peut pas modifier à elle seule l'agenda européen. Dès lors, les priorités annoncées par la présidence du Conseil correspondent généralement à l'agenda de la Commission ». Ibid., P.188. De son côté, Renaud Dehoussé se positionne différemment en prenant pour exemple la mission de réflexion sur la réforme de la gouvernance confiée au président du Conseil européen : « La Commission, habituée à jouer un rôle central dans le développement des politiques européennes, n'est ici qu'un acteur parmi d'autres. De surcroît [...] la task force (groupe de travail) a choisi de commencer par l'examen des mesures les plus urgentes, ce qui empiète assez directement sur les attributions de la Commission. Son président, José Manuel Barroso, s'est même vu prié de ne pas présenter de proposition de textes européens avant la fin des travaux. La Commission et son président ont donc dû lutter pour ne pas voir leur influence amoindrie par le président du Conseil européen ». DEHOUSSE Renaud, « La gouvernance européenne après Lisbonne », in : *Questions internationales*, n°45, sept-oct. 2010, PP.20-27 (particulièrement P.24).

⁸⁴⁵ En tout état de cause, les Etats membres de l'Union européenne demeurent craintifs quant au renforcement progressif de l'autonomie politique de la Commission européenne dans la prise de décision communautaire. La référence classique au débat théorique entre l'inter-gouvernementalisme (intégration européenne pensée comme un phénomène inter étatique et donc centré sur les Etats) et le néo fonctionnalisme (intégration européenne centrée sur les groupes d'intérêt et les institutions communautaires, et donc pensée comme un engrenage tendant vers toujours plus de communautarisation et moins d'intergouvernemental) reste ainsi d'actualité et semble avoir de longs jours devant elle.

⁸⁴⁶ Cf. LEQUESNE Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », in : *Revue française de science politique*, 46^e année, n°3, 1996, PP.389-408 (particulièrement P.392 et P.394).

mise sur agenda suppose un travail d'orientation cognitive qui préfigure, tant dans la forme que dans le fond, l'intérêt et les objectifs poursuivis par l'initiateur de cette inscription.

Comme tout autre acteur décisionnel, la Commission adopterait selon nous un comportement stratégique avéré en se saisissant d'une question de politique publique. A la lumière des travaux réalisés par Cécile Robert⁸⁴⁷, nous pouvons partir de l'idée qu'il s'agit d'une « stratégie de contournement », dotée d'un schéma global faisant l'objet de précisions en fonction des thèmes de politique publique concerné.

Bien qu'ayant été investie du rôle principal en matière de proposition de décision communautaire, la Commission européenne doit composer avec les handicaps structurels posés par l'Union européenne elle-même. En effet, le problème de la légitimité politique de l'Union face aux ressortissants des Etats-membres, touche tout particulièrement une institution telle que la Commission, amenée à rivaliser en termes d'initiation de politique publique européenne, avec les Etats membres. Pour reprendre l'idée formulée par Elvire Letourneur-Fabry, il est possible de poser la situation structurelle dans laquelle se trouve prise au piège la Commission européenne de la façon qui suit :

« [...] si la légitimité d'une institution fait avant tout référence à son caractère démocratique, l'Union ne peut être considérée comme un centre de pouvoir réellement légitime qu'en se dotant d'une institution qui à la fois, (a) assure directement ou indirectement la représentation des citoyens parallèlement à la représentation diplomatique des Etats, est (b) investie de la défense de l'intérêt commun communautaire, et (c) dotée de véritables pouvoirs. Or, le Parlement européen remplit surtout les deux premiers critères (a et b). La Commission qui n'est pas élue, n'obéit qu'aux deux derniers critères (b et c) : il n'y a pas de continuité entre le mandat des gouvernements nationaux qui choisissent ses membres et sa mission qui consiste à défendre l'intérêt communautaire. Enfin, le Conseil des ministres respecte le premier et le dernier critère (a et c), tout en faisant prévaloir la défense des intérêts nationaux sur celle de l'intérêt communautaire »⁸⁴⁸.

Ainsi, la Commission disposerait essentiellement d'une légitimité fonctionnelle reposant sur la défense de l'intérêt communautaire et des pouvoirs importants garantissant son indépendance au sein de l'Union européenne⁸⁴⁹. Mais voilà, cette légitimité fonctionnelle qui suffisait lors des débuts de l'intégration communautaire à valider ses interventions dans la décision européenne – aux côtés d'institutions plus représentatives comme le Conseil européen et le Parlement européen –, est décriée ces dernières années pour son caractère anti-démocratique. Les citoyens européens ne semblent pas percevoir le lien entre eux et la

⁸⁴⁷ ROBERT Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique. Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air », in : *Pôle Sud*, n°15, novembre 2001, PP.61-75.

⁸⁴⁸ LETOURNEUR-FABRY, « Le déficit de légitimité des institutions européennes : un procès en cours d'instruction », in : *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, 2004, n°1, PP.65-77 (particulièrement P.67).

⁸⁴⁹ BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, éd. Presse de la Fondation nationale des sciences politiques/Dalloz, 2010

Commission européenne, en dépit de son mode de nomination impliquant les Etats membres et de sa responsabilité devant le Parlement européen. La perplexité s'explique d'autant plus que la Commission européenne participe de plus en plus activement à l'élaboration des politiques publiques européennes affectant leur quotidien.

Pour renforcer sa légitimité fonctionnelle face à ces critiques et éviter qu'elles ne constituent une occasion supplémentaire pour les Etats membres d'orienter l'Union européenne sur un fonctionnement inter-gouvernementaliste, la Commission a dû développer une stratégie subtile dans son intervention publique : minimiser en façade l'aspect politique des questions qu'elle soulève pour en justifier la prise en charge et résolution « technique ». Il s'agit dans les grandes lignes de contourner la légitimité politique dont bénéficient les Etats membres en utilisant au maximum son monopole d'expertise technique et la défense de l'intérêt communautaire dont elle a la charge. Une stratégie de contournement qui permet d'intégrer des domaines jusque-là préservés par les Etats membres et ainsi, d'accroître son champ d'action. Cécile Robert a su saisir cette stratégie en détectant un « travail d'effacement politique » ou de « refoulement politique » dans l'attitude de la Commission européenne :

« La Commission cherche constamment à jouer un rôle politique, sans toutefois avoir accès à la légitimité politique nécessaire pour assumer directement un tel rôle. Elle est donc engagée dans des activités de légitimation du pouvoir qu'elle exerce et simultanément destinées à refouler la dimension politique de son action. [...] Le recours au droit ou à la technique pour naturaliser ses prises de position permet à la Commission de justifier de ses prérogatives et propositions sans avoir recours à un argumentaire politique, ce que son absence de légitimité démocratique lui interdirait. Les qualités d'indépendance, de désintéressement et d'expertise [...] viennent attester de la capacité et de la légitimité [...] à définir ce qu'est l'intérêt général européen⁸⁵⁰ ».

Mais pour assurer l'efficacité de cette stratégie, la Commission européenne devait prendre le problème par ses racines en investissant ce qui lui faisait défaut : la légitimité démocratique. Il lui fallait travailler son image en s'adressant directement aux destinataires de ses décisions, c'est-à-dire, mobiliser les acteurs des territoires infranationaux tant dans ses réflexions techniques que dans leur mise en œuvre, afin de réduire la distance existante entre l'entrepreneur de politique publique qu'elle représente, et les citoyens européens. Tout d'abord la Commission a adapté sa structure en créant des services spécialisés qui vont nouer des relations formelles et informelles avec des groupes d'acteurs représentatifs du secteur concerné (administrations, partenaires socio-économiques, personnalités), créant ainsi des forums de discussions enrichissant l'expertise et surtout assurant la convergence des intérêts avant et après la décision ; un travail de consultation

⁸⁵⁰ ROBERT Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique. Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air », Op.cit., P.63 et P.65.

et de réflexion en réseau avec les territoires⁸⁵¹. On peut dire que la Commission a re-paramétré sa légitimité fonctionnelle de façon à investir discrètement des pans de la légitimité démocratique lui faisant défaut.

La stratégie de contournement de la Commission européenne peut se synthétiser en deux points. Une première dimension qui consiste à un refoulement du politique, dans laquelle la Commission pratique un monopole de la technicisation et la défense d'un intérêt communautaire. La Commission s'est toujours présentée comme un organe indépendant, un expert de l'Europe en construction, ou du moins, le seul expert suffisamment neutre pour dépasser les intérêts strictement nationaux et brasser les informations techniques nécessaires à la bonne marche de l'intégration européenne.⁸⁵² Si la notion « d'intérêt général » est communément difficile à saisir⁸⁵³, il ne fait aucun doute que dans notre contexte, l'intérêt communautaire se définit par la fonction de légitimation des actions menées par les agents de la Commission européenne⁸⁵⁴. Il s'agit d'un construit d'argumentaire portant un objectif à atteindre, et surtout un processus de négociation (conciliation des intérêts contradictoires)⁸⁵⁵. La deuxième dimension de cette stratégie de contournement concerne le rapprochement avec les destinataires des décisions et prend forme par la réorganisation interne des services ainsi que par la collaboration d'expertise avec des acteurs représentatifs. Une des caractéristiques de l'organisation interne de la Commission européenne est la spécialisation dont elle sait faire preuve à travers ses différents services. Cette spécialisation joue en faveur de la proximité en proposant aux acteurs externes à la Commission, un interlocuteur palpable et capable de traiter avec les acteurs clefs de questions précises. Surtout, la Commission n'hésite pas à se réorganiser en fonction des nouvelles priorités qui se présentent

⁸⁵¹ JOURDAIN Laurence, « La Commission européenne et la construction d'un nouveau modèle d'intervention publique. Le cas de la politique de recherche et de développement technologique », in : *Revue française de science politique*, vol.46, N°3, 1996, PP.496-520.

⁸⁵² La Commission « *c'est une administration d'un genre particulier qui ne sert aucun Etat [...] et ne s'appuie sur aucune tradition séculaire. [...] une sorte de laboratoire de l'Europe en train de se faire, l'univers des experts et des techniciens* ». BELLIER Irène, « Une culture de la Commission européenne ? De la rencontre des cultures et du multilinguisme des fonctionnaires », in : MENY Yves, MULLER Pierre, QERMONNE Jean-Louis, (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, éd. L'harmattan, 1995, PP.49-60 (particulièrement P.51). Par conséquent, « *la technicisation des enjeux et des débats [...] répond au souci de la Commission de présenter son travail comme la mise en œuvre rationnelle de connaissances et méthodes "scientifiques" indiscutables, dont le respect garantirait la qualité, la neutralité, l'objectivité, en bref le caractère indiscutable des projets qu'elle met en œuvre* ». ROBERT Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique. Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air », Op.cit., P.68.

⁸⁵³ Entre autre, nous pouvons citer la définition fournie par Madeleine Grawitz pour avoir un aperçu de la flexibilité de cette notion : « *objectif d'un bien commun supérieur à la somme des intérêts particuliers. Notion difficile à définir et souvent invoquée à tort pour justifier des mesures impopulaires* ». GRAWITZ Madeleine, « Intérêt général », in : *Lexique des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2004, P.235.

⁸⁵⁴ Christian Lequesne constate par exemple que « *l'invocation de l'intérêt communautaire constitue à certains égards une ressource stratégique pour les agents de la Commission dans la mesure où les valeurs de "bien commun à construire" entourant sa définition la rendent assez difficilement contestable par les autres acteurs du système politique européen* ». LEQUESNE Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », in : *Revue française de science politique*, 46^e année, n°3, 1996, PP.389-408 (particulièrement P.399).

⁸⁵⁵ Cf. LASCOURMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », in : *Politix*, vol.11, n°42, 1998, PP.37-66.

à elle, et donc à renouveler si besoin est, ses interlocuteurs⁸⁵⁶. L'expertise est également une autre façon pour la Commission européenne de créer un rapprochement. Elle n'émet pas de réticence à recourir à des experts autres que ses services pour renforcer le caractère indiscutable de ses décisions, tant dans l'élaboration que la mise en œuvre. Des différents comités dont la sollicitation a été institutionnalisée, aux experts nationaux, en passant par les discussions informelles avec des groupes d'intérêts soucieux d'intervenir dans le processus décisionnel communautaire, nombreuses sont les opportunités de composer avec le plus grand nombre, de présenter la communautarisation comme une solution fiable aux problèmes sociaux et surtout de créer un lien particulier avec les citoyens européens⁸⁵⁷.

Cette « stratégie de contournement » permet de définir l'environnement dans lequel évoluent les relations directes entretenues par la Commission européenne avec les régions des Etats membres, particulièrement dans le cas de l'ultrapériphérie qui nous intéresse⁸⁵⁸. Cette stratégie a donc des répercussions sur le système relationnel Commission européenne/Régions, mais également sur ces régions en tant qu'acteurs institutionnels au sein de ce système.

⁸⁵⁶ On remarque en effet (1) une flexibilité globale : la Commission s'organise entre un collège de Commissaires et un ensemble de services. Les Commissaires et leurs cabinets, dessinant les lignes politiques, changent tous les 5 ans, mais la personification des rapports favorise les changements et donc les orientations de travail. De même, les Directions générales (DG) qui élaborent les programmes d'actions, peuvent être remaniées, voire supprimées sur décision de la Commission (un commissaire peut avoir plusieurs DG et une DG peut être sous la tutelle de plusieurs commissaires). On observe (2) un découpage en spécialité : chaque DG et ses services, en arrive à développer une véritable identité, un vocabulaire et un style de travail qui lui est propre, avec le risque de cloisonnement d'absence de fluidité que cela peut entraîner dans les relations interservices. Un raisonnement largement inspiré des travaux de BELLIER Irène, « Une culture de la Commission européenne ? De la rencontre des cultures et du multilinguisme des fonctionnaires », in : MENY Yves, MULLER Pierre, QERMONNE Jean-Louis, (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Op.cit., PP.49-60 ; LEQUESNE Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », Op.cit., P.403.

⁸⁵⁷ Sonia Mazey et Jeremy Richardson vont plus loin dans la réflexion en positionnant l'importance de ces relations dans le développement de la communautarisation des politiques publiques : « *Lors du processus de délibération, les fonctionnaires de l'UE mettent fortement l'accent sur l'aspect pratique, et par conséquent ils écoutent les groupes capables de leur dire où le bât blessera au niveau national* ». MAZEY Sonia, RICHARDSON Jeremy, « De la liberté des mœurs politiques à un style européen de politique publique », in : MENY Yves, MULLER Pierre, QERMONNE Jean-Louis, (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Op.cit., PP.95-115 (particulièrement P.102).

⁸⁵⁸ En effet, si l'on considère que la « stratégie de contournement » s'inscrit dans le prolongement de la réflexion néo-fonctionnaliste, lorsque la Commission européenne prend en charge une question « technique » de politique publique, elle engage silencieusement un processus de communautarisation et donc un renforcement de ses compétences. Notre observation s'appuie entre autre sur les propos de Richard Balme : « *l'agenda européen se situe à l'intersection de (1) l'agenda intergouvernemental à dominante politique reflétant les logiques de coopération et de concurrence entre gouvernements, et (2) l'agenda de la Commission plus bureaucratique et dominé par l'application de l'intégration* ». BALME Richard, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », in : MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis, (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Op.Cit., PP.287-304 (particulièrement P.297). Ce qui veut dire que l'agenda de la Commission européenne, en plus d'être une des entrées déterminantes de l'agenda européen, est aussi un accélérateur dans l'europanisation des politiques publiques.

2. Les caractéristiques générales des rapports entre la Commission et les régions

La Commission européenne et les régions entretiennent des rapports organisés par des instruments financiers et politiques (a) et des principes de base (b).

a. Les instruments financiers et politiques consacrant la relation

Pour imager les rapports particuliers se nouant entre l'Union européenne et le niveau régional de chaque Etat membre, les observateurs européens se sont mis d'accord sur une métaphore commune, celle d'« Europe des régions ». Cette dernière a la particularité de dépasser la simple description de la connexion avec les collectivités infranationales, en leur attribuant un rôle réel dans la prise de décision européenne, celui d'« *intermédiaire naturel entre l'Europe et les peuples, le relais dans lequel l'Europe risque de n'être qu'une construction abstraite éloignée de la vie et des aspirations de ses populations* »⁸⁵⁹.

Si de prime abord l'implication explicite des territoires infranationaux (pris au sens large : régions, communes) se justifie objectivement dans une Union en pleine construction en quête d'un fonctionnement global harmonieux de ses politiques, elle se révèle plus stratégique quand il s'agit de faire participer activement ces mêmes territoires à la conception et mise en œuvre des propositions d'une Commission européenne, qui comme on le sait, cherche à compenser son déficit de légitimité démocratique. Comme l'a formulé Romain Pasquier :

*« L'investissement des acteurs sub-nationaux dans l'espace politique européen n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui est véritablement nouveau c'est la stratégie de la Commission européenne d'impliquer par le bas et par le haut les régions au processus d'intégration communautaire [...] »*⁸⁶⁰.

C'est ainsi que l'on peut avancer l'argument selon lequel, derrière l'intérêt communautaire affiché de contribuer à l'harmonie de l'espace commun en réduisant les disparités économiques existantes entre les territoires des Etats membres, par le biais de mesures directes qui leur sont spécifiques, se dissimule politiquement une opportunité de mettre en jeu « *d'éventuels transferts de*

⁸⁵⁹ Citation de H. Cravatte (1962) reprise dans, SCHEINER Catherine, « Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe », in : *Annuaire français de droit international*, vol.40, 1994, PP.597-617 (particulièrement P.597).

⁸⁶⁰ PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, éd. Presses universitaires de Rennes, février 2004, P.127.

souveraineté »⁸⁶¹. Des transferts en faveur de la Commission européenne qui verrait ainsi ses compétences s'accroître à chaque communautarisation d'une politique.

Romain Pasquier n'est pas en reste quand il précise que « *cette métaphore révèle les interactions entre décentralisation et intégration européenne* » et que « *cette dynamique s'inscrit dans une logique de contournement de l'Etat* »⁸⁶². En effet, plus qu'un simple aménagement technique, l'eupéanisation directe⁸⁶³ de la politique régionale des Etats membres soulève l'existence d'un troisième niveau décisionnel important, une mise en concurrence en terme de légitimité, pour le niveau stato-national, et donc une opportunité réelle pour la Commission européenne de « forcer la main » aux Etats membres pour davantage communautariser. Cette politique européenne de développement régional ou politique de cohésion étant dans la pratique une sorte d'intrusion dans les politiques d'aménagement du territoire⁸⁶⁴ de chaque Etat membre, les résistances nationales ont dès le départ été vives, face à une « nouvelle compétence » que la Commission semblait s'arroger. Mais en mobilisant habilement son aptitude à l'invention⁸⁶⁵, la Commission européenne parviendra progressivement à justifier l'intervention communautaire directe dans les territoires, et leur participation dans la prise de décision communautaire⁸⁶⁶.

Cette politique européenne de développement régional ou politique européenne de cohésion peut se décomposer en deux dimensions clefs : une dimension financière et une dimension politique. Bien que la première semble temporellement précéder la seconde, on ne peut pas se risquer à les hiérarchiser de façon nette. Ces deux dimensions se caractérisent par une

⁸⁶¹ BALME Richard, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », in : MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis, (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, éd. L'harmattan, 1995, PP.287-304 (particulièrement P.289).

⁸⁶² Ibid.

⁸⁶³ Juridiquement, les territoires ont toujours été amené à tenir compte de l'impact européen, puisqu'étant le lieu d'application des politiques nationales, et notamment des politiques communautaires. Leur rôle restait néanmoins limité, puisque la Cour de Justice des communautés européennes n'attribuait la responsabilité de l'application du droit communautaire qu'aux Etats, ne laissant de fait aucune marge d'autonomie aux régions en la matière. CJCE arrêt du 5 mai 1970, Aff.77/69, Commission c. Belgique, Rec., 1970, P.237 ; CJCE arrêt du 13 décembre 1991, Aff. C-33/90, Commission c. Italie, Rec., 1991, P.I 6001.

⁸⁶⁴ Une déduction partant d'une définition de « régions » comme « *espaces infranationaux supports d'une action politique et/ou administrative de développement [...]. C'est une des raisons qui peuvent amener à dire que, même si l'aménagement du territoire n'est pas une compétence communautaire [...] la politique régionale est cependant une politique implicite d'aménagement du territoire* ». PEYRONI Jean, « Le cadre européen des politiques régionales d'aménagement du territoire », in : *Quaderni*, n°59, Hiver 2005-2006, PP.85-95 (particulièrement P.86).

⁸⁶⁵ « *Les analystes de l'action publique communautaire soulignent souvent la facilité avec laquelle les agents de la Commission sont en mesure de mobiliser des idées en amont de l'agenda politique formel. Ils évoquent alors une aptitude à "l'invention" ou à "l'inventivité" qui contribue à forger le 'policy entrepreneurship' de la Commission* ». LEQUESNE Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », in : *Revue française de science politique*, 46^e année, n°3, 1996, PP.389-408 (particulièrement P.399).

⁸⁶⁶ Le Traité de Lisbonne de 2007 a d'ailleurs renforcé la nécessaire intervention communautaire dans ce domaine, puisque désormais : l'article 4 du Traité fonctionnel sur l'Union européenne (TFUE) et l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) citent la « cohésion territoriale » comme compétence de l'Union européenne.

naissance progressive et diffuse dans le temps et appuie la modélisation de la stratégie de contournement décrite plus haut.

Avec la dimension financière on retrouve clairement la première caractéristique du modèle de « la stratégie de contournement » – le refoulement du politique –, avec une mise en avant de la technicité européenne que requière la défense de l'intérêt communautaire à travers la question régionale. A cet effet, les fonds européens, dont le nombre et l'utilisation évoluent selon les périodes, servent principalement à financer des programmes de développement dans les territoires, eux-mêmes dépendant d'orientations cognitives fixées par l'Union. Entre 1957 et 2007 on décompte avec les réformes, six types de fonds européens, dont certains devenus indépendants ne font plus partie de l'enveloppe structurelle⁸⁶⁷.

Jusqu'en 1986, l'action menée en direction des régions sera connue sous l'appellation « Politique régionale communautaire » (PRC) avec pour principal socle le Fonds européen de développement régional (FEDER). A partir de 1986 – date de signature de l'Acte unique européen –⁸⁶⁸, c'est l'expression « politique de cohésion » qui est reprise dans les traités afin de « qualifier les interventions de type structurel qui couvrent un champ plus large que celui de la politique régionale »⁸⁶⁹. Cette nouvelle dénomination doit beaucoup au dynamisme du président de la Commission européenne de l'époque, Jacques Delors⁸⁷⁰, qui en partant du constat que pour garantir une bonne mise en œuvre du marché commun, il fallait permettre aux pays économiquement plus faibles de supporter la concurrence de produits plus compétitifs, va revoir l'efficacité des interventions communautaires et mettre un terme à leur dispersion. En 1988 est donc appliquée une réforme des fonds structurels, concrétisant le souhait d'équilibre entre concurrence et solidarité que Jacques Delors défendait, sans pour autant être un partisan d'une

⁸⁶⁷ Fonds social européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds de cohésion (FC), Instrument financier d'orientation et de la pêche (IFOP). Ces fonds ont subi une évolution depuis leur création. Pour la programmation 2014-2020, cinq fonds européens sont mobilisés : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion (FC), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Se reporter au tableau sur « les instruments financiers et politiques consacrant la relation Commission européenne/régions » en annexe.

⁸⁶⁸ Acte unique européen signé les 17 et 18 février 1986 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, avec pour objectif de relancer une construction européenne qui stagne. Il mettra en œuvre les quatre libertés (circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux) nécessaires à l'application du Marché intérieur, et un certain nombre d'innovation institutionnelle, dont un renforcement de la coopération dans : la politique économique et monétaire, l'environnement, la recherche et le développement, la santé, la protection des travailleurs. Autant de changements qui ne pouvaient qu'induire de part leur nature, une réforme des fonds structurels existants : le succès du Marché unique dépendait d'une certaine cohésion économique et sociale des régions.

⁸⁶⁹ DREVET Jean-François, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, éd. Belin, 2008, P.13.

⁸⁷⁰ Jacques Delors est unanimement reconnu comme ayant été une personnalité décisive dans la structuration de la politique européenne de développement régional. Cet homme politique français doté d'une réelle expérience de terrain de part les différents postes endossés (chef du service social du Commissariat général au Plan, Conseiller du premier ministre, ou tout simplement Ministre de l'économie des finances et du budget de 1981 à 1984), et connu pour son engagement européen (Député européen de 1979 à 1981), a su dépasser les craintes des Etats membres en proposant des idées pragmatiques lorsqu'il est devenu le huitième Président de la Commission européenne (1985-1994).

« Europe des régions » dans son acception idéologique. Pragmatique, il souhaitait une fusion des fonds qui finalement aboutira à une concentration des crédits autour de plusieurs objectifs communautaires. Avec l'instauration de la programmation pluriannuelle, ces objectifs ainsi que les fonds régionaux amenés à les soutenir, évoluent tous les cinq ans, puis tous les sept ans à partir de 2000, permettant ainsi à la désormais « politique européenne de cohésion économique et sociale » de conserver une certaine réactivité au fil du temps.

La politique européenne de développement régional ou politique européenne de cohésion a également une dimension politique. Celle-ci témoigne de la seconde caractéristique du modèle de « stratégie de contournement » – le rapprochement vers les destinataires – qui prend forme par une réorganisation interne de la Commission européenne et le développement de collaboration d'expertise. On peut ainsi dire que deux processus se sont mis en œuvre parallèlement : l'émancipation de la Commission face à la mainmise étatique en matière de politique régionale et la reconnaissance politico-institutionnelle des régions à l'échelle communautaire.

L'émancipation de la Commission en matière de politique régionale débute réellement avec le rapport Bersani de 1966 qui affirmera pour la première fois la nécessité d'une politique régionale commune, et qui servira de base pour la création en 1968 de la Direction générale XVI (DG XVI), « nouvelle institution de la Commission en charge de promouvoir la politique régionale »⁸⁷¹, devenue DG REGIO depuis 2000⁸⁷². Organisée, la Commission va ensuite mobiliser les crédits européens, dans le cadre de programmes communautaires, (des programmes intégrés méditerranéens – PIM – amorcés suite à l'adhésion du Portugal et de l'Espagne en 1986⁸⁷³, à ceux utilisés depuis 2007 : programmes opérationnels, initiatives communautaires, programmes thématiques)⁸⁷⁴. Ces interventions sont élaborées sur la base d'orientation ou cadre stratégique dont les tenants et aboutissants dépendent largement du savoir-faire technique de la Commission pour promouvoir la défense de l'intérêt communautaire. Pour la politique européenne de

⁸⁷¹ HARGUINDEGUY Jean-Baptiste, *La frontière en Europe : un territoire ? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007, P.88.

⁸⁷² Depuis la nouvelle Commission Barroso II (2009-2014), la DG REGIO est composée de 10 Directions et de 690 agents. Sa mission est toujours de « renforcer la cohésion territoriale, sociale et économique en réduisant les différences de niveau de développement entre les pays et les régions de l'Union européenne », et concerne la gestion des fonds régionaux. Le Commissaire en poste (l'Autrichien, Johannes Hahn, à la date de recueil des données le 7/07/10) a donné les priorités politiques suivantes à sa DG : Aider les régions les plus défavorisées à se développer ; placer le développement au cœur de la reprise économique ; financer des projets d'infrastructures ; développer la société de l'information et en accélérant le transfert de savoir-faire ; encourager les investissements dans le capital humain ; favoriser la coopération transfrontalière. Cf. www.touteurope.eu

⁸⁷³ Les PIM consistaient à une action communautaire particulière pour les régions méridionales pour leur permettre de supporter les conséquences de l'élargissement telle que la concurrence sur certains de leurs produits. Cf. Règlement (CEE) n°2088/85 du Conseil du 23 juillet 1985 (J.O. n° L 197 du 27 juillet 1985).

⁸⁷⁴ Se reporter au tableau sur « la mobilisation des crédits européens dans le cadre de programmes communautaires » en annexe.

cohésion 2007-2013 ce sont les Orientations stratégiques communautaires (OSC) de 2005 qui ont déterminé le référentiel communautaire. La politique européenne de cohésion 2014-2020 se base quant à elle sur le Cadre stratégique commun (CSC) de 2012⁸⁷⁵. Ces deux programmations pluriannuelles ont été inspirées de la Stratégie de Lisbonne initialement lancée par les Etats membres⁸⁷⁶

A l'aide de son monopole d'expertise, la Commission européenne a su faire de ses orientations, des conditions pour la mise en œuvre de ses interventions financières sur les territoires régionaux. Elle a également posé les bases d'un dialogue de plus en plus formalisé avec les acteurs des territoires, qu'il s'agisse des instruments d'ingénierie financière (sollicitant les porteurs de projets), des programmes thématiques affinant ses domaines d'intervention, ou plus simplement des négociations des programmes opérationnels. Les prémices d'un dialogue ont été posés. Celui ci suscitera des réflexions quant à la présence politique des acteurs territoriaux au niveau communautaire.

La reconnaissance politico-institutionnelle des régions à l'échelle communautaire est le deuxième processus attestant de la dimension politique de la politique européenne de cohésion. La métaphore « Europe des régions » telle qu'elle fut débattue dans les années 1990, n'a pas laissé échapper la possibilité d'un véritable troisième niveau de décision européenne qui serait incarné par les régions de l'Union. Cette possibilité s'est cependant heurtée au scepticisme stato-national qui n'envisageait pas d'un très bon œil cet octroi aux régions, chaque Etat-membre défendant une

⁸⁷⁵ Le Cadre stratégique commun (CSC) traduit en objectifs des priorités de l'Union européenne en actions clés pour les fonds européens. Le CSC définit les principaux domaines nécessitant un soutien, les défis territoriaux à relever, les objectifs stratégiques, les domaines que doivent cibler prioritairement les activités de coopération, les mécanismes de coordination et ceux destinés à assurer la cohérence et la compatibilité avec les politiques économiques des Etats membres de l'Union. Ce Cadre stratégique commun comprend 11 objectifs stratégiques, 8 priorités transversales et des réglemens spécifiques à chaque fonds. Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, « éléments pour un cadre stratégique commun 2014-2020 », [SWD(2012) 61 final du 14 mars 2012].

⁸⁷⁶ Le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne (23 et 24 mars 2000) souhaitait donner un nouvel élan aux politiques communautaires pour rendre l'Union plus compétitive et dynamique d'ici 2010. En juillet 2003, le rapport Sapir commandé par le président de la Commission européenne de l'époque, Romano Prodi, censé apporter une stratégie pour accélérer la croissance, préserver la stabilité et la cohésion ainsi que modifier l'utilisation du budget communautaire, marquera le début de sévères critiques sur la Stratégie de Lisbonne. En novembre 2004, un groupe de travail sur la Stratégie de Lisbonne, présidé par le néerlandais Wim Kok, remet à la Commission un rapport également très critique plaidant entre autre pour une plus grande implication des niveaux régionaux et locaux. Le Conseil européen de mars 2005 révisera à mi parcours cette stratégie de Lisbonne en mettant en avant un partenariat (une synergie entre le niveau communautaire et national) sur la croissance et l'emploi. Le Conseil européen invitera la Commission à présenter un « Programme communautaire de Lisbonne » concernant les actions de la Communauté dans le cadre des trois priorités prises en 2005 (amélioration de l'attractivité des régions et des villes/ encouragement de l'innovation, l'esprit d'entreprise et croissance de l'économie de la connaissance/ création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité). Pour en savoir plus, Commission européenne, communication, « Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi : Orientations stratégiques communautaires 2007-2013 », COM (2005) 299 final du 5/07/2005 – non publié au journal officiel ; Conseil européen, Décision 2006/702/CE, du 6/10/2006, relative à des orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, [Journal officiel L291 du 21.10.2006]. Une suite améliorée à cette Stratégie de Lisbonne renouvelée a été donnée en mars 2010, avec la Stratégie Europe 2020. Commission européenne, « Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », [COM(2010)2020 du 3/03/2010].

conception bien à lui du « Fait régional » dans son organisation interne. Cela risquait de renforcer les idées décentralisatrices, voire fédéralistes de certaines régions et par ricochet, de forcer la main à un Etat central sur une question relevant de sa structure interne⁸⁷⁷. Après le premier pas décisif réalisé avec le Traité de Maastricht de 1992⁸⁷⁸, le Traité d'Amsterdam atténua considérablement l'enthousiasme de départ en n'apportant pas d'innovations majeures qui développeraient l'impulsion donnée en 1992. Charlie Jeffery en est arrivé à résumer les choses de la façon qui suit :

« The 1996-97 IGC which culminated in the Treaty of Amsterdam did not see a concerted mobilisation of the third level, nor was an especially coherent or ambitious third level agenda [...]. Regional expectations of the IGC were muted and the advances in terms of enhanced possibilities for regional level participation in EU decision-making were at best incremental. Much the same applied to the following IGC which culminated in Nice in 2000. Maastricht's decisive breakthrough was, in other words, followed by damp squibs at Amsterdam and beyond. [...] the particular visions of a "Europe of the Regions" and a "three-level union" projected at Maastricht are dead and buried. Instead, a more prosaic pattern and quality of regional input into EU decision-making has emerged which reflects a reality of extraordinary differentiation of regional structures, interests and capacities across the EU »⁸⁷⁹.

En tout état de cause, si la démarche a semblé prudente à ses débuts, depuis le Traité de Lisbonne en 2007, l'organe représentatif des intérêts régionaux et locaux qu'est le Comité des régions, s'est vu octroyer des avancées non négligeables pour assurer son existence politique au sein du processus décisionnel européen⁸⁸⁰.

⁸⁷⁷ Tout d'abord, ce sont les Länders allemands et les régions d'Italie qui ont manifesté leur inquiétude quant à un processus d'europanisation transférant nombre de leurs compétences vers l'échelle communautaire sans compensation par une participation aux processus décisionnels communautaire (comme cela a été le cas pour les Etats). Puis, après les années 1970, d'autres Etats ont développé leur régionalisation et adhéré à l'Union européenne (Italie, Espagne, Portugal, Belgique, Autriche, Royaume-Uni). En outre, ce sont les régions bénéficiant du plus haut degré d'autonomie au sein de leur Etat respectif, qui vont faire pression pour être prises en compte dans les Traités. Des Etats comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France, accordant moins d'importance politique au « Fait régional » dans leur organisation interne, seront les plus réticents à cette « émancipation régionale » à l'échelle communautaire.

⁸⁷⁸ Création du Comité des régions, possibilité offerte aux ministres régionaux de mener les délégations de leur pays au Conseil, adoption formelle du principe de subsidiarité.

⁸⁷⁹ « La conférence intergouvernementale 1996-1997 qui a abouti au Traité d'Amsterdam n'a pas vu une mobilisation concertée du troisième niveau, ni n'a été un spécialement cohérent ou ambitieux agenda de troisième niveau [...]. Les attentes régionales de la conférence intergouvernementale ont été peu marquées et les avances en termes d'amélioration des possibilités de participation du niveau régional dans le processus décisionnel de l'UE ont été tout au plus incrémentales. Pire, le même est appliqué pour la conférence intergouvernementale suivante qui a abouti à Nice en 2000. La décisive percée de Maastricht a été, en d'autres mots, suivie par des déceptions à Amsterdam et au-delà. [...] les visions particulières d'une "Europe des Régions" et d'une "Union de troisième niveau" projetées à Maastricht sont mortes et enterrées. Au lieu de cela, un plus prosaïque modèle et qualité de la contribution régionale dans le processus décisionnel de l'UE a émergé qui reflète une réalité de l'extraordinaire différenciation des structures régionales, intérêts et capacités à travers l'UE ». Notre traduction de, JEFFERY Charlie, « The "Europe of the Regions" from Maastricht to Nice », in: *Queen's Papers on Europeanisation*, n°7, 2002.

⁸⁸⁰ A noter qu'une institution non communautaire, le Conseil de l'Europe (organisation de l'Europe démocratique créée en 1951, à la suite d'un compromis entre des mouvements fédéralistes et inter gouvernementalistes, constituant un lieu de d'échange et d'élaboration de textes-cadres et de conventions communes sur : le social, la santé, la culture, les droits de l'homme et l'environnement) a été la première à institutionnaliser la représentation politique des composantes infra-étatiques des Etats, dès les années 1950. Cette institutionnalisation se caractérise par la: (1) Création en 1952 d'une Commission des affaires communales et régionales; (2) Création de la Conférence européenne des pouvoirs locaux en 1957; (3) Institutionnalisation de la Conférence en 1961; (4) Réforme en 1975; (5) nouvelle Charte qui rebaptise l'organe de représentation des pouvoirs locaux et régionaux en Congrès des

D'une façon plus générale, bien que le Comité des régions ne soit qu'un organe consultatif et que ses avis ne soient pas contraignants, en institutionnalisant le rôle de consultation des Régions, l'Union réalise non seulement un pas supplémentaire vers des politiques européennes plus démocratiques, reconnaît un interlocuteur légitime autre que l'Etat nation, mais se rapproche aussi davantage des destinataires de ses politiques⁸⁸¹. Plus qu'une reconnaissance des autorités régionales et locales, ce sont de nouveaux interlocuteurs qui sont ajoutés, remettant en cause les paramètres décisionnels préexistants entre la Commission et le Conseil. Reste à voir comment cette relation est encadrée.

b. Les principes formalisant les règles d'interactions

Dans le but d'obtenir des échanges fructueux dans le cadre des politiques publiques élaborées à l'échelle européenne, des principes de fonctionnement ont progressivement vu le jour, à mesure que les relations se développaient. De la sorte, pour envisager les principes de bases encadrant les interactions entre la Commission européenne et les régions des Etats membres, il nous faut évoquer les principes régissant strictement la politique européenne de cohésion elle-même, et les principes d'ordre plus général participant à la consolidation des règles d'échange.

Les principes dépassant la politique de cohésion concernent tant les transferts des droits souverains des Etats membres vers l'Union, que la simple reconnaissance supranationale des institutions infra-étatiques comme entités à part entière de l'action publique. Les règles que constituent le principe d'attribution, le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité, permettent non seulement de régir les relations entre l'Union et les Etats membres, mais également de poser les jalons pour les échanges entre les régions et l'Union. Ces principes généraux induisent une répercussion infra-nationale, avec une conception « autonome » des collectivités territoriales. De la même façon que la Commission se doit de respecter le rôle majeur des Etats-membres dans l'action publique européenne, elle doit étendre cette considération aux composantes internes de ces Etats membres.

pouvoirs locaux et régionaux en 1994. Pour en savoir plus, SCHNEIDER Catherine, « L'Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe », in : *Annuaire français de droit international*, vol.40, 1994, PP.597-617.

⁸⁸¹ Se reporter au tableau sur « l'évolution du rapport politico-institutionnel de l'UE avec ses régions » en annexe.

Si le principe d'attribution à son importance, les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont plus à mêmes de concerner directement les collectivités territoriales. Le principe de subsidiarité, proposé en 1984 par le Parlement européen lors de l'adoption du projet de traité sur l'Union, puis introduit implicitement par l'Acte unique européen de 1986 dans le domaine de l'environnement (article 130 R du traité instituant la CEE), et consacré explicitement par le traité de Maastricht en 1992 (article 5 deuxième alinéa du traité instituant la Communauté européenne), a obtenu, en dépit de la réticence du tribunal de première instance des Communautés européennes (arrêt du 21 février 1995), une reconnaissance juridique effective. L'annexion au traité instituant la Communauté européenne (TCE) d'un « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » par le traité d'Amsterdam, a rendu ces principes contraignants et contrôlables. Le Traité de Lisbonne de 2007 parfait le cheminement, en remplaçant ce protocole de 1997 par un nouveau du même nom, qui d'une part mentionne la dimension régionale et locale du principe, et d'autre part confère un rôle de contrôle aux Parlements nationaux, ainsi qu'un contrôle juridictionnel a posteriori par la Cour de justice de l'Union européenne⁸⁸². Avec une telle formalisation, la Commission européenne se retrouve donc forcée de consulter au préalable les différents échelons de pouvoir au sein des Etats membres, et d'impliquer d'une façon ou d'une autre ces autorités pour faire ses propositions législatives. En outre, dans l'exposé de ses motifs, au risque de se voir imputer un recours, la Commission doit désormais inclure un « considérant de subsidiarité », justifiant la légitimité de l'action proposée. En ce qui concerne le principe de proportionnalité, il implique une certaine prudence dans les politiques européennes innovatrices et encourage la simplicité pour ne pas entraver la liberté des autorités nationales, régionales ou locales.

- TABLEAU 23 -

Principes régissant les transferts des droits souverains des Etats-membres vers l'Union

Principe d'attribution	(Régit la délimitation des compétences de l'Union). Art.5-2 (TUE version consolidée 2010) – « [...] l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres ».
Principe de subsidiarité	(Régit l'exercice des compétences de l'Union). Art.5-3 (TUE version consolidée 2010) – « [...] dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagés ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central, qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison

⁸⁸² Cf. NAGLIC Vesna, PAPADOPOULOU Danai, « Le principe de subsidiarité », dossier disponible sur le lien suivant : www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.2.2.pdf . A préciser que, selon l'article 8 du Protocole, ces recours pour violation par un acte législatif du principe de subsidiarité, peuvent être formés « par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci », ainsi que « par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation ».

	des dimensions et des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole ».
Principe de proportionnalité	(Régit l'exercice des compétences de l'Union). Art.5-4 (TUE version consolidée 2010) – « [...] le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ».

Notre tableau

A ce stade, les principes décrits relatent les limites apportées à l'action de l'Union sans pour autant insister sur l'autre versant de l'interaction. A la lumière de notre argumentaire, ont été posées les règles encadrant le comportement d'un acteur central de l'action publique européenne tel que la Commission, face aux autorités nationales et infranationales. C'est ainsi que la reconnaissance du principe d'autonomie locale et régionale – disséminée à travers les propos du protocole n°1 annexé au Traité de Lisbonne, et clairement énoncée dans l'article 4-2 de la version consolidée du Traité sur l'Union européenne (TUE) –, apporte un complément, en définissant le rôle joué par les collectivités territoriales. A noter cependant que ce principe avait déjà été énoncé dans la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe⁸⁸³.

- TABLEAU 24 -

Principe d'autonomie locale et régionale

Charte européenne de l'autonomie locale De 1985	Article 2 – « Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ». Article 3-1 – « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de la population, une part importante des affaires publiques ». Article 11 – « Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacré dans la Constitution ou la législation interne ». Article 13 – « Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut [...] désigner les catégories de collectivités locales ou régionales [...] inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte [...] ».
Traité de Lisbonne de 2007 Entré en vigueur en 2009	Article 4-1 du T. de Lisbonne : « Le protocole n°1 annexé au présent traité contient les modifications aux protocoles annexés au traité sur l'Union européenne, au traité instituant la Communauté européenne et/ou au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ». Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (suite à l'abrogation de celui de 1997 énoncé par le protocole n°1). Article 2 – « Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées [...] ». Article 5 – « [...] Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche [...] permettant d'apprécier le respect des principes [...]. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les Etats membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. [...] ». Article 6 – « Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, [...] adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque

⁸⁸³ Se reporter à la Section 1 du deuxième chapitre de la présente étude.

	<p>parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. [...] ».</p> <p>Article 4-2 du Traité sur l'Union européenne (version consolidée -2010⁸⁸⁴) :</p> <p>« L'Union respecte l'égalité des Etats membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale [...] ».</p>
--	---

Notre tableau

L'action de la Commission encadrée, et l'autonomie territoriale reconnue, reste à évoquer les principes de fonctionnement, élaborés spécifiquement pour la politique européenne de développement régional ou de cohésion.

Les principes régissant la politique européenne de cohésion ont pris forme, environ un an après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987, grâce à un règlement adopté par le Conseil pour préciser le fonctionnement de la politique de cohésion et permettre une utilisation optimale des fonds structurels (à l'époque, FEDER, FSE, FEOGA-Orientation). Ce règlement du 24 juin 1988⁸⁸⁵ décline les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans la politique régionale de l'Union et pose d'autres principes pour finaliser la mise en œuvre, comme en attestent les extraits qui suivent :

- (20° considérant) : « *Considérant que l'action communautaire vise à être complémentaire de l'action menée par les Etats membres ou à y contribuer et que, pour apporter une valeur ajoutée à leurs initiatives propres, au niveau territorial jugé pertinent, il convient d'instaurer une concertation étroite entre la commission, l'Etat membre concerné et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional, local ou autre, chaque partie agissant en qualité de partenaire, dans le cadre de ses responsabilités et compétences propres, dans la poursuite d'un but commun ;* »
- (21° considérant) : « *Considérant qu'il y a lieu de préciser les formes principales des interventions structurelles de la Communauté en faveur des objectifs énoncés aux articles 130A et 130C du traité ; que ces formes d'intervention doivent renforcer l'efficacité de son action et, en même temps, permettre de répondre dans le respect du principe de proportionnalité aux différentes circonstances pouvant se présenter ;* »
- (22° considérant) : « *Considérant qu'il importe d'attacher une importance prépondérante aux interventions sous forme de programmes opérationnels pluriannuels ;* »
- (25° considérant) : « *Considérant que, lors de la mise en œuvre du présent règlement, il y a lieu d'établir les modalités destinées à assurer l'association étroite de la Commission et des Etats membres et, le cas échéant, des autorités nationales, régionales et locales qu'ils désignent ;* »
- (26° considérant) : « *Considérant qu'il y a lieu d'établir, en faisant appel à des critères objectifs, des méthodes efficaces de suivi, d'évaluation et de contrôle des interventions structurelles de la Communauté, adaptées notamment aux missions des différents Fonds structurels, telles qu'elles sont précisées par le présent règlement ;* »

Ces principes confèrent aux territoires régionaux un statut d'interlocuteurs à part entière de la Commission européenne, de partenaires déterminants de l'action communautaire. Depuis

⁸⁸⁴ Le Traité de Lisbonne modifie le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité instituant la Communauté européenne (TCE, depuis appelé Traité fonctionnel sur l'Union européenne : TFUE).

⁸⁸⁵ Conseil, Règlement (CEE) n°2052/88, concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, 24/06/1988, JO L 185, du 15.7.1988, P.9-20. Les mots en caractère gras sont soulignés par nous.

lors, les règles d'échange ont été consolidées par des principes d'ordre plus général. Ces principes de fonctionnement qui connaîtront quelques variations selon les périodes, concernent la programmation, la pluriannualité, l'additionnalité, la concentration, le partenariat et l'évaluation⁸⁸⁶.

(a) la programmation : la politique de cohésion ne finance pas les projets individuels, mais les programmes nationaux pluriannuels en rapport avec les objectifs et priorités de l'Union. Cette exigence suppose une approche territoriale multisectorielle, à travers de laquelle les différents niveaux d'autorité (national, régional, local) doivent collaborer pour coordonner stratégiquement leurs projets.

(b) la pluriannualité : depuis le règlement de 1988, les interventions européennes ne doivent plus compenser les budgets nationaux, mais soutenir des projets de développement sur une certaine durée (Jacques Delors insista beaucoup sur ce point). Ainsi, les fonds sont octroyés sur plusieurs années, une période de 5 ans, puis de 7 ans à partir de 2000⁸⁸⁷.

(c) l'additionnalité : les fonds européens ne doivent pas remplacer mais s'ajouter aux financements nationaux. Ceci étant posé pour éviter tout désengagement étatique à l'échelle territoriale : l'Union apporte un supplément dans la conduite des politiques territoriales, mais ne substitue pas à l'Etat qui doit maintenir ses financements.

(d) la concentration : il s'agit d'une concentration des ressources sur les régions les plus pauvres, d'une concentration de l'effort d'investissement sur des aspects spécifiques (pour 2007-2013, la concentration est axée sur l'économie de la connaissance : innovation, technologies de l'information et de la communication, etc.), et d'une concentration des dépenses (au début de chaque période de programmation, un financement annuel est attribué à chaque programme ; celui-ci doit être dépensé avant la fin de la deuxième année).

(e) le partenariat : est initialement ainsi dénommé la concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre concerné, les autorités nationales, régionales, locales désignées par l'Etat, sur la conception et la mise en œuvre des programmes. Depuis 1994 environ, cette concertation s'est étendue aux partenaires sociaux et au secteur privé. Le partenariat reste néanmoins officiellement la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions, entre trois types de partenaires : européen (services de la Commission), national (administrations centrales et services déconcentrés) régional (autorités régionales et locales).

(f) l'évaluation : celle-ci complète le dynamisme voulue dans la politique de cohésion, en permettant d'ajuster les mesures et les dotations suivant l'évolution des événements (contexte, nouvelles priorités, défaillance dans la mise en œuvre).

Ces principes généraux d'échange ont la particularité d'affirmer la relation entre la Commission européenne et les territoires régionaux, en attribuant à ces derniers une place déterminante dans la conduite des politiques communautaires. Les régions s'inscrivent dans le

⁸⁸⁶ Données traitées à l'aide des sources suivantes : DREVET Jean-François, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, éd. Belin, 2008, PP.115-119 et PP.183-187 ; JOUEN Marjorie, *La politique européenne de cohésion*, Paris, éd. La Documentation française, 2011, PP.18-22 ; et le site

http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_fr.cfm

⁸⁸⁷ Ce sont les « Paquets Delors » I et II (appellation faisant référence au Président de la Commission de l'époque Jacques Delors), respectivement une communication de la Commission datant de 1987, et une communication de la Commission datant de 1992, qui tout en réformant le budget communautaire, ont institué la pluriannualité dans les budgets pour plus de rigueur. Le Paquet Delors I de 1987 qui aboutit à la réforme de 1988, visait, entre autre, à améliorer le déroulement de la procédure budgétaire et impulsa l'accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen du 29 juin 1988, qui « définit les règles de discipline budgétaire renforcée et fixe des perspectives financières pour une durée de cinq ans (1988-1992) ». En 1992, le Paquet Delors II présenté par la Commission suggère un renouvellement de l'accord institutionnel, qui sera réalisé le 23 octobre 1993. Celui-ci présente « des perspectives financières étalées non plus sur cinq ans mais sur sept ans » vu le contexte économique défavorable. Pour en savoir plus, consulter l'article du Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE), « La réforme du budget communautaire : les paquets Delors », disponible sur <http://www.cvce.eu/>. A l'heure de notre rédaction, nous pouvons décompter depuis 1988, quatre Programmes pluriannuels : 1989-1993/ 1994-1999/2000-2006/2007-2013.

pragmatisme européen. A travers ces règles techniques, les régions sont suggérées comme étant incontournables dans la bonne mise en œuvre des mesures communautaires.

On constate qu'en cherchant à structurer ses mesures sur le terrain, la Commission européenne a imposé le niveau territorial comme une échelle d'action publique aussi importante que celle des Etats membres. Un troisième type de partenaire, le territoire infranational, est ajouté aux côtés des autorités nationales et de la Commission. Il est donc désormais possible d'établir l'existence d'une structure relationnelle stable entre la Commission européenne et les Collectivités territoriales. Cet exposé conduit à se pencher sur la position adoptée par chaque type d'acteur dans cette interaction, et plus particulièrement à la façon dont les territoires sont impliqués.

3. Une politique avec et à partir des territoires : les acteurs concernés

Dans les échanges avec les territoires régionaux, la Commission européenne met en pratique une culture du compromis qui se traduit par la transparence et la participation (a). La mise en œuvre de ces principes suscite l'existence de réseaux d'acteurs spécifiques et une organisation territorialisée des échanges adaptée à chaque territoire (b).

a. Les incidences globales de la culture du compromis : transparence et participation

L'Union européenne, comme toute organisation dépassant le cadre national, est amenée à composer à partir de compromis internationaux. Ainsi, la notion de « compromis » se révèle comme la clef centrale de toute décision, puisque permettant des concessions mutuelles, un dépassement des divergences d'intérêts et d'aboutir à un consensus sur un socle commun. Cette omniprésence du « compromis » est d'autant plus cruciale lorsque les Etats membres font preuve de réticence sur une question de politique publique en particulier, ou tout simplement dans les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de la communauté. En ce qui concerne le processus décisionnel européen, on peut signaler une véritable « culture du compromis », puisque la négociation est une variable constante. Si le Conseil en est imprégné, c'est à la Commission européenne que revient généralement l'emblème de cette culture. En tant que gardienne des traités et représentante de l'intérêt communautaire, la Commission porteuse d'un « discours de la

globalité »⁸⁸⁸, symbolise logiquement l'institution centrale du compromis dans l'Union, d'autant plus que « *conçue comme une machine à harmoniser, la Commission a développé des méthodes de travail qui s'inscrivent dans cette perspective* »⁸⁸⁹.

Concrètement, en quoi consiste cette « culture du compromis » ? Comment prend-elle forme ?

Le « compromis » est un processus qui suppose, un ensemble de partenaires qui décident de s'entendre sur une question donnée. Tout laisse à penser que le dialogue et la négociation suscités entre ces différents partenaires de la décision européenne, impliqueraient non seulement la recherche d'un consensus entre des avis différents, mais surtout un besoin de légitimer la future décision commune – rappelons que la légitimité politique demeure le talon d'achille de l'Union européenne. Face au scepticisme répété des populations composant certains Etats membres⁸⁹⁰, la recherche de compromis a évolué, corroborant sur le long terme, une culture bien ancrée dans la décision européenne. A ce sujet, Pierre Haroche⁸⁹¹ considère que le compromis a initialement été recherché dans un cadre restreint – « négociation fermée » –, pour ensuite s'élargir à des partenaires favorisant un rapprochement avec les intérêts au sein des Etats – « compétition ouverte ». Haroche a relevé que chacun de ces modèles se définissait par des caractéristiques particulières. Pour « la négociation fermée » il s'agirait de : la priorité de la recherche du compromis, de la primauté de la relation adversaire-partenaire, et de l'isolement face aux pressions extérieures et la confidentialité. Confiance, crédibilité et technicité étaient les seuls objectifs intermédiaires de la négociation pour réaliser le compromis et atteindre le consensus.

⁸⁸⁸ ABELES Marc, BELLIER Irene, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture du compromis », in : *Revue française de science politique*, 46^e année, n°3, 1996, PP.431-456.

⁸⁸⁹ Ibid., P.442.

⁸⁹⁰ L'intégration européenne, mal comprise par le public européen, a souvent engendré des situations de rejet, principalement visibles lors des ratifications par voie référendaire d'un nouveau traité européen. On peut par exemple citer (1) le Traité de Nice (signé le 26 février 2001) : le référendum irlandais du 7 juin 2001 aboutira à 54% de « non » et 68% d'abstention ; après une nouvelle campagne d'information auprès de la population, le référendum du 19 octobre 2002 apportera une réponse positive à la ratification, avec 62,9% de « oui » (grâce aux précédents abstentionnistes, le pourcentage de « non » restant stable). (2) Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (signé le 29 octobre 2004) : le « non » l'emporte lors du référendum français du 29 mai 2005 (avec 54,67%), suivi du référendum des Pays-Bas du 1^{er} juin 2005 (avec 61,6%) ; ces résultats influenceront les autres Etats membres et certaines procédures de ratification se verront reportées jusqu'à nouvel ordre, engendrant en finalité l'abandon du processus de ratification. (3) Le Traité de Lisbonne (signé le 13 décembre 2007) : l'Irlande rejettera le traité lors de son référendum du 12 juin 2008 (avec 53,4% de « non » et seulement 42% de participation), pour finalement voter « oui » (avec 54%) lors du second référendum du 2 octobre 2008, suite à l'obtention de certaines garanties. Cf. www.vie-publique.fr, www.toutteleurope.eu, www.cvce.eu. Ces exemples permettent d'observer que les ratifications par voie référendaire multiplient les risques d'influence des « eurosceptiques » ou de l'« europessimisme », sur les populations, et que la ratification par voie parlementaire est souvent préférée par les Etats membres souhaitant l'entrée en vigueur du traité qu'ils ont signé. Ces influences ont tendance à bloquer l'intégration européenne en insistant sur les dangers qu'un tel processus peut provoquer sur la vie des populations. Pour en savoir plus consulter, GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine et QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Les mots de l'Europe : lexique de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001, PP.130-131.

⁸⁹¹ Cité par, TAGLIONE Tony, « Haroche Pierre, l'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de Démocratie, Paris, éd. Economica, coll. Etudes politiques, 2009, 110 pages », in : *Politique européenne*, 2011/1, n°33, PP.283-286.

Avec l'Acte unique européen de 1986, le traité de Maastricht de 1992 et le traité d'Amsterdam de 1999⁸⁹², soulèvent les interrogations au sujet d'une démocratie européenne, et la nécessité de rapprocher la négociation des populations. C'est ainsi que la « compétition ouverte », nouvelle donne dans la décision européenne, reposerait sur : la construction de clivages, la confrontation entre coalitions, et l'ouverture des débats aux publics extérieurs. Ce point de vue, discutable⁸⁹³, a le mérite d'offrir un aperçu chronologique des étapes possibles de la « culture du compromis » de l'Union, et d'en déduire au final une compréhension heuristique grâce à l'extraction de deux principes : la transparence et la participation. L'un et l'autre contribue à poser en termes concrets la forme prise par le compromis européen, et a fortiori la conception du compromis portée par la Commission européenne.

L'observation du processus de décision européenne via le principe de transparence

L'observation est une posture qui mène à la prise d'information, la prise d'information à la connaissance, la connaissance à la compréhension et très certainement à la confiance. La quête de légitimité de la Commission européenne est liée à la confiance qu'elle cherche à obtenir des citoyens européens. Elle mène ainsi un travail de communication/information auprès du Parlement européen, et des citoyens eux-mêmes.

Le Parlement européen a vu son pouvoir de délibération s'étendre parallèlement à l'importance accordée à la quête de démocratie européenne. Depuis l'élection des parlementaires au suffrage universel direct en 1979, le Parlement européen – initialement conçue comme une simple assemblée consultative – dispose d'une légitimité démocratique de poids face au Conseil, qu'il ne manquera pas de revendiquer comme l'illustre le « projet Spinelli » de 1984⁸⁹⁴. Les

⁸⁹² Le préambule de l'Acte unique européen mentionne la promotion de la démocratie basée sur les droits fondamentaux. Le traité de Maastricht institue l'Union européenne et dépasse l'image « économique » en substituant la dénomination Communauté économique européenne (CEE) par Communauté européenne (CE), attestant ainsi de plus d'attention à la légitimité démocratique de l'Union par la reconnaissance de la citoyenneté de l'Union et l'extension des pouvoirs du Parlement européen. Le traité d'Amsterdam précise l'article 6 du traité sur l'Union européenne, en faisant de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'État de droit, des principes fondateurs de l'Union européenne.

⁸⁹³ Pierre Haroche semble, dans sa démonstration, considérer que le compromis se distingue de la quête de démocratie, et donc que le modèle de la « compétition ouverte » ne fait plus de la recherche du compromis une priorité comme le faisait le modèle de la « négociation fermée ». Or, il nous semble plus prudent d'être moins catégorique, en considérant que la recherche du compromis demeure une priorité égale à celle de la quête de démocratie européenne, et que la « compétition ouverte », n'est que le résultat d'un élargissement des acteurs de la négociation.

⁸⁹⁴ Altiero Spinelli, élu député européen en 1979 après avoir été à la Commission européenne, impulsa une réflexion sur une possible réforme institutionnelle, suite à des problèmes émergés entre le Parlement et le Conseil lors de l'élaboration du budget. Cet ensemble de parlementaires surnommé le « club du Crocodile » (en référence au restaurant où ils se réunirent la première fois) soufflera l'idée d'un nouveau traité au Parlement, qui, séduit, instaurera une commission institutionnelle en 1981, dont Altiero Spinelli fut le président et le rapporteur. En 1983, un avant-projet est adopté par le parlement et le 14 février 1984 le projet définitif de traité est adopté à une large majorité. Le « projet Spinelli » se veut non seulement une initiative de réforme venant du Parlement, mais également un projet politique censé renforcer considérablement le Parlement face au Conseil. Le Parlement européen avait prévu une

différents traités qui se succéderont dès lors, renforceront le pouvoir de délibération (et aussi de contrôle) du Parlement, qui est devenu aujourd'hui une institution représentative des peuples européens, déterminante dans la prise de décision de l'Union. De l'Acte unique de 1986 au Traité de Lisbonne de 2007, des avancées vont chercher à renforcer le caractère démocratique du Parlement européen⁸⁹⁵. Ces apports ont aujourd'hui favorisé l'émergence d'un acteur décisionnel d'envergure, capable de rivaliser avec le Conseil. Le Parlement européen, premier passage institutionnel entre l'Union et les citoyens européens, est donc devenu un interlocuteur important pour une Commission européenne soucieuse de voir adopter et légitimer ses propositions.

La Commission européenne n'en est pas restée à la dimension institutionnelle pour mener à bien sa stratégie, puisque parallèlement, c'est une relation directe avec les citoyens européens qu'elle établira progressivement. En 1973, la Commission européenne crée le programme permanent de sondages, appelé « Eurobaromètre » (EB) dont les enquêtes visent à informer et former les peuples européens à l'intégration de l'Union. Très vite, au milieu des années 1980,

ratification immédiate par les parlements nationaux, pour pousser les gouvernements à suivre le mouvement de réforme. De plus, le projet octroyait au Parlement un pouvoir de co-décision avec le Conseil (pouvoir législatif et pouvoir budgétaire), et une citoyenneté de l'Union aux citoyens des Etats-membres. Bien qu'ayant reçu le soutien de François Mitterrand, alors président en exercice du Conseil européen, en mai 1984, les chefs d'Etat et de gouvernement freineront l'élan du Parlement européen lors du Conseil européen de Fontainebleau (25 et 26 juin 1984), pour finalement adopter en février 1986 l'Acte unique européen aux ambitions moins politique et plus légère par rapport aux attentes du Projet adopté en 1984. Cf. BITSCH Marie-Thérèse, Histoire de la construction européenne, Bruxelles, éd. Complexe, 2004, PP.225-226 ; http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/dico/s/spinelli.htm

⁸⁹⁵ L'Acte unique de 1986 a institué la procédure de coopération et l'avis conforme qui augmentent ses compétences en l'introduisant dans le processus de décision. Le Traité de Maastricht de 1992 va introduire la procédure de codécision pour certaines matières, élargir le champ de la coopération, et permettre au Parlement de recommander à la Commission de prendre une initiative. Le Traité d'Amsterdam de 1997 va réduire le champ de la coopération, va modifier la procédure de codécision ainsi qu'étendre son champ d'application (mettant ainsi le Parlement et le Conseil sur un pied d'égalité), et soumettre la nomination du Président de la Commission à l'approbation du Parlement européen. Le Traité de Nice de 2001 va faire appliquer la procédure de codécision à presque toutes les matières où le Conseil statue à la majorité qualifiée, va augmenter le nombre de sièges au Parlement européen en vue de l'élargissement de 2004 à de nouveaux Etats-membres, et va étendre les possibilités de saisine de la Cour de Justice du Parlement (jusque-là limitée à la préservation de ses propres prérogatives). Le Traité de Lisbonne de 2007 va faire de la procédure de codécision la « *procédure législative ordinaire* », supprimer la *procédure de coopération*, introduire la « *procédure législative spéciale* », rebaptiser l'avis conforme en « *procédure d'approbation* ». La procédure législative ordinaire (ex-procédure de codécision), fait du Parlement européen un co-législateur avec le Conseil : selon l'article 289-1 du TFUE « *la procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive, ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette procédure est définie à l'article 294* ». La Commission transmet sa proposition au Parlement européen et au Conseil ; depuis Lisbonne, c'est une position que le Parlement donne en première lecture et non plus un simple avis. Si le Conseil n'approuve pas cette position, il transmet sa position (argumentée) au Parlement en première lecture, et la Commission informe également de sa position au Parlement. Dans le délai de trois mois suivant cette transmission, le Parlement européen peut en deuxième lecture, approuver ou rejeter cette position, mais aussi amender la position du Conseil et transmettre le texte amendé au Conseil et à la Commission. La procédure législative spéciale est présentée par l'article 289-2 du TFUE ainsi : « *Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale* ». Bien que le déroulement ne soit pas prévu par le Traité, il semblerait que les anciennes procédures de consultation et d'avis conforme s'y retrouvent. Enfin, la procédure d'approbation (ex-avis conforme) oblige le Conseil à obtenir l'accord du Parlement européen sur certaines décisions et confère un droit de veto au Parlement. Cf. BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, éd. Presse de la Fondation nationale des sciences politiques/Dalloz, 2010, P.195.

l’affichage purement scientifique sera rattrapé par un usage explicitement politique, visant désormais à évaluer l’attitude générale des peuples européens sur des questions et interventions européennes précises. L’évaluation des perceptions des citoyens devenant une priorité, les experts scientifiques sont « assignés à un rôle de simples garants de la méthode scientifique »⁸⁹⁶, au profit d’acteurs plus politiques comme les commissaires européens. Il ne s’agit plus d’un simple outil pour ressentir l’opinion mais d’un outil orientant l’agenda et les décisions européennes :

« Permettant toutes les expérimentations imaginables (tests, quiz, questions de politique-fiction, etc.) sur les attitudes latentes ou manifestes des Européens, l’EB se révèle un outil de prospective capable d’indiquer à tout moment la marge d’initiative de l’Europe politique, et singulièrement de la Commission »⁸⁹⁷.

Pour étendre cette remarque, on peut ajouter que la Commission forge sa légitimité politique par défaut en sondant l’opinion européenne créée de facto. Dans cet état d’esprit, inspirer la confiance des citoyens constituant cette opinion européenne est cruciale, et donc a fortiori faire preuve de transparence en facilitant l’accès aux informations de l’Union. Dans son livre blanc du 5 avril 2000, la Commission européenne réfléchissant sur sa réforme a confirmé⁸⁹⁸ l’importance de faire fonctionner les institutions de manière plus efficace et plus transparente, faisant ainsi de la transparence l’un des principes de la bonne gouvernance aux côtés de l’indépendance, la responsabilité, l’obligation de rendre compte et l’efficacité.

« L’ouverture d’une administration constitue un signe essentiel de sa confiance à l’égard de son personnel et des instances auxquelles elle a des comptes à rendre. La transparence à l’intérieur même de l’administration de la Commission constitue un préalable à l’ouverture plus grande sur le monde extérieur, demandée par le traité. Cette ouverture suppose non seulement une transparence interne moyennant une communication efficace à tous les niveaux, de la réceptivité à l’égard des idées nouvelles et une attitude positive à l’égard des critiques, mais aussi une transparence externe, l’organisation devant être totalement accessible aux demandes du public »⁸⁹⁹.

Le principe de transparence se veut par ses deux dimensions interne et externe, applicable tant dans le système institutionnel interne de l’Union européenne, que dans les rapports externes avec le public européen. Le Parlement européen représentant les peuples de l’Union, et les

⁸⁹⁶ ALDRIN Philippe, « L’invention de l’opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l’Eurobaromètre (1950-1973) », in : *Politix*, vol.23, n°89, 2010, PP.79-101 (particulièrement P.92).

⁸⁹⁷ Ibid, P.98.

⁸⁹⁸ Si le Traité d’Amsterdam de 1997 a consacré la notion de transparence, c’est avant tout la déclaration n°17 du Traité de Maastricht relative au droit d’accès à l’information qui a impulsé le mouvement : « [...] la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l’administration. En conséquence, la Conférence recommande que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l’accès du public à l’information dont disposent les institutions ». D’autres documents ont par la suite repris l’idée (pour ne citer que ces exemples) : la déclaration interinstitutionnelle du 25 octobre 1993 sur la démocratie, la transparence et la subsidiarité ; l’adoption en décembre 1993 d’un code de conduite concernant l’accès du public aux documents du Conseil et de la Commission (Journal Officiel n° L 340, du 31/12/1993, P.41-42). ; les conclusions du Conseil européen de Cardiff (15 et 16 juin 1998) ; les conclusions du Conseil Affaires Générales (6 et 7 décembre 1998).

⁸⁹⁹ Le principe de transparence énoncé dans : Commission européenne, « Livre blanc sur la réforme de la Commission », partie I COM (2000) 200 final du 5/04/ 2000.

citoyens européens eux-mêmes, ces derniers sont censés bénéficier d'une ouverture de l'administration communautaire sur ses activités, et plus précisément d'un accès à l'information. Pour mettre en place et développer cette accessibilité, différentes mesures ont été prises comme : (1) la simplification de la législation communautaire existante proposée par la Commission et lancée lors des Conseils européens d'Edimbourg (décembre 1992) et de Bruxelles (décembre 1993), (2) l'amélioration de la qualité rédactionnelle des textes décidée dans un accord adopté en décembre 1998 par la Commission, le Conseil et le Parlement européen, (3) un meilleur accès à la législation communautaire grâce au serveur Europa sur internet, et depuis le 7 juin 2012 le nouveau « portail de la transparence »⁹⁰⁰ a été mis en ligne (sorte de guichet unique rassemblant toutes les informations déjà disponibles sur d'autres portails de l'UE). Cette accessibilité interne mais aussi externe aux données décisionnelles communautaires, bénéficie autant aux citoyens en mesure de contrôler, voire de comprendre « ce qui se fait » à l'échelle communautaire, qu'aux acteurs privés porteurs d'intérêts à défendre et à adapter dans la société civile. Cet état de fait amène à s'interroger sur les retombées de cette transparence dans les rapports entretenus par l'Union européenne avec les citoyens européens.

Le principe de participation dans le processus de décision européenne

Ce principe s'inscrit dans la continuité du principe de transparence et plus largement au sein de la politique d'ouverture souhaitée par la Commission européenne, dans la quête de légitimité démocratique de l'Union. Il ne s'agit plus seulement de mesurer et d'informer l'opinion publique européenne mais aussi de permettre à ce public d'influencer en interagissant directement avec l'Union.

Appréhendé au pied de la lettre, il laisserait entendre une intervention officiellement acceptée des citoyens européens dans le processus décisionnel européen. Or, la portée de ce principe est plus réduite que cela, comme l'on peut le constater en observant les mécanismes existant. Cette démarche aux ambitions démocratiques, trouve en effet ses limites à travers la confrontation démocratie participative/démocratie représentative⁹⁰¹ [voir tableau], puisque comme l'a souligné Stéphane Rosière, la démocratie constituant un idéal philosophique auquel on

⁹⁰⁰ http://ec.europa.eu/transparency/index_fr.htm

⁹⁰¹ La démocratie représentative implique que le peuple élise (généralement au suffrage universel) des représentants qui vont exercer le pouvoir en son nom. Les gouvernés s'expriment ainsi de façon indirecte par le biais des représentants. La démocratie participative est inspirée de la notion d'espace public développée par Jürgen Habermas, et implique « des modes de participation directe et volontaire des citoyens à certains processus d'élaboration des politiques publiques, au niveau local et sectoriel principalement (mais pas exclusivement dans le principe) ». Les citoyens peuvent opter pour les mécanismes spécialement mis en place à cet effet autour des processus par les autorités, ou encore « préférer participer à travers d'autres formes d'actions plus collectives, de la manifestation à la mobilisation, des grèves aux pétitions, du lobbying à l'animation d'association locale ». Cf. HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, P.90, P.291 et P.231 ; GRAWITZ Madeleine, *Lexique des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2004, P.112.

associe un adjectif en fonction de chaque réalité « *il est alors courant, pour s'extraire de ces difficultés, de distinguer une démocratie au sens normatif (ce qu'elle pourrait être ou devrait être), d'une démocratie au sens descriptif (ce qu'elle est dans son application)* »⁹⁰². Ainsi, nous nous entacherons à saisir le principe de participation promu à l'échelle européenne, dans son aspect descriptif et non seulement idéal.

Dans son livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001, la Commission expose l'importance de ce principe de participation dans les rapports de l'Union avec les citoyens :

*« Le Livre blanc propose d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. [...] »*⁹⁰³.

La vision participative de la démocratie qui semble être affichée, ne s'avère qu'être un droit à donner son avis, à être entendu⁹⁰⁴, et non une participation explicite dans les procédures normatives, comme le confirme par ses propos la Commission dans son Livre blanc sur une politique de communication européenne :

*« Les citoyens devraient avoir le droit d'exprimer leurs opinions et d'être entendu, ainsi que la possibilité de dialoguer avec les décideurs. [...] »*⁹⁰⁵.

Ces éléments permettent de conclure que la démocratie participative telle qu'énoncée par les institutions de l'UE a moins de poids que la démocratie représentative, cette dernière permettant une intervention régulière et réelle dans le processus d'élaboration des normes européennes⁹⁰⁶. Le Traité de Lisbonne, a d'ailleurs confirmé cette tendance, en considérant la démocratie participative comme complémentaire à la démocratie représentative (article 10 TUE).

⁹⁰² ROSIERE Stéphane, *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, P.67.

⁹⁰³ Commission européenne, « Livre blanc sur la gouvernance européenne », COM(2001) 428 final, du 27/07/2001, P.3.

⁹⁰⁴ A l'heure actuelle, trois mécanismes attestent de ce droit à être entendu : (1) Le droit de plainte auprès du médiateur européen introduit par le Traité de Maastricht en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions communautaires (article 228 du TFUE), que peut utiliser tout citoyen européen ou encore toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre ; (2) le droit de pétition devant le Parlement européen, introduit par le Traité de Maastricht (article 227 du TFUE), qui permet aux citoyens et aux personnes morales des Etats membres, de s'exprimer auprès des institutions européennes ; (3) le droit d'initiative citoyenne introduit par le Traité de Lisbonne (article 11§4 du TUE version consolidée), qui permet à un million de citoyens au minimum de se mobiliser pour inviter la Commission européenne à faire une proposition au Conseil et au Parlement.

⁹⁰⁵ Commission européenne, « Livre blanc sur une politique de communication européenne », COM(2006) 35 final, du 1/02/ 2006, P.6.

⁹⁰⁶ Notre observation trouve écho dans celle, plus radicale, présentée par Deirdre Curtin et Joana Mendes, qui considère que dans l'Union européenne « [...] la démocratie représentative est centrale, alors que la démocratie participative, si tant est que l'on puisse même utiliser ce terme, n'est qu'un enjolivement. [...] nous considérons que l'Union européenne est fondée sur la démocratie représentative et que la démocratie participative n'a pas du tout le même rôle, que ce soit au niveau des pratiques actuelles ou en termes de désirabilité normative ». CURTIN Deirdre, MANDÉS Joana, « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne », in : *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n°137-138, PP.101-121, (particulièrement P.117).

De même, à la lecture de l'article 11 du TUE, se dégagent trois axes⁹⁰⁷ attestant ensemble des visions participative et représentative : le dialogue avec les représentants d'intérêt, le dialogue civil, la consultation.

Le Dialogue avec les représentants d'intérêt concerne les plus anciens représentants comme le Comité économique et social européen, ou encore les Comités consultatifs composés de représentants de secteurs économique et sociaux⁹⁰⁸, et les activités de lobbying à Bruxelles. Dans sa communication sur « *un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts* » de décembre 1992⁹⁰⁹, la Commission a affirmé l'importance du dialogue avec ces représentants d'intérêts pour obtenir des « *connaissances techniques spécifiques dans toutes sortes de secteurs* ». Inversement, ces représentants peuvent ainsi promouvoir leurs idées et préférences en influençant la politique communautaire. Cette influence se réalise soit par une participation à des instances consultatives (qui vise à influencer des institutions ou des organes), soit par des activités de lobbying sectoriel (des associations de secteur) ou de lobbying individuel (des bureaux de représentation permanente à Bruxelles), qui elles visent à influencer les membres des institutions et organes communautaires (fonctionnaires, commissaires, etc.).

Le Dialogue civil est le deuxième axe illustrant les dimensions participative et représentative. Avec sa communication du 6 juin 1997 « *Promotion du rôle des associations et fondations en Europe* »⁹¹⁰, la Commission s'est montrée soucieuse de mener un dialogue civil, en établissant un échange réciproque d'information entre le citoyen de base et les institutions de l'UE, afin de développer la politique sociale. Le document de discussion du 18 janvier 2000⁹¹¹ apporte une

⁹⁰⁷ Nous reprenons ici, avec des aménagements différents, la classification proposée par CURTIN Deirdre, MANDES Joana, Ibid, PP.112-115.

⁹⁰⁸ Le Comité économique et social, organe consultatif de l'UE institué par le traité de Rome en 1957, se voulait la seule instance communautaire rassemblant les groupes d'intérêts économique et sociaux afin de leur permettre d'émettre leur avis sur les questions d'intérêt communautaire. Ce comité permet donc aux organisations de la société civile des Etats membres d'exprimer leur avis au niveau européen (promouvoir la démocratie participative est d'ailleurs l'un de ses objectifs). Les divers Comités et groupes d'experts qui assistent la Commission européenne dans ses travaux (à différencier des comités de comitologie créés pour assister la Commission dans sa compétence d'exécution), sont souvent composés de membres porteurs d'intérêts socio-économiques à défendre à l'échelle européenne. Un répertoire et un système d'autorégulation des groupes d'intérêt, ainsi qu'un code de conduite du personnel de la Commission sont les exemples de mécanismes mis en place pour institutionnaliser au minimum le dialogue avec les représentants d'intérêts. On peut grossièrement distinguer quatre grandes catégories : (1) les représentants directs d'intérêts économiques et sociaux, (2) les représentants de cause ou des intérêts moraux, (3) les représentants d'un service public ou d'une activité reconnue d'utilité collective, (4) les cabinets spécialisés qui représentent les intérêts de leurs clients. Cf. BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Op.cit., P.396.

⁹⁰⁹ Commission européenne, Communication « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts », du 2/12/1992, JOCE 5/03/1993

⁹¹⁰ Commission européenne, Communication « Promotion du rôle des associations et fondations en Europe », COM(97)241 final, du 6/06/1997 – impulsée par la déclaration n°23 du traité de Maastricht.

⁹¹¹ Commission européenne, Document de discussion, « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat », COM(2000)11 final, du 18/01/2000. « *Le droit d'association des citoyens pour poursuivre un but commun constitue une liberté fondamentale dans une démocratie. En appartenant à une association, les citoyens ont l'occasion de prendre une part active à la vie sociale autrement qu'en adhérant à des partis politiques ou à des syndicats, ou en plus de cette participation. De plus en plus les ONG sont reconnues comme une composante de la société civile qui apporte un soutien très utile à un*

dimension plus large à ce dialogue civil, en évoquant le rôle important que jouent les Organisations non gouvernementales dans le développement d'une démocratie participative, notamment en représentant certaines catégories de citoyens (handicapés, minorités ethniques). Sous un angle d'approche plus individualisé, les conclusions du Conseil européen de Cardiff (15 et 16 juin 1998) posent l'objectif d'établir une communication directe avec les citoyens grâce au support internet : un dialogue permanent qui leur permettraient de faire part de leurs expériences et de s'informer sur leurs droits⁹¹². Le Conseil Affaires Générales poursuit l'idée dans ses conclusions des 6 et 7 décembre 1998, en affirmant le rôle central de la Commission dans la promotion de la coopération institutionnelle en matière d'information sur l'Union et en rappelant l'utilité de l'échange avec les journalistes et le public européen par l'audiovisuels et l'internet. Dans la continuité, le Comité des régions, en tant qu'assemblée consultative de l'UE des représentants régionaux et locaux, constitue aussi une forme institutionnalisée de ce dialogue civil, puisqu'entre autre, sa mission est de favoriser une meilleure participation des citoyens en impliquant les autorités régionales et locales dans le processus décisionnel européen.

La Consultation est la troisième illustration des visions participative et représentative de la démocratie européenne. Ce mécanisme permet d'établir une certaine continuité ou permanence dans l'échange avec le public des Etats membres, et ainsi de consolider les deux types de dialogue énoncés précédemment. Pour organiser ces « consultations publiques », la Commission européenne utilise à titre d'exemple son site « Votre point de vue sur l'Europe »⁹¹³, dont les consultations constituent l'un des trois onglets principaux. Les citoyens sont en mesure de donner leur avis et d'influer sur les politiques européennes, par domaine d'action, sur un laps de temps déterminé⁹¹⁴.

Comme on peut le constater, ces principes de la transparence et de la participation permettent d'envisager comment se manifeste la « culture du compromis » pour les institutions communautaires – en premier chef la Commission –, mais également d'investir une notion centrale de l'action publique de l'UE : la gouvernance européenne. En effet, l'organisation du pouvoir recherché dans le cadre européen appelle une conceptualisation spécifique pour désigner « *les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la*

régime démocratique. Les gouvernements et les organisations internationales y attachent maintenant plus d'importance et les font participer au processus politique et de décision ». (Page 5).

⁹¹² « Le Conseil européen se félicite de l'utilisation d'internet par la Commission pour promouvoir un dialogue effectif avec les citoyens et les entreprises au sujet de leurs droits dans le marché unique et des perspectives qu'il leur offre ». Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin 1998 (P.111).

⁹¹³ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm

⁹¹⁴ A noter que l'onglet discussions se rapproche de l'objectif en permettant via des blogs et des réseaux sociaux, de débattre de questions européennes et de discuter avec des responsables européens.

cohérence »⁹¹⁵. Cette approche basique a fait l'objet de plus amples développements et a soulevé la question de la dimension multi-niveaux de cette gouvernance européenne. Dans ses propositions de réforme de la gouvernance en 2001, la Commission a insisté sur l'ouverture des processus d'élaboration des politiques à travers une forte participation et responsabilisation, dans le but de toujours plus rapprocher l'Union européenne des citoyens et de renforcer l'efficacité des politiques. Parmi les quatre changements proposés, celui visant à « accroître la participation des acteurs », soulève la question des autorités territoriales, du rapprochement vers les citoyens qu'elles offrent et leur implication dans l'élaboration de la politique européenne. Un partenariat à plusieurs niveaux où tant les acteurs de la société civile et les autorités régionales et locales, devront participer pour améliorer la gouvernance européenne. Celle-ci est dès-lors appréhendée comme une « gouvernance multi-niveaux », définie, dans le livre blanc de juin 2009 du Comité des régions⁹¹⁶ comme :

« [...] l'action coordonnée de l'Union, des Etats membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués ».

La gouvernance multi-niveaux se présente ainsi comme une base de conduite qui complète, garantit la mise en œuvre et respecte les principes de la bonne gouvernance, parmi lesquels se trouvent la participation, le partenariat et l'efficacité. Ces mêmes principes permettant de cadrer les relations établies pour concrétiser la politique européenne de cohésion, vont révéler, à une échelle d'observation plus réduite, des précisions quant aux réseaux d'acteurs propres à chaque réalité infranationale (partenariat interinstitutionnel, partenariat public-privé, responsabilisation politique).

b. Les réseaux d'acteurs et l'organisation des échanges européens territorialisés en France et en Espagne

La fragmentation du processus décisionnel européen, corroboré par la gouvernance multi-niveaux, le principe de partenariat, et plus encore par la notion de réseaux d'action publique, obtient un écho décisif dans la politique régionale de l'Union européenne.

⁹¹⁵ Commission européenne, « Livre blanc sur la gouvernance européenne », COM(2001) 428 final, du 27/07/2001, P.9.

⁹¹⁶ Comité des régions, « Livre blanc du Comité des régions sur la Gouvernance à multi-niveaux », Cdr, 89/2009 fin, adopté le 17/06/2009.

Dans le cadre des relations multi-niveaux de la politique européenne de cohésion, la notion de réseaux d'action publique trouve particulièrement sa pertinence par la mise en exergue d'interactions non hiérarchisées entre des acteurs collectifs tant publics que privés⁹¹⁷, et dans la souplesse de ces cadres d'échanges. En effet, les ressources, rôles, stratégies et routines issus de l'institutionnalisation (stabilisation et formalisation) peuvent évoluer en fonction du contexte, des enjeux et des acteurs impliqués. La notion focalise également sur la dimension horizontale des échanges, et donc sur la coopération au niveau régional et local – légitime dans une stratégie de rapprochement avec les sujets de l'Union. Il se doit néanmoins d'être précisé que les réseaux impliquent un degré de partenariat et de responsabilité décentralisé, qui fluctue en fonction des secteurs et également des aires géographiques. Une approche en termes de « réseaux » permet ainsi d'esquisser l'implication réelle des territoires dans la politique européenne (décentralisée ou déconcentrée). Mais surtout, elle permet de situer la position globale des collectivités régionales qui nous intéresse, dans l'élaboration/impulsion et mise en œuvre de la décision communautaire (en termes de ressources et contraintes) et dans leur relation avec la Commission européenne, au vu d'une politique européenne régionale porteuse d'opportunités d'intervention accrue pour ces collectivités. Cette métaphore, qui met en pratique le principe de partenariat, et qui se définit par un usage plus descriptif qu'explicatif, à l'avantage de souligner les différents types d'acteurs, leurs stratégies, sans pour autant approfondir la question du contenu de leurs échanges. Partant de l'idée que les réseaux constituent des cadres d'interactions durables et connus où chaque type d'acteur est amené à jouer un rôle, développant ainsi la confiance et réduisant l'incertitude et les coûts de transaction⁹¹⁸, nous chercherons à décrire les réseaux stables qui structurent la politique européenne de cohésion à l'échelle des régions françaises et des communautés autonomes espagnoles. Une description des principaux acteurs, de leurs rôles, et de la structure de leurs échanges – ces données largement conditionnées par l'organisation interne des Etats ayant également moins de facilité de changement.

La description de ces acteurs principaux doit tenir compte d'un élément qui avait déjà fait l'objet de vives discussions au sujet de la reconnaissance des régions au niveau communautaire : l'omniprésence d'une possible autonomisation des collectivités régionales par le biais de leur contribution, en amont et en aval, à la politique européenne de cohésion. Cette relation directe avec Bruxelles n'est en effet pas appréhendée d'un même œil d'un Etat-membre à l'autre. C'est

⁹¹⁷ Nous concevons ici l'acteur collectif (et non individuel), dont l'action a des répercussions sur un processus de politique publique donné (son résultat, sa mise en œuvre), en l'occurrence la politique européenne de développement régionale. Cf. GROSSMAN Emiliano, « Acteur », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, PP.25-31.

⁹¹⁸ THATCHER Mark, « Réseau (Policy Network) », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Ibid*, PP. 386-392 (particulièrement P.390).

précisément ce point de tension qui différencie, encore une fois, les acteurs impliqués et la nature de leurs échanges, dans la Région française et dans la Communauté autonome espagnole⁹¹⁹ :

« La légitimité, l'efficacité et la visibilité du fonctionnement communautaire sont garanties par la contribution de tous les acteurs. Elles sont assurées si les autorités régionales et locales sont de véritables « partenaires » et non plus seulement des intermédiaires. Le partenariat va en effet au-delà de la participation et de la consultation. Il favorise une démarche plus dynamique et une responsabilisation accrue des différents acteurs »⁹²⁰.

Les réseaux de partenariat sont de deux ordres: partenariat interinstitutionnel et partenariat public/privé.

Les acteurs principaux du partenariat interinstitutionnel

Le dialogue direct entre la Commission et les collectivités territoriales dans la politique européenne régionale, a entraîné un positionnement différent des Etats français et espagnol conformément à leur vision respective du fait régional et de l'attribution de la compétence d'aménagement du territoire : un encadrement étatique poussé en France, un Etat « discret » en Espagne.

L'encadrement étatique poussé dans la région française : l'Etat principal interlocuteur de l'Europe

Ces dernières années, le partenariat tel qui se met en œuvre dans les régions françaises démontre certes une collaboration entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat, mais surtout le rôle principal joué par le préfet de région qui assure sur les territoires la coordination des intérêts et la recherche du compromis territorialisé. Ce partenariat placé sous l'autorité du préfet de région s'expliquerait par la nécessité de réaffirmer le caractère unitaire de l'Etat, et de mettre en cohérence les différents intérêts des collectivités territoriales (région, commune, département) pour pallier l'effet brouillon que suscite l'absence de hiérarchisation entre ces collectivités (rivalités entre départements et régions)⁹²¹. Dans la grande majorité, l'Etat français se charge d'organiser le partenariat et de porter la voix de ses territoires à la Commission. Cette tendance est amenée à évoluer en faveur des régions avec la mise en route depuis 2013 de l'acte III de la décentralisation en France. Ce projet de loi de décentralisation se veut favorable aux régions qui se voient principalement confier un rôle de « chef de file » dans de nombreux domaines (développement économique, transports, formation). Dans le cadre des fonds

⁹¹⁹ Nous considérons certes la typologie comme une composante stable des réseaux, sans pour autant présumer que les régions d'un même Etat ont exactement les mêmes acteurs, et le même type d'échange.

⁹²⁰ Comité des régions, « Livre blanc du Comité des régions sur la Gouvernance à multi-niveaux », Cdr, 89/2009 fin, adopté le 17/06/2009, P.5.

⁹²¹ DURAN Patrice, « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », in : *Pôle Sud*, n°8, 1998, PP.114-139.

structurels européens, le gouvernement a décidé de transférer aux régions l'autorité de gestion de l'intégralité du FEDER et du FEADER, et d'une partie du FEAMP⁹²². La collectivité régionale de Guadeloupe a sollicité une adaptation de cette loi de décentralisation, afin de la rendre plus adaptée à la situation de l'archipel. Dans la seconde résolution du congrès tenu le 15 mars 2013, a donc été proposée une liste de compétences à transférer et susceptibles de faire l'objet d'amendements au projet de loi. Sur les fonds européens, la collectivité régionale demande un transfert de gestion chaque fois que cela sera possible, plutôt qu'une délégation de gestion.

Le noyau partenarial interinstitutionnel en France s'organise autour de quatre types d'acteurs : la Délégation interministérielle à l'aménagement et à l'attractivité régionale (DATAR), les Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), le préfet de région, les collectivités territoriales et les services déconcentrés⁹²³.

La Délégation interministérielle à l'aménagement et à l'attractivité régionale (DATAR) est une administration centrale de l'Etat sous l'autorité du premier ministre, chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire (coordination interministérielle, observation, étude, prospective, suivi, évaluation). Principal interlocuteur de la Commission européenne, et présent dans les réunions du Conseil des Ministres et du COREPER, cet acteur coordonne la politique européenne de cohésion en France (mise en œuvre des programmes européens financés par les fonds structurels, pilotage interministériel des actions de coopération transfrontalière et transnationale). Il est le pont entre la Commission européenne et les ministères concernés par la politique européenne régionale (ministère du travail, ministère de l'agriculture).

Le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) est une administration déconcentrée de l'Etat, assistant le Préfet de Région pour fixer les orientations de l'Etat en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social. Opérateur central des politiques européennes en région, il constitue le relais et l'interlocuteur privilégié de la DATAR sur le territoire. Il élabore et suit les programmes européens en partenariat avec le Conseil Régional et les acteurs socioprofessionnels. Il impulse, coordonne, contrôle et évalue les politiques publiques par l'Union européenne (et l'Etat) dans le domaine de l'aménagement et de la structuration du territoire régional et de la politique de la ville et du développement

⁹²² FEDER : Fonds européen de développement régional. FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural. FEAMP : Fonds européen pour la pêche et les affaires maritimes.

⁹²³ Sources : DURAN Patrice, « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », in : *Pôle Sud*, n°8, 1998, PP.114-139 ; SMITH Andy, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995, (particulièrement PP.139-187) ; www.datar.gouv.fr ; www.vie-publique.fr .

économique. Enfin, il gère les crédits des programmes communautaires. Dans la pratique cet acteur est le véritable organisateur du partenariat et interlocuteur de la Commission.

Le Préfet de Région, garant de la cohérence de l'action de l'Etat en région, dirige les services déconcentrés régionaux de l'Etat, et prépare par ses informations et propositions, les politiques de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Est à sa charge la négociation et le déroulement des contrats de projets Etat-Région (CPER). Il est à l'instar du SGAR, le relais et l'interlocuteur privilégié de la DATAR en région. Le Préfet de région formellement chargés d'organiser le partenariat avec l'assistance du SGAR, joue généralement un rôle d'arbitre entre les clivages politiques, le Conseil Régional et les Conseils Généraux. La fonction d'Autorité de gestion lui est généralement attribuée sur les programmes nationaux et régionaux.

Les collectivités territoriales et services déconcentrés jouent également un rôle dans ce noyau partenarial insterinstitutionnel. Les Collectivités territoriales concernent les Conseils Généraux, Conseils Régionaux et communes, et groupements de communes. Les services déconcentrés font quant à eux le relais territorial des décisions prises par l'administration centrale, et gèrent les services de l'Etat (ex : la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du Ministère du travail, dispose de Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sur les territoires. Parmi les services déconcentrés, la Sous-direction Fonds social européen (FSE) de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) assure par ses Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), la gestion des programmes soutenus par le FSE sur les territoires⁹²⁴. Quant aux Collectivités territoriales, leur degré d'implication varie : d'une façon générale, le Conseil Régional peut être autorité de gestion sur certains programmes⁹²⁵, simple collaborateur de l'Etat, ou seulement investi dans le suivi à travers ses commissions thématiques. les Conseils Généraux et communes sont eux aussi associés à la programmation et au suivi.

⁹²⁴ Les Directions régionales des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), créées en 2010, correspondent aux anciennes Directions départementales et Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce sont donc les anciennes DRTEFP qui assuraient le relais dans les régions jusqu'en 2010, et donc au début de la programmation pluriannuelle 2007-2013.

⁹²⁵ Dans le cadre de la programmation des fonds européens 2014-2020, le Conseil régional de Guadeloupe est autorité de gestion de la programmation FEDER-FSE, en complément du programme opérationnel FSE sous l'autorité de gestion de l'Etat.

La Communauté autonome interlocutrice « privilégiée » de la Commission : un Etat espagnol jouant la « discrétion »

La politique européenne de développement régional correspondant d'une façon générale à celle d'aménagement du territoire au sein des schémas nationaux, le positionnement central des Communautés autonomes constitutionnellement titulaires de cette compétence de façon exclusive, aux côtés de l'Etat espagnol, n'a rien d'étonnant. Les Communautés autonomes sont ainsi les interlocutrices privilégiées de la Commission européenne, l'Etat espagnol préférant adopter une stratégie de « repli » symbolique, pour s'attacher dans la pratique à se repositionner légitimement sur une compétence autonome⁹²⁶. C'est donc un rôle de coordinateur et d'harmonisateur des différentes positions autonomiques sur cette politique, que semble tenir l'Etat espagnol dans ces échanges. A fortiori, on constate une certaine confusion dans l'organisation globale des dialogues, non seulement en raison de la complexité des rapports centre-périphérie qui caractérisent le système espagnol, mais aussi en raison de l'absence de procédure d'échanges uniforme sur tout le territoire. Formellement, les Conférences sectorielles et la Conférence des Affaires concernant l'Union européenne (CARUE)⁹²⁷ se présentent comme les outils principaux utilisés par les Communautés autonomes et l'Etat espagnol pour discuter et adopter les positions communes qui seront soumises à la Commission européenne pour approbation⁹²⁸. Pour ce qui est de la mise en œuvre, l'absence de compétence centrale sur la

⁹²⁶ « Au lieu de chercher à empêcher l'établissement comme interlocuteur central des gouvernements des Communautés autonomes (tactique vouée à l'échec par le dynamisme de l'autonomisation), les services de l'administration centrale ont joué un jeu plus subtil : ils ont inventé une place et des rôles à l'Etat dans un contexte légitimant à la fois les actions de la Commission européenne, en tant qu'échelon de cadrage de l'intégration communautaire, et celles des Communautés Autonomes, en tant que niveau d'intervention en prise directe avec la reterritorialisation du pouvoir national ». Cf. SMITH Andy, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995, P.219.

⁹²⁷ L'implication des Communautés autonomes dans la gestion des fonds européens, n'a pas toujours été une évidence dans le système espagnol, et doit énormément aux développements des autonomies, le Tribunal Constitutionnel statuant à partir de 1992 en faveur des CA au nom de leurs compétences sur les politiques concernées par ces fonds européens (TC, sentencia n°79/1992, de 28 de mayo). L'adoption par la « Conferencia de Asuntos Relacionados con la Union Europea » (CARUE – créée en 1989), d'un Accord sur la Participation des Communautés autonomes dans les affaires communautaires européennes à travers les Conférences Sectorielles, en 1994, a concrétisé l'impulsion donnée par la jurisprudence : les CA ont pu commencer à participer à la formation de la volonté étatique devant les institutions européennes et ainsi faire plus que participer à la simple exécution du Droit communautaire. Cf. ORDÓÑEZ SOLIS David, « Las relaciones entre la Unión europea y las Comunidades autónomas en los nuevos estatutos », in: *REAF* - 4/2007, PP.69-128 (particulièrement P.115); www.seap.minhap.gob.es

⁹²⁸ La CARUE est présidée par le Ministre en charge des Administrations Publiques et comprend d'une part les Ministres autonomiques de chaque Communauté autonome, et d'autre part le Secrétariat d'Etat aux Affaires européennes ainsi que le Secrétariat d'Etat de l'Administration territoriale pour représenter l'Administration centrale espagnole. Les Conférences sectorielles qui complètent le travail de coordination entre le niveau central et autonome en vue de former la position espagnole, réunissent le Ministre d'Etat et les Ministres autonomiques concernés par la matière discutée. Cf. www.es.ue.org. Certains auteurs tel que Jacobo Garcia-Alvarez, n'hésitent pas à nuancer l'implication autonome en précisant que si « le gouvernement central et les autonomies essaient d'adopter une position commune sur les thèmes européens qui concernent les compétences exclusives des CCAA [...] la représentation directe de l'Etat et la négociation de cette position devant les institutions de l'UE (Commission européenne et Conseil des ministres) sont du ressort exclusif du gouvernement central ». GARCIA-ALVAREZ Jacobo, « Territoire, question régionale et dimension européenne dans

politique d'Aménagement du territoire n'a pas empêché l'Administration centrale de s'organiser pour s'y impliquer, notamment au titre du principe de conformité des politiques autonomiques avec les orientations nationales en matière d'économie. Il en résulte deux niveaux de gouvernements impliqués à hauteur pratiquement égale sur la politique européenne de développement régional, ou en tout cas, amenés à l'être si l'on en croit les dispositions en faveur de l'implication croissante des Communautés autonomes, prises dans les récentes réformes statutaires au sujet des affaires européennes.

Le noyau partenarial interinstitutionnel en Espagne s'organiserait autour de trois types d'acteurs : l'Administration autonome, l'Administration centrale, et les entités locales⁹²⁹.

L'Administration autonome sera présentée à partir de l'exemple canarien.⁹³⁰ Il s'agit de « *Viceconsejería de Acción exterior* » au sein de la « *Presidencia del Gobierno de Canarias* ». Sous la direction de la Présidence du gouvernement canarien, ce Sous ministère autonome aux affaires extérieures coordonne avec sa Direction générale des relations extérieures (*Dirección General de Fondos comunitarios*) l'action de la Communauté autonome hors du territoire espagnol. Successivement endossé par la « *Viceconsejería de Acción exterior y Relaciones Institucionales* », le « *Comisionado de Accion Exterior* », puis de Nouveau la « *Viceconsejería de Acción exterior* », le rôle de "bras droit" du Président des canaries en matière d'action extérieure régionale, s'est révélé être avant tout une charge politico-symbolique. Dans la pratique, c'est effectivement au Ministère autonome de l'économie que revient la majeure partie du travail sur les affaires européennes⁹³¹. L'Administration autonome dispose d'autre acteur : la « *Viceconsejería de Hacienda* » au sein de la « *Consejería de Economía Hacienda y Seguridad de Canarias* ». Le Sous ministère autonome aux

l'Espagne des Autonomies : réalisations et défis », in : Rives méditerranéennes, n°25, 2006, P.10 (mis en ligne le 29 décembre 2008, <http://rives.revues.org/592>

⁹²⁹ Sources : PARIS Yves, « Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Espagne. Monographie », Collection Travaux en ligne, n°5, 2011 (publication DATAR-Equipe prospective et Etudes); www.minhap.gob.es (Ministerio de Hacienda y Administraciones publicas); www.dgfc.sepg.minhap.gob.es (Dirección General de Fondos Comunitarios); www.empleo.gob.es/uafse/es/queUafse/ (Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo); www.gobiernodecanarias.org, www.femp.es.

⁹³⁰ Chaque Communauté autonome ayant ses spécificités politiques et administratives, une présentation uniforme de l'organisation autonome en matière de fonds européens n'est pas possible. De ce fait, nous avons fait le choix de présenter directement celle adoptée par la CA des canaries en la matière.

⁹³¹ Une gestion administrative bicéphale des Affaires européenne découlant du transfert de compétence de la Présidence canarienne vers le Ministère autonome de l'Economie, obtenu par le ministre autonome en charge de l'Economie de l'époque, après de difficiles négociations avec le Président. Il s'agissait de répartir le pouvoir entre les distinctes factions du parti gouvernant, « Coalición Canaria ». Cf. TUÑÓN Jorge, « Canarias y la Unión Europea: ¿Una exitosa interacción en el Marco de la Gobernanza a múltiples niveles? », Artículo preparado para el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 2009, Panel N°2.1, "Las transformaciones de la Gobernanza Multi-Nivel en la UE", P.14. Plus récemment, le Président du gouvernement canarien a adopté un décret le transfert initié en 1999 et ainsi, le rôle central joué par le Ministère autonome en charge de l'économie: art. 2 et 4 – Decreto 116/2011, 12 julio, del Presidente, por el que se modifica el Decreto 86/2011, 8 julio (BOC 135, 11.7.2011), por el que se determinan el numero, denominación y competencias de las Consejerías.

finances du Ministère autonome Economie Finance et Sécurité canarien, représente, par sa Direction Générale de Planification et Budget (*Dirección General de Fondos comunitarios*), l'acteur principal de mise en œuvre concrète dans le cadre de la Politique européenne de développement régional. Cette Direction Générale de Planification et Budget assure particulièrement en matière européenne, l'élaboration, la coordination, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels cofinancés avec les Fonds européens, tels que : les programmes régionaux et programmes de coopération financés par le FEDER, les programmes régionaux financés par le FSE.

L'Administration centrale intervient dans le partenariat interinstitutionnel à travers deux ministères. Tout d'abord la « *Dirección General de Fondos comunitarios* » au sein du « *Ministerio de Hacienda y administraciones públicas* ». Le Ministère des finances et administrations publiques participe activement à la gestion et à la coordination de la mise en œuvre des fonds européens (Fonds structurels et Fonds de cohésion), à travers la Direction générale des Fonds communautaire⁹³² existante dans son Secrétariat d'Etat des budgets et dépenses (*Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos*). La Direction générale des Fonds communautaires est responsable de la négociation avec la Commission européenne des affaires liées aux Fonds structurels européens et au Fonds de cohésion ; de la coordination des Administrations territoriales au sujet de la programmation, suivi et évaluation des fonds structurels communautaires et du Fonds de cohésion ; de la coordination des autres Départements ministériels responsables de la gestion des Fonds structurels ; de l'élaboration des études et de la coordination des évaluations de programmes financés avec les fonds structurels européens ; et enfin, de l'analyse, sélection et suivi des projets qui doivent être financés. L'Administration centrale intervient également par le « *Ministerio de Empleo y Seguridad Social* » et son « *Unidad Administradora del Fondo Social Europeo* » (UAFSE). Le Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale détenant la compétence nationale en matière d'emploi, intervient dans la gestion des Fonds structurels à travers l'Unité Administrative du Fonds Social européen (UAFSE) de son Secrétariat d'Etat à l'Emploi (*Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos*). L'Unité Administrative du Fonds Social européen est chargée d'administrer les ressources provenant du Fonds Social Européen en Espagne. Parmi ses différentes fonctions, on retrouve notamment la négociation avec la Commission européenne du contenu de la programmation du FSE, ainsi que la coordination des institutions nationales, autonomiques et/ou locales pour l'élaboration et la mise en marche des distinctes interventions.

Enfin, peuvent être cités les entités locales. Les communes, départements, et autres institutions infra-régionale (comme par exemple les « *Cabildos* » aux Iles Canaries) ne bénéficient

⁹³² Cette Direction générale des Fonds communautaires est organisée en sept sous directions générales: (1) relations budgétaires avec l'UE, (2) administration du Fonds européen de développement régional (FEDER), (3) Fonds de cohésion et coopération territoriale européenne, (4) stimulations régionales, (5) inspection et contrôle, (6) attestation et versements/paiements.

pas de la même possibilité de se faire entendre que les Communautés autonomes, ces dernières bénéficiant de la hiérarchie des Collectivités territoriales existante en Espagne. Néanmoins, les entités locales ont la possibilité de participer à certaines phases du processus⁹³³.

Les acteurs principaux du partenariat public-privé

Les acteurs socio-économiques ne s'intègrent pas de la même façon en France et en Espagne dans les échanges territorialisés sur la politique européenne de développement régional. Là encore, les particularités de l'administration et de son rapport avec les acteurs privés, configurent les types d'acteurs et leurs formes d'intervention. L'emprise des intérêts politiques semble plus forte dans les régions françaises que dans les régions espagnoles, même si ces intérêts n'y sont pas absents.

La place aléatoire des acteurs socio-économiques face à l'emprise des intérêts politiques dans les régions françaises. Pour élaborer les programmes et les suivre, le partenariat avec des acteurs clefs du développement local est nécessaire, même dans un système aussi centralisé que celui de la France. Cependant, cette nécessité théorique, rencontre des difficultés à prendre corps sur le terrain. Deux principaux arguments sont généralement avancés par les auteurs : d'une part, la faible organisation des acteurs socio-économique en France, et d'autre part le climat de méfiance latent entre les élus politiques et les représentants des intérêts socio-économiques. Dans les régions françaises, les associations, les différentes chambres consulaires (commerce et industrie, artisanat, métiers, agriculture), les différents syndicats, comités, Agences de développement, Pôle Emploi, les entreprises participent essentiellement aux orientations de la Région à travers le Conseil économique social régional (CESR). En Outre-mer, ces acteurs peuvent également intervenir via le Conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement (CCEE). En Guadeloupe, ces deux assemblées consultatives du Conseil Régional travaillent conjointement. Elles comptent 41 membres pour le CESR et 23 membres pour le CCEE. Le CESR émet des avis à l'exécutif de l'institution régionale qui par la suite propose à son tour à l'organe délibératif du conseil régional. Le CESR, assemblée représentative d'une société civile aux intérêts divers, rencontre généralement des difficultés dans la coordination. L'autre bémol réside dans la méfiance des élus politiques à l'égard des intérêts socio-économique, méfiance pouvant se

⁹³³ A titre d'exemple, dans le cadre de l'élaboration du Cadre de Référence Stratégique National (MENR) les entités locales ont été consulté à travers la « Federacion española de Municipios y Provincias » (FEMP) une association d'envergure nationale permettant aux entités locales de se faire entendre. Elles peuvent bénéficier d'une représentation parmi les membres permanents d'un Comité de suivi (comme celui du Comité de suivi du Programme opérationnel Fonds de Cohésion-FEDER) ou être invitées à titre consultatif dans d'autres cas. Cf. Reglamento Interno del Comité de seguimiento del programa operativo Fondo de cohesión-FEDER para el Periodo 2007-2013 (21 de febrero de 2008).

traduire en une dévalorisation symbolique du CESR⁹³⁴. Cette participation « sommaire » des acteurs socio-économiques n'empêche pas l'institution régionale de prendre en compte les avis de ces assemblées, et leur collaboration dans le cadre des Programmes opérationnels issus de la politique européenne de cohésion. Si les difficultés énoncées plus haut peuvent rejaillir dans l'élaboration des Programmes opérationnels (phase ascendante), la présence des acteurs représentant la société civile au sein des comités de suivi de ces Programmes opérationnels rééquilibre leur implication territoriale (phase descendante).

- ENCADRE 6 -

Le Conseil économique social régionale (CESR) et le Conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement (CCEE) de la Guadeloupe

Le Conseil économique social régional de la Guadeloupe (CESR) est composé de : 18 représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées de la région, 18 représentants des organisations syndicales de salariés et de la fonction publique représentatives au niveau régional, 11 représentants des organismes qui participent à la vie collective de la région en matière économique et sociale, deux personnalités choisies parmi celles qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement économique et social de la région [Article R4432-1 du Code général des Collectivités territoriales, modifié par la Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 – art 250 (V)].

Le Conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement de la Guadeloupe (CCEE) est composé de : 8 représentants des organismes qui participent à la vie culturelle de la région, 8 représentants qui participent à la vie éducative à l'enseignement et à la recherche dans la région, 8 représentants des organismes qui participent à la protection et à l'animation du cadre de vie de la région, 1 personnalité désignée en raison de sa qualité ou de ses activités dans la région dans les domaines de la culture de l'éducation et de l'environnement [Article R4432-5 du Code général des Collectivités territoriales, créé par le Décret 2000-318, 2000-04-07 jorf 9 avril 2000] .

Le CESR (qui échange avec le CCEE) est obligatoirement consulté et émet des avis sur les documents de planification et les schémas directeurs, le Contrat de plan Etat-Région, les programmes spécifiques européens et le budget régional. A cela s'ajoute la possibilité de s'autosaisir sur toute question concernant la région et de soumettre les propositions en découlant au Conseil Régional. En Guadeloupe, cette assemblée compte 5 commissions thématiques : (1) Affaires économiques et financières, (2) Affaires sociales, (3) Aménagement du territoire et intercommunalité, (4) Coopération régionale et Affaires européennes, (5) Evaluation des politiques publiques.

Une intégration conséquente des acteurs socio-économiques parfois amoindrie par les intérêts politiques dans les régions espagnoles. Etant donné la décentralisation politique dont bénéficie la Communauté autonome, l'étendue de ses compétences ainsi que son organisation administrative ont tendance à dissoudre l'intervention des acteurs économiques et sociaux au sein de l'appareil autonome. Contrairement au cas français où le repérage de ces acteurs dans la décision régionale semble plus simple, l'exercice se révèle plus délicat en Espagne. Il nécessite en effet l'observation des différents départements ministériels de la Communauté autonome. A titre d'exemple, et pour rester dans la comparaison avec la région de la Guadeloupe, on peut citer le Ministère de l'Emploi, Industrie et Commerce canarien (« *Consejería de Empleo, Industria y Comercio* ») qui compte dans sa structure interne le Conseil Economique et Social Canarien (« *Consejo Económico y Social* » - CES). Organe de droit public consultatif, il contribue à l'instar de son équivalent français, à la participation des agents sociaux et professionnels de l'archipel canarien au

⁹³⁴ La dévalorisation peut prendre forme par un personnel insuffisant, ou encore des conditions de travail mal adaptées.

processus de définition des politiques publiques par l'exécutif de la Communauté autonome, au moyen de ses rapports annuels et expertises. De part sa composition, le Conseil Economique et Social Canarien se veut le porte parole des principaux représentants de la société civile canarienne : syndicats, entreprises, chambres consulaires, associations. La particularité espagnole est que la marge de manœuvre régionale en matière décisionnelle ne se limite pas aux politiques économiques comme en France. Ainsi, dans d'autres secteurs de politiques publiques relevant de la compétence autonome, interviennent de nouveau des représentants de la société civile canarienne. Le Conseil Economique et Social n'est pas le seul organe représentatif pouvant influencer sur les décisions du gouvernement autonome. Cette intégration d'intérêts divers se réalise généralement en fonction de la lutte partisane et des intérêts politiques régionaux en jeu. Cette situation entraîne parfois une mise à l'écart des acteurs sociaux, attestant comme en Guadeloupe, de la considération mitigée des décideurs régionaux à l'égard de ces représentants⁹³⁵. Pour l'heure, il reste indéniable que le système décisionnel canarien absorbe davantage et donc plus efficacement les acteurs économiques et sociaux qu'en Guadeloupe. Une configuration qui rejailit dans le cadre de la politique européenne de cohésion aux Canaries.

- ENCADRE 7-

Le Ministère autonome de l'Emploi, de l'Industrie et du Commerce, et le Conseil économique et social des Canaries

« Consejería de Empleo, Industria y Comercio » – ce ministère autonome compte, en plus des 33 agences diverses réparties dans l'archipel, un Secrétariat Général Technique de l'Emploi, Industrie et Commerce; une Direction Générale du Travail; l'Institut Canarien de Sécurité professionnelle (ICASEL); une Direction Générale de l'Industrie et l'Energie; une Direction générale du Commerce et de la Consommation; le Conseil Economique et Social; le Service Canarien de l'Emploi.

« Consejo Económico y Social » (CES) – cet organe comprend 18 membres: 6 représentants des syndicats les plus représentatifs de la Communauté autonome; 6 représentants des organisations d'entreprises les plus représentatives de la Communauté autonome; 2 représentants des Chambres officielles de Commerce, Industrie et Navigation des Canaries; 2 représentants des associations de consommateurs et usagers; 2 experts aux compétences reconnues en matières économiques sociales ou professionnelles. Les 18 membres sont nommés pour 4 ans par le Gouvernement des Canaries, les deux experts sur proposition du Gouvernement et les autres sur propositions des organisations représentées⁹³⁶.

⁹³⁵ En janvier 2013, deux syndicats canariens CC.OO (« Comisiones Obreras de Canarias ») et UGT (« Unión General de trabajadores de Canarias ») ont exigé la participation de représentants de la société civile canarienne dans le dialogue proposé devant le Parlement, par le Président du Gouvernement autonome (du parti Coalición Canaria), au parti politique Partido Popular, en vue de réaliser un Pacte pour les Canaries : « *Les leaders de UGT et CCOO ont réclamé que les questions comme cette proposition de stratégie s'abordent dans une convocation d'accords pour une nouvelle Concertation Sociale des Canaries [...]* ». Notre traduction d'un extrait de l'article de presse « CCOO y UGT: Es un error hablar de un Pacto por canarias solo con los partidos », Canarias7 du 22 janvier 2013, disponible sur www.canarias7.es/articulo.cfm?id=289927.

⁹³⁶ www.gobiernodecanarias.org/cictnt/consejeria/estructura.jsp?id=7676; www.cescanarias.org

Ces organisations de l'échange institutionnalisés à l'échelle régionale introduisent la réflexion sur la nature de l'intervention des régions canarienne et guadeloupéenne en tant qu'actrice de politique publique européenne, qui sera approfondi dans le paragraphe suivant.

Pour l'heure, Il s'agira à partir des Programmes opérationnels⁹³⁷, d'observer les Comités⁹³⁸ concrétisant le principe de partenariat, ainsi que les différentes Autorités⁹³⁹ désignées par l'Etat membre pour leur mise en œuvre. Ces données permettront d'esquisser le positionnement général de la région en tant qu'acteur dans la phase ascendante (élaboration des PO) ou dans la phase descendante (application des PO). Dans la programmation 2007-2013⁹⁴⁰, la comparaison des autorités de gestion, et des Comités de suivi, de programmation et d'évaluation des Programmes opérationnels FEDER, FSE, espace régional, en Guadeloupe et aux Canaries, permet d'apprécier la place des autorités régionales⁹⁴¹.

Le Programme opérationnel FEDER offre quelques opportunités d'intervention au Conseil régional de Guadeloupe. L'autorité de gestion revient au Préfet de région, assisté du Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). Le préfet peut déléguer la gestion et la

⁹³⁷Le Cadre de Référence Stratégique National (CRSN) – ou « Marco Estratégico Nacional de Referencia » (MENR) pour l'Espagne – établi (pour la programmation 2007-2013) en conformité avec les Orientations stratégiques communautaires (OSC), expose la stratégie du pays et ses propositions de programmes opérationnels. Les programmes opérationnels définissent donc, dans chaque Etat membre les modalités de mise en œuvre des crédits européens. Lorsque la Commission européenne valide le CRSN (ou MENR) de l'Etat membre, ainsi que chacun de ses Programmes opérationnels (PO), c'est l'Etat membre et ses régions qui ont la charge de mettre en œuvre ces PO : sélectionner, contrôler et évaluer les projets. La Commission participe tout de même au suivi de chaque PO. Pour la Programmation 2007-2013, les PO ont été spécialisés par fonds (FEDER, FSE, FEADER, FEP), et viennent remplacer les anciens Documents Uniques de Programmation (DOCUP) de la Programmation 2000-2006.

⁹³⁸ Comité de programmation, Comité de suivi, Comité de pilotage et d'évaluation.

⁹³⁹ Autorité de gestion, Autorité de certification, Autorité d'audit.

⁹⁴⁰ Données utilisées : Programmation 2007-2013 en Guadeloupe : Programme Opérationnel FEDER-Guadeloupe (PP.256-258, PP.261- 264, PP.268-270), Programme Opérationnel FSE-Guadeloupe (PP.130-133, PP.136-140, P.143), le Programme Opérationnel de coopération INTERREG IV Caraïbes (P.107, PP.120-130). Programmation 2007-2013 aux Canaries : Programa Operativo FEDER-Canarias (P.101, PP.179-182, P.195), Reglamento interno del Comité de Seguimiento del Programa Operativo FEDER-Canarias (28 de febrero de 2008) ; Programa Operativo FSE-Canarias (P.99, P.101, PP.108-111, P.131), Programa Operativo Madeira Azores Canarias (P.73-78, P.80) ; Decreto 12/2004, de 10 de febrero por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda (Reglamento refundido 2010), articles 26, 33, 34 et 35.

⁹⁴¹ Comité de programmation: cette instance d'information et d'échanges sur la stratégie du programme et sur les procédures de mises en œuvre de gestion (décide de l'opportunité des dossiers proposés à la programmation, suit l'état d'avancement du programme – bonne exécution et réalisation des projets sur le plan qualitatif et quantitatif, etc.) se réunit au moins une fois par mois. Comité de suivi : cette instance est chargée de veiller avec l'autorité de gestion à la qualité et à l'efficacité de la mise en œuvre et d'assurer la complémentarité et l'articulation des différents fonds européens tout au long de la programmation (cf. article 63 du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le fonds européen de développement régional, le fonds social européen et le fonds de cohésion). Comité d'évaluation : pour la programmation 2007-2013, trois types d'évaluation sont possibles, (1) ex ante (avant la période de programmation), (2) in itinere (en cours de période), (3) ex post (après la période) ; cette instance implique donc une collaboration entre l'Etat membre responsable de l'évaluation ex ante et la Commission responsable de l'évaluation ex post (cf.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_fr.htm).

mise en œuvre d'une partie du PO au Conseil régional⁹⁴², et à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)⁹⁴³. Le Comité de programmation⁹⁴⁴ a une présidence tournante entre le Préfet de région, Président du Conseil régional, Président du Conseil général. Le Comité de suivi⁹⁴⁵ qui se réunit au moins une fois par an, est sous la présidence du Préfet. Le président du Conseil régional, le Conseil économique et social régional (CESR), et le Conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement (CCEE), y interviennent en tant que membres. Dans le Comité d'évaluation, le Conseil régional peut intervenir dans l'évaluation ex ante⁹⁴⁶ à travers le diagnostic territorial stratégique élaboré conjointement avec les services de l'Etat. L'évaluation itinéraire⁹⁴⁷ est réalisée par un comité régional commun au PO et au Contrat de Projet Etat-région (CPER), dont fait partie le Conseil régional ; la présidence reste assurée par le Préfet de région assisté par le trésorier payeur général.

Le Programme opérationnel FSE adopte une configuration similaire avec les mêmes Comités de programmation, de suivi et d'évaluation du Programme opérationnel FEDER. L'autorité de gestion revient également au Préfet de région assisté du SGAR, qui délègue la gestion du FSE à la Direction du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DTEFP). Comme pour le FEDER, le préfet peut confier la gestion et la mise en œuvre d'une partie du PO au Conseil régional, au Conseil général et à l'agence d'insertion.

Le Programme opérationnel Espace « Caraïbes » permet au Conseil régional de jouer un rôle plus important que dans les PO FEDER et FSE. En tant qu'autorité de gestion⁹⁴⁸, le Conseil régional est l'interlocuteur et correspondant de la Commission européenne. Il a également en charge la gestion et la mise en œuvre du PO. Le Comité de programmation dénommé ici « Comité de sélection » dispose d'une présidence tournante entre les représentants des autorités

⁹⁴² Aides directes aux entreprises, à l'hébergement touristique, aux TTC en faveur des entreprises, surcoût de fonctionnement des entreprises.

⁹⁴³ Mise en œuvre du programme régional de maîtrise de l'énergie et de promotion des énergies renouvelables.

⁹⁴⁴ Le secrétariat est assuré par la cellule Europe du SGAR. Le comité est composé entre autre des services de l'Etat et des chambres consulaires.

⁹⁴⁵ Le secrétariat est assuré par la cellule Europe du SGAR. Le comité est également composé de syndicats, de services de l'Etat, de chambres consulaires, du Président du Conseil général, de l'Association des maires, d'organismes publics.

⁹⁴⁶ Le Comité ex ante a réuni l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général, et ponctuellement d'autres acteurs (maires, socioprofessionnels). Avant sa mise en place, les services déconcentrés ont défini les priorités de l'Etat, et le Conseil régional a adopté son Schéma régional de développement économique (SRDE).

⁹⁴⁷ Le secrétariat est assuré par la cellule Europe du SGAR. Le comité régional commun compte également le Conseil général, des services de l'Etat (Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement – DRIRE...), et d'autres acteurs détenant des données nécessaires (Institut d'émission des départements d'outre-mer – IEDOM –, Institut national de statistiques et études économiques – INSEE –, Université).

⁹⁴⁸ L'autorité de gestion est assistée par le Secrétariat technique commun (STC), une structure administrative au statut indépendant qui lui est rattachée, et qui assure la gestion opérationnelle du programme. Le STC travaille avec les Points de contacts régionaux (PCR) communautaires et extra communautaires.

partenaires dont font partie le Conseil régional et la Préfecture de région⁹⁴⁹. Le Conseil régional est un des membres centraux du Comité de suivi⁹⁵⁰ qui se réunit au moins deux fois dans l'année. Enfin, le Comité d'évaluation⁹⁵¹ intègre équitablement les différents partenaires, tant dans l'évaluation ex ante, que dans l'évaluation in itinere.

L'autorité régionale canarienne occupe une place un peu plus conséquente que celle de la Guadeloupe dans l'organisation de l'échange européen sur son territoire. Dans le Programme opérationnel FEDER, elle endosse le rôle d'autorité de gestion à travers la « *Subdirección General de Administración del FEDER* » au sein de la Direction générale des Fonds communautaires (« *Dirección General de Fondos comunitarios* »). Le Comité de programmation⁹⁵², dénommé « Comité de Planification et Programmation » est un organe dépendant du Ministère autonome de l'Economie et des Finances des Canaries, chargé d'apporter la contribution canarienne au cadre de Référence Stratégique National (MENR). Le Comité de suivi⁹⁵³ qui se réunit au moins une fois

⁹⁴⁹ Le Comité de programmation est composé de deux représentants de chaque région partenaire (Guadeloupe, Martinique, Guyane) et d'un représentant de chaque Collectivité d'Outre-mer (Saint Martin, Saint Barthélémy). On retrouve également la Préfecture de région et le Préfet de chaque Collectivité d'Outre-mer ; les organisations régionales de coopération associées (AEC, CARIFORUM, OECO), un représentant du STC. Le Comité compte des observateurs invités tels que la Commission européenne (DG REGIO, délégations), le Ministère des Affaires étrangères, Ministère de l'Outre-mer, le Conseil régional de Guyane, les partenaires économiques et sociaux, et les ONG.

⁹⁵⁰ Parmi les membres centraux on retrouve : les Conseils régionaux de Guadeloupe de Guyane et de Martinique (dans la programmation 2007-2013 la Martinique et la Guyane ne disposaient pas encore de l'Assemblée unique) ; les Collectivités d'Outre-mer de Saint Martin et de Saint Barthélémy ; les Préfectures des régions de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique ; la Préfecture déléguée des Collectivités outre-mer de Saint Martin et de Saint Barthélémy ; les organisations régionales de coopération associées au programme (AEC, CARICOM, CARIFORUM, OECO) ; la Commission européenne (DG REGIO, délégations) ; le Ministère des Affaires étrangères ; le Ministère de l'Outre-mer ; les CESR et CCE des régions partenaires au programme ; le STC du PO. Parmi les membres observateurs : les Conseils généraux de Guadeloupe de Guyane et de Martinique (la remarque précédente sur l'Assemblée unique est valable ici) ; le Conseil régional de Guyane ; les organismes financiers (AFD, BEI, Banque de développement caribéenne) ; les Délégations de la Commission dans la Caraïbe (Guyane, Barbade) ; les PTOM, les partenaires économiques et sociaux ; les ONG.

⁹⁵¹ Evaluation ex ante : une consultation et des missions de terrain (Guyane, Guadeloupe et Martinique) avec les différents partenaires du PO. Evaluation in itinere : le comité régional commun au PO et Contrat de Projet Etat-Régions (CPER) comprenant les principaux acteurs du programme.

⁹⁵² La Présidence est assurée par le « *Consejero de Economía y Hacienda* » (Ministre autonome de l'Economie et des Finances canarien). Le Secrétariat par la « *Dirección general de Planificación y Presupuesto* » du Ministère autonome de l'Economie et des Finances canarien (Direction chargée entre autre de l'élaboration coordination suivi accréditation et évaluation des programmes opérationnels et projets). Le Comité est composé de la Présidence des canaries (son « *Viceconsejero* ») ; du Directeur général de la Planification et du Budget ; de deux représentants pour chacun des ministères autonomiques des Canaries ; de Conseillers techniques en fonction des matières à traiter.

⁹⁵³ Le Secrétariat est assuré par la « *Subdirección General de Administración del FEDER* ». Les Membres permanents sont : la Direction générale de planification et Budget du Ministère autonome de l'Economie et des Finances des Canaries ; le Sous-ministère autonome de l'environnement des Canaries ; l'Institut canarien de la Femme en matière d'égalité des chances ; la Direction Générale des Fonds communautaires du Ministère de l'Economie et des Finances (Sous-direction générale d'administration du FEDER, Sous-direction générale de programmation territoriale et évaluation des programmes communautaires).

Parmi les membres consultatifs se retrouvent notamment : les Interlocuteurs économiques et sociaux les plus représentatifs aux Canaries (CC.OO, UGT, Confederación Canaria de Empresarios, CEOE Tenerife) ; la Commission européenne ; les BEI et FEI ; la Sous direction générale de Certification et Paiement et Sous direction

dans l'année, est sous la présidence du gouvernement d'Etat via la «*Dirección General de Fondos comunitarios*» du Ministère de l'Economie et des Finances, mais également sous la co-présidence du gouvernement autonome canarien avec la «*Consejería de Economía y Hacienda*» (Ministère autonome de l'économie et des finances). Enfin, le Comité d'évaluation consiste durant l'évaluation ex ante, à un dialogue itératif entre les différents experts participants à la programmation, sous la responsabilité de l'autorité chargée de la préparation des documents de programmation ; puis lors de l'évaluation in itinere, à un groupe technique d'évaluation (GTE) composé des représentants de l'Administration générale de l'Etat, des Régions et de la Commission, qui assiste l'Autorité de gestion.

Le Programme opérationnel FSE marque la continuité en mobilisant les mêmes comités de programmation, de suivi et d'évaluation que dans le cadre du FEDER. Cependant, l'autorité de gestion est ici attribuée à l'autorité centrale à travers l'Unité Administrative du Fonds Social européen («*Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo*» - UAFSE) sous la dépendance de la Direction générale du Travail autonome et du Fonds Social européen du Secrétariat général de l'emploi au sein du Ministère du Travail et des Affaires sociales).

Le Programme opérationnel «*Madeira Azores Canarias*» (PO MAC) attribue l'autorité de gestion⁹⁵⁴ au gouvernement des Canaries à travers la «*Dirección general de Planificación y Presupuesto*». A ce titre, le gouvernement autonome est l'interlocuteur et le correspondant de la Commission européenne, chargé de la gestion et la mise en œuvre du PO MAC. Le Comité de programmation⁹⁵⁵ dénommé ici «*Comité de gestion*» ainsi que le Comité de suivi⁹⁵⁶, sont chaque année sous la présidence tournante d'un des représentants régionaux de chaque Etat concerné. Le Comité d'évaluation⁹⁵⁷ accorde quant à lui une place équitable aux représentants des deux Etats et des trois régions au sein du «*Grupo de programación Conjunta*».

générale du Fonds de Cohésion et de Coopération territoriale européenne (de la Direction Générale des Fonds Communautaires) ; l'Unité Administrative du Fonds Social européen (UAFSE du Ministère du travail).

⁹⁵⁴ L'autorité de gestion a établi un Secrétariat technique commun (STC) pour l'assister, elle, ainsi que les Comités de suivi et de gestion du PO. Le STC travaille notamment avec les trois interlocuteurs des trois régions du PO (interlocuteurs régionaux ayant pour mission de promouvoir le PO sur leur territoire et valider les dépenses des associés de leur région).

⁹⁵⁵ Le comité se compose: des représentants des administrations nationales et régionales de chacun des Etats membres concernés par le PO ; de l'Autorité de gestion ; de l'Autorité de certification. A titre d'observateur, un représentant de la Commission européenne peut être invité par la Présidence.

⁹⁵⁶ Le comité se réunit au moins une fois dans l'année. Il se compose de membres permanents : représentants de chacun des Etats membres avec participation des administrations nationales et régionales ; représentants des autorités environnementale et d'égalité des chances de chaque région ; Autorité de gestion ; Autorité de certification. Egalement de membres consultatifs : interlocuteurs économiques et sociaux de chaque région ; Commission européenne ; observateurs invités de pays communautaires ou extra communautaires.

⁹⁵⁷ Durant l'évaluation ex ante, le groupe de programmation conjointe (GPC) a échangé avec les responsables régionaux en matière d'environnement et d'égalité des chances. Le GPC a ensuite présenté son brouillon de programmation aux membres du Comité de suivi du précédent Programme d'initiative Communautaire (2000-2006) PIC INTERREG III B «*Azores-Madeira- Canarias*» composé des principaux acteurs économiques et sociaux des trois régions.

Cette comparaison révèle une étroite collaboration avec une autorité régionale française toutefois minutieusement encadrée par l'autorité étatique déconcentrée, et une autorité canarienne bénéficiant d'une position à la hauteur de ses attributs politico-administratifs de base et de la nécessaire unité que se doit d'assurer l'Etat espagnol. On constate également que le PO Espace Caraïbes et le PO MAC sont chacun respectivement sous l'autorité de gestion de la région Guadeloupe et de la région des Canaries. Un rôle non négligeable pour ces autorités régionales, qui illustre sans aucun doute l'aboutissement véritable des démarches de la Commission au sujet de la politique européenne de cohésion : favoriser l'autonomisation de l'action régionale dans le cadre européen. Si dans le cas canarien, le PO MAC y contribue car s'inscrivant dans la continuité des compétences extérieures autonomiques, la situation semble plus complexe pour la Guadeloupe. Bien qu'ayant une compétence extérieure, la collectivité régionale commence progressivement ces dernières années à la mettre pleinement en œuvre et à s'émanciper d'un encadrement étatique très présent⁹⁵⁸. L'organisation de l'échange territorialisé reste néanmoins favorable à ces deux régions, qui ont la possibilité d'être des acteurs de la politique européenne de cohésion sur leurs territoires. Nous verrons plus loin, que la participation de ces autorités régionales acquiert une dimension supplémentaire avec la question ultrapériphérique.

B. La stratégie de contournement et l'ultrapériphérie européenne

La mise en place de l'étiquette ultrapériphérique révèle une initiative régionale suivie par la Commission européenne, ainsi que deux conceptions de l'ultrapériphérie. La stratégie de contournement cohabite avec les actions des régions ultrapériphériques. Ces dernières développent un intérêt croissant, palpable à travers leur activité européenne sur leur territoire.

1. L'étiquetage ultrapériphérique : une tactique régionale validée par la Commission

Le cadre d'interaction établit entre les institutions de l'UE et les régions des Etats membres, présente une caractéristique commune avec celui présent à l'échelle d'action publique interne : l'existence d'un système centre-périphérie, où la périphérie régionale est de fait

⁹⁵⁸ Le sujet est abordé de façon plus précise dans la section 2 du dernier chapitre de la présente étude.

limitée/conditionnée dans ses choix par le centre (et inversement). Les autorités régionales sont amenées à agir en fonction du centre, ici un centre européen qui ne leur permet pas de réfléchir a priori à des choix rationnels, mais seulement de réagir stratégiquement à la dynamique du système d'échanges. C'est un ensemble d'expériences qui a permis a posteriori de qualifier la spécificité ultrapériphérique, de tactique rationnelle. L'ultrapériphéricité abordable à travers une transcription des faits, est donc une rationalité a posteriori comme l'indique Charles Lindblom⁹⁵⁹. En s'évertuant dans ses différents écrits à contrer la crédibilité de la rationalité a priori, cet économiste a posé le débat général de l'Incrémentalisme et de la façon dont les politiques incrémentales peuvent être prises. Pour cela il a proposé des modèles tel que le « Partisan Mutual Adjustment » (Ajustement mutuel partisan) – qui nous intéresse tout particulièrement ici.

L'Incrémentalisme ou « changement politique par petits-pas », repose sur l'idée centrale que les décideurs politiques provoquent des changements dans l'action publique par le biais de décisions à portée limitée et non par des décisions globales de réforme. En d'autres termes, une succession de petites décisions, sont finalement capables de produire de véritables changements d'envergures. Bien entendu, il existe différents degrés d'Incrémentalisme (la taille du « pas » effectué pouvant varier)⁹⁶⁰.

L'auteur fait une distinction entre l'Incrémentalisme comme méthode d'analyse et l'Incrémentalisme comme modèle politique :

« I begin with an apology for sometimes confusing incremental politics with incremental analysis and for inadequately distinguishing three versions of incremental analysis. In its core meaning incrementalism as a political pattern is easy to specify. It is political change by small steps (regardless of method of analysis). So defined, incrementalism varies by degree »⁹⁶¹.

L'Incrémentalisme comme méthode d'analyse repose sur cinq postulats⁹⁶² :

⁹⁵⁹ LINDBLOM Charles E., « The Science of Muddling Through », in: *Public Administration Review*, 19 (2), 1959, PP.79-88; LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », in: *Public Administration Review*, 39 (6), 1979, PP.517-526.

⁹⁶⁰ Cf. JÖNSSON Alexandra, « Incrémentalisme », in: BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2006, PP.261-268 ; FARGES Eric, « Charles Lindblom : Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape Society », in: *Politiques et management Public*, vol.24, n°2, 2006, PP.146-157; LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », in: *Public Administration Review*, 39 (6), 1979, P.517.

⁹⁶¹ « Je commence par m'excuser de confondre parfois les politiques incrémentales avec l'analyse incrémentale et pour distinguer inadéquatement trois versions de l'analyse incrémentale. Dans cette signification essentielle, l'incrémentalisme comme modèle politique est facile à spécifier. C'est un changement politique par petits pas (sans se soucier de la méthode d'analyse). Ainsi défini, l'incrémentalisme varie par degré ». Notre traduction de LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », in: *Public Administration Review*, 39 (6), 1979, P.517.

⁹⁶² Initialement dénommée méthode « Successive Limited Comparisons ». Postulat 1: la sélection des valeurs objectifs et l'analyse empirique de l'action envisagée ne sont pas distincts l'un de l'autre mais sont étroitement liés. Postulat 2: puisque les moyens et les objectifs ne sont pas distincts, l'analyse moyen-objectif est souvent inappropriée ou limitée. Postulat 3: le test de la « bonne » politique est typiquement celui où divers analystes trouvent eux-mêmes un consensus sur une politique. Postulat 4 : l'analyse est radicalement limitée : i) les possibles résultats importants sont négligés, ii) les potentielles alternatives politiques importantes sont négligées, iii) les valeurs importantes affectées

Postulat 1: Selection of value goals and empirical analysis of the needed action are not distinct from one another but are closely intertwined.

Postulat 2: Since means and ends are not distinct, means-end analysis is often inappropriate or limited.

Postulat 3: The test of a « good » policy is typically that various analysis find themselves directly agreeing on a policy [...].

Postulat 4: Analysis is drastically limited: i) important possible outcomes are neglected, ii) important alternative potential policies are neglected, iii) important affected values are neglected.

Postulat 5: A succession of comparisons greatly reduces or eliminates reliance on theory.

L'Incrémentalisme comme modèle politique, autrement appelé politique incrémentale a l'avantage d'axer sur les processus de prise de décisions incrémentales et ainsi sur les acteurs dans l'incrémentalisme.

En considérant – contrairement à la rationalité a priori ou « modèle synoptique » –, qu'il n'est pas possible de concevoir en amont une solution idéale à un phénomène social ou tout simplement de réaliser une analyse complète et optimale de la société, du fait de leur complexité les rendant insaisissable dans leur intégralité, une approche incrémentale suggère que les interactions entre les acteurs mobilisés par le fait social constituent le lieu d'émergence de la solution adéquate. Cette solution sera découverte par la suite comme étant une rationalité a posteriori. Les interactions entre acteurs porteurs d'intérêts différents vont susciter une démarche incrémentale : petit à petit, les acteurs vont chercher à s'accorder pour résoudre un certain nombre de points, qui globalement constitueront une action capable de modifier le statut quo.

Lindblom apporte un élément supplémentaire à notre raisonnement en évoquant une pratique incrémentale fortement lié à l'Incrémentalisme comme modèle politique : l'Ajustement Mutuel Partisan. Ces deux pratiques, pouvant exister l'une sans l'autre, ont pour point commun d'être dans une dynamique de « petits pas ».

« One can imagine a nation practicing political incrementalism without partisan mutual adjustment, or with only a minimum of it. One can also imagine partisan mutual adjustment for nonincremental policy making. In actual fact, the two are closely linked in all national political systems [...] »⁹⁶³.

On pourrait ajouter que l'Ajustement Mutuel Partisan est une pratique incrémentale favorisant davantage l'accent sur un plus large éventail d'acteurs :

sont négligées. Postulat 5 : une succession de nombreuses comparaisons réduit ou élimine la dépendance de la théorie. Notre traduction de LINDBLOM Charles E., « The Science of Muddling Through », Op.cit, P.81.

⁹⁶³ « On peut imaginer une nation pratiquant l'incrémentalisme politique dans l'ajustement mutuel partisan, ou avec seulement un minimum de celui-ci. On peut aussi imaginer l'ajustement mutuel partisan pour la prise de décision non incrémentale. Dans les faits actuels, les deux sont étroitement liés dans tous les systèmes politiques nationaux [...] ». Notre traduction de LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », P.523.

«Partisan mutual adjustment, found in varying degrees in all political systems, takes the form of fragmented or greatly decentralized political decision making in which the various somewhat autonomous participants mutually affect one another (as they always do), with the result that policy making displays certain interesting characteristics:

- One is that policies are resultants of the mutual adjustment; they are better described as happening than as decided upon.
- Another is that policies are influenced by a broad range of participants and interests (compared to those of more centralized policy making).
- Another is that the connection between a policy and good reasons for it is obscure, since the many participants will act for diverse reasons.
- Another is that, despite the absence or weakness of central coordination of the participants, their mutual adjustments of many kinds (of which bargaining is only one) will to some degree coordinate them as policy makers. In many circumstances their mutual adjustments will achieve a coordination superior to an attempt at central coordination, which is often so complex as to lie beyond any coordinator's competence»⁹⁶⁴.

De la sorte, l'Ajustement Mutuel Partisan (AMP) permet une approche décentralisée de l'Incrémentalisme comme modèle politique, et de surcroît un transfert sur l'exemple ultrapériphérique. Les événements sur cette thématique semblent conforter l'idée que l'étiquetage ultrapériphérique résulterait d'une forme d'incrémentalisme politique (comme d'ailleurs, la plupart des avancées communautaires) et plus précisément que cet étiquetage serait un exemple d'Ajustement Mutuel Partisan (AMP)⁹⁶⁵. Ce raisonnement se vérifie en rapportant les quatre caractéristiques de l'AMP à la chronologie historique de cette étiquetage.

Tout d'abord la deuxième caractéristique de l'AMP peut s'appliquer aux premiers échanges ultrapériphériques. On observe une forme de prise de décision très décentralisée et des participants « autonomes » qui s'influencent mutuellement. En effet, c'est dans le cadre de l'Assemblée Générale de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM), qui s'est déroulée en octobre 1987 à la Réunion, que la question des régions « plus que »

⁹⁶⁴ « L'ajustement mutuel partisan, trouvé dans différents degrés dans tous les systèmes politiques, prend la forme de prise de décision politique fragmentée ou très décentralisée, dans laquelle les quelques divers participants autonomes s'influencent mutuellement les uns les autres (comme ils le font toujours), avec pour résultat que la prise de décision expose certaines caractéristiques intéressantes: (1) les politiques résultent de l'ajustement mutuel; elles sont davantage décrites comme un événement que comme décidées d'en haut; (2) les politiques sont influencées par un large éventail de participants et d'intérêts (comparés à ceux d'une prise de décision plus centralisée); (3) la connexion entre une politique et ses bonnes raisons est obscure, comme le nombre de participants qui vont représenter diverses raisons; (4) malgré l'absence ou la faiblesse de coordination centrale des participants, leurs ajustements mutuels des nombreux genres (dont la négociation est la seule) vont à certains degrés les coordonner comme décideurs politiques. Dans de nombreuses circonstances leurs ajustements mutuels atteindront une coordination supérieure à une tentative de coordination centrale, laquelle est souvent très complexe en ce qui concerne n'importe quelle compétence de coordinateur». Notre traduction de LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », PP.522-523.

⁹⁶⁵ Notre choix repose sur la distinction volontairement effectuée entre la notion « ultrapériphéricité » (communément reprise par les auteurs travaillant sur l'ultrapériphérie), et l'étiquetage ultrapériphérique (que nous avons identifié pour notre présente étude). En se référant aux travaux de Justin Daniel et Emmanuel Jos (1995), nous pouvons considérer que, si la notion d'ultrapériphéricité s'attarde essentiellement sur le fonctionnement de l'ultrapériphérie européenne (spécificités structurelles et juridiques), l'étiquetage ultrapériphérique amène à centrer sur le processus d'émergence de l'ultrapériphérie européenne et de l'ultrapériphéricité (c'est-à-dire la construction globale d'un point de vue chronologique et interactionnel). Dans la lignée, l'ultrapériphérie européenne serait tout simplement la dénomination donnée à certaines régions d'outre-mer des Etats-membres de l'Union Européenne (France, Espagne, Portugal) dans le but initial de favoriser la mise en œuvre des politiques communautaires, en tenant compte de leurs « spécificités » géographiques, économiques et démographiques, communes.

périphériques a été soulevée en comparaison avec les régions seulement périphériques de l'Union européenne. Sept régions appartenant à trois Etats membres se sont trouvées des caractéristiques structurelles communes justifiant la qualification spécifique de « régions ultrapériphériques ». Ces régions ont décidé d'elles-mêmes de se regrouper, confortant ainsi les aspects « décentralisé » et « autonome » de la deuxième caractéristique de l'AMP. Suite à ce regroupement, les objectifs poursuivis par la Commission des Iles au sein de la CRPM vont être appréhendés à travers la problématique ultrapériphérique : en 1988, le Président de la Région Autonome de Madère (Portugal) a convié la Région Autonome des Açores (Portugal) ainsi que ses homologues français (les quatre Départements français d'outre-mer) et espagnol (Communauté Autonome des Canaries) à une séance de travail qui aboutira à la création d'une Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques⁹⁶⁶. Cette Conférence se veut ainsi, à l'instar de la Commission des Iles au sein de la CRPM⁹⁶⁷, un espace d'échange très décentralisée, où les autorités régionales, participants « autonomes »⁹⁶⁸ travaillent sur des questions communes.

La troisième caractéristique de l'AMP intervient pour attester de l'aspect quelque peu nébuleux de la prise de décision, dans le fond et dans la forme. Au niveau de la forme, la Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques créée en 1988 constitue le premier lieu de prise de décision palpable de ces régions. Ce cadre décisionnel continue depuis cette date à s'élaborer, sous l'impulsion des régions ultrapériphériques elles-mêmes et en fonction des avancées juridiques communautaires. Après la reconnaissance d'une nécessaire méthode d'application spécifique du droit communautaire dans ces régions avec la déclaration n°26 annexée au Traité de Maastricht de 1992, les Présidents des Régions ultrapériphériques ont

⁹⁶⁶ Cette réunion du 25 novembre 1988 à Funchal (Madère) est devenu le premier sommet des Régions Ultrapériphériques (RUP) – la première Conférence se tiendra en mars 1995 dans la ville de Gourbeyre en Guadeloupe (France).

⁹⁶⁷ Il s'agit d'une organisation unique créée en 1973, ayant pour objectif principal d'agir en faveur d'un développement plus équilibré du territoire européen. Par son réseau de contacts au sein des institutions européennes et des gouvernements nationaux, la CRPM joue un rôle de think tank et de lobby pour environ 160 régions issues de 28 Etats de l'Union européenne et hors Union européenne. Son action consiste à s'assurer que les besoins et intérêts de ses Régions membres soient pris en compte dans toutes les politiques ayant un fort impact territorial. D'un point de vue interne, la CRPM est subdivisée en 6 Commissions Géographiques (pour des bassins maritimes distincts), permettant un échange constructif sur des problématiques communes. Entre autre ces Commissions jouent un rôle central en contribuant aux réflexions et à la préparation des documents politiques de la CRPM : Commission Arc Atlantique, Commission Balkans/Mer Noire, Commission des Iles, Commission Inter méditerranéenne, Commission Mer Baltique, Commission Mer du Nord. La Commission des Iles créée en 1980, représente 24 autorités régionales insulaires européennes et a deux principaux objectifs : premièrement, amener les institutions européennes et les Etats membres à porter une attention particulière aux îles, à reconnaître les contraintes permanentes résultant de leur insularité et à mettre en œuvre des politiques qui soient adaptées au mieux à leur condition, et deuxièmement, promouvoir la coopération interrégionale entre les îles, en particulier sur les questions en relation directe avec leur insularité. Cette Commission entretient des relations suivies avec d'autres réseaux régionaux, organisations et structures insulaires. Son travail d'expertise porte essentiellement sur les questions insulaires. Cf. www.crpm.org ; www.commissiondesiles.org

⁹⁶⁸ L'utilisation des guillemets est de rigueur, vu que toutes ces régions ne disposent pas du même degré d'autonomie d'action (conformément aux modèles de décentralisation en vigueur dans leur Etat membre respectif).

adopté durant la XX^e Assemblée de la CRPM à Saint Malo, en octobre 1993, une résolution afin d'établir un Protocole de Coopération délimitant leur champ d'action⁹⁶⁹. Cette résolution marque le début de la formalisation de leur cadre décisionnel. L'autre avancée majeure suivra l'adoption du Traité d'Amsterdam en 1997 qui octroie un véritable statut juridique aux Régions ultrapériphériques avec l'article 299-2 en établissant une base juridique pour formuler et mettre en œuvre des politiques spécifiques. Le 31 mars 2000, lors de la 6^e Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques à Funchal (Madère), la réflexion sur la mise en œuvre de cet article 299-2 a conduit à l'amélioration du Protocole de Coopération, qui entraîne la création de deux structures organiques précisant davantage le système de prise de décision ultrapériphérique : d'un côté la Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques pour la définition des orientations politiques, et de l'autre côté le Comité de Suivi pour l'exécution des orientations. En septembre 2005, suite aux avancées de la réflexion des institutions de l'UE sur l'article 299§2, la 11^e Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques à l'île de la Réunion, a adopté un nouveau Protocole de Coopération de 5 ans, dans la perspective d'un futur Protocole institutionnalisant la Conférence par le biais d'un support juridique. Au niveau du fond, la principale contrainte de ces régions ultrapériphériques est qu'elles dépendent des positions nationales de leur Etat membre de rattachement – une dépendance qui varie en fonction de leur degré d'autonomie politico-administrative. Ceci amène à supposer que la clarté des motivations réelles accompagnant les décisions ultrapériphériques risque d'être amoindrie d'une part à cause des influences nationales et d'autre part des intérêts propres défendus par chacune des régions. La recherche de compromis aura tendance à brouiller les véritables tenants (et parfois aboutissants ?) de la décision.

Les première et quatrième caractéristiques de l'AMP permettent de démontrer d'une part que la décision ultrapériphérique correspond davantage à un événement résultant des échanges qu'à une décision prise d'en haut. D'autre part, que les participants s'auto-coordonnent et deviennent des entrepreneurs politique. Les participants à la prise de décision ultrapériphérique se veulent à un niveau égal, la présidence tournante établie n'entachant en rien l'importance de l'ajustement mutuel et de la négociation comme mécanismes d'impulsion de la position commune. Par le biais de la Conférence des Présidents, les autorités régionales endossent chacune le statut d'entrepreneur politique⁹⁷⁰, puisque mutuellement elles vont entreprendre de

⁹⁶⁹Ce Protocole signé le 29 mars 1995 à Pointe-à-Pitre (Guadeloupe) par les 7 Présidents délimite le champ d'actions à la recherche de positions communes, la définition, la promotion et le développement des actions de coopération interrégionale.

⁹⁷⁰ Les entrepreneurs politiques ou médiateurs sont les agents qui se situent « à cheval entre deux univers de sens » à savoir, le global (la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné) et le sectoriel (la représentation des frontières d'un secteur ou d'une discipline). Par leur position, les entrepreneurs se caractérisent par « leur capacité à faire le lien entre (ces) deux espaces d'action et de production du sens spécifiques ». Cf. MULLER Pierre, *Les*

façon continue des avancées qui pas à pas vont modifier la situation de l'ultrapériphérie dans le système décisionnel communautaire.

En 1990, dans son ouvrage « *Inquiry and change. The Troubled Attempt to Understand Shape Society* », Lindblom a suggéré une sous distinction au sein même de l'Ajustement Mutuel Partisan, avec d'un côté un Ajustement Mutuel disjoint (un mécanisme dit adaptatif par lequel les acteurs tiennent compte dans leur choix d'action de ce que les autres font ou ne font pas) et de l'autre un Ajustement Mutuel conjoint (les acteurs vont au-delà de la simple adaptation en interagissant dans le but de s'influencer mutuellement, modifier les décisions des autres et transformer la situation)⁹⁷¹. Bien que nous considérions cette distinction sur le papier difficilement réalisable dans la pratique (l'adaptation et l'influence ne pouvant pas être aisément séparées dans un système d'échange mutuel continu), on pourrait penser qu'à ses débuts, l'échange ultrapériphérique reposait sur un AMP disjoint (les autorités régionales ayant souhaité suivre le mouvement des mesures adaptatives prises pour les Départements d'outre-mer avec l'arrêt Hansen de 1978⁹⁷²), pour ensuite tendre de plus en plus vers un AMP conjoint (comme en atteste l'amélioration du Protocole de Coopération en 2000 portant création d'un organe de définition des orientations politiques communes).

En tout état de cause, l'étiquetage ultrapériphérique impulsé et rythmé par les régions ultrapériphériques elles-mêmes, constitue un appel à l'intervention communautaire pas tout à fait semblable à celui réalisé par les autres régions de l'Union européenne (Italiennes, Länder allemands, suivies par d'autres dans les années 1970). Lorsque ces dernières ont lancé une réflexion sur la participation des autorités régionales au processus décisionnel de l'Union, les premières ont lancé une réflexion sur la prise en compte des handicaps/spécificités structurelles dans la décision communautaire⁹⁷³. Ceci modifie considérablement le positionnement de la Commission européenne par rapport à sa stratégie de contournement⁹⁷⁴. Si celle-ci pouvait saisir, dans la requête des régions européennes à fort degré d'autonomie, une opportunité pour contourner un niveau stato-national réticent, l'extension de ce raisonnement au cas

politiques publiques, Paris, éd. Presses Universitaires de France, Collection Que-sais-je, 2006, PP.64-70. En l'occurrence, les autorités régionales font dans leurs réflexions le lien entre, le global de chaque Etat membre, le global communautaire et le champ ultrapériphérique.

⁹⁷¹ Cf., DUPUIS Alain, « Cadre d'analyse des capacités des systèmes multi-organisationnels. Connaissance, interdépendance et coopération », document de travail, octobre 2003, PP.28-29 (disponible sur <http://benhur.teluq.quebec.ca/~adupuis/publication/MultiOrg2003.pdf>).

⁹⁷² Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 10 octobre 1978 – H. Hansen jun. § O.C. Balle GmbH § Co. Contre Hauptzollamt de Flensburg – Régime fiscal des alcools – Affaire 148/77.

⁹⁷³ Certains auteurs comme Jacques Ziller, vont jusqu'à dire que la dénomination ultrapériphérique est un euphémisme pour désigner des régions dont on ne voulait pas dire qu'elles étaient plus pauvres que les plus pauvres (sous-entendu plus pauvres les régions géographiquement périphériques de l'Europe à l'origine les plus pauvres : Grèce, Sud de l'Italie, Espagne, Portugal, Irlande). ZILLER Jacques, « Ultrapériphérie : l'euphémisme », in : *Outre-mers, notre monde*, Paris, éd. Autrement, 2002, P.177.

⁹⁷⁴ Stratégie de contournement présentée au début du présent chapitre.

ultrapériphérique est difficile à défendre⁹⁷⁵. Cette observation est corroborée par la faiblesse des arguments utilisés par la Commission européenne pour évoquer le cas ultrapériphérique. Celle-ci semble avoir des difficultés à dédramatiser la liste des handicaps et apparaît rester au stade de la valorisation de ces régions.

- TABLEAU 25 -

Les handicaps et atouts de l'ultrapériphérie européenne

Les handicaps/spécificités de l'ultrapériphérie européenne	<p>1) l'intégration dans un double espace géoéconomique différencié, formé d'une part d'une zone géographique de proximité, et d'autre part, d'un espace géopolitique différent et éloigné auxquelles elles appartiennent.</p> <p>2) la dimension réduite du marché intérieur local, en relation avec la taille de la population.</p> <p>3) l'isolement relatif provoqué par le grand éloignement du continent européen et renforcé par l'insularité.</p> <p>4) les conditions géographiques et climatiques qui limitent le développement endogène des secteurs primaires et secondaires (absence de matières premières, caractère archipélagique, zones soumises à des risques naturels : cyclones, volcans, mouvements sismiques, etc.).</p> <p>5) la dépendance économique d'un nombre réduit de produits ou d'un unique produit⁹⁷⁶.</p>
Les atouts de l'ultrapériphérie européenne	<p>« Avant-postes de l'Union européenne dans le monde [...] les RUP représentent des positions avancées de l'UE au contact d'autres grands ensembles économiques. Elles confèrent ainsi une dimension spéciale à l'action extérieure de l'Union et participent au développement d'une véritable politique de grand voisinage, à travers leurs liens géographiques, culturels et historiques avec d'autres pays et d'autres peuples [...]. Les RUP donnent à l'Union européenne une dimension maritime internationale considérable, lui offrant ainsi une légitimité renforcée pour mener une politique de co-développement durable des océans dans trois bassins spécifiques [...]. Localisées sur des routes maritimes ou des détroits, les RUP occupent une position importante pour les échanges commerciaux. Elles jouent également un rôle en matière de gouvernance maritime pour la surveillance des eaux côtières [...] ou pour sécuriser le transport [...] ».⁹⁷⁷</p>

Notre tableau

Mieux, la mise en exergue des atouts ultrapériphériques dans les documents officiels⁹⁷⁸ donne l'impression d'un remodelage des handicaps structurels en « spécificités » constituant des « atouts » pour l'Union européenne. Cette démarche peut néanmoins s'expliquer comme une défense face au scepticisme de certains Etats membres, notamment ceux de l'Est, voyant d'un œil critique cette intervention financière européenne :

« Au Parlement européen, nombre de députés, en particulier des pays de l'Est, considèrent qu'il faut mettre un terme à une politique qu'ils estiment très onéreuse en faveur des confettis des empires coloniaux [...] »⁹⁷⁹.

⁹⁷⁵ Dans la continuité de notre raisonnement, on peut se pencher (avec prudence) sur la réflexion de Doris Privat-Tablon, qui évoque sans hésitation, une « *frilosité de l'UE à une plus large prise en compte des spécificités des RUP* », au sens politique, par crainte d' « interférer dans les relations qu'elles entretiennent avec leurs Etats afférents ». Article disponible sur <http://marake.com/la-gouvernance-des-regions-ultraperipheriques-une-notion-communautaire-ou-eminemment-interne-9070>

⁹⁷⁶ « La coopération entre les régions ultrapériphériques : l'opération Cadre Régional RUP plus », éd. Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea, Gobierno de Canarias, 2008, P.5.

⁹⁷⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy

⁹⁷⁸ La première initiative de valorisation des régions ultrapériphériques datant de 2008 : Commission européenne, Communication « les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », COM(2008) 642 final, 17.10.2008.

⁹⁷⁹ Propos tenus par le député européen, monsieur Younous Omarjee, lors de son audition le 11 octobre 2012, devant le Sénat français, à propos de « la Stratégie européenne pour les RUP à l'horizon 2020 ».

Alors peut-on évoquer une stratégie de la part de la Commission européenne avec la reconnaissance de l'ultrapériphérie européenne? Difficile à dire. Ce qui est sûr, c'est que l'étiquette « Régions ultrapériphériques » profite davantage aux régions concernées qui obtiennent par ce canal une véritable voix politique qui leur est propre, non seulement parmi les autres régions de l'Union, mais surtout au sein du système décisionnel communautaire. Une tactique régionale qui se présente donc comme une ressource supplémentaire pour ces régions.

L'exposé de ces éléments nous permet analytiquement de relever deux versants dans la thématique de l'ultrapériphérie européenne: d'une part, l'ultrapériphérie telle que développée par les institutions européennes, et d'autre part l'ultrapériphérie telle que développée par les régions ultrapériphériques elles-mêmes.

Ces deux dimensions permettront de préciser l'environnement au sein duquel les autorités régionales canarienne et guadeloupéenne exercent leur activité européenne, et d'entamer la réflexion sur la façon dont les questions ultrapériphériques émergent de l'interaction Commission européenne/ Régions ultrapériphériques (RUP).

2. L'ultrapériphérie vue par les institutions européennes et par les régions ultrapériphériques

L'Union européenne mène envers l'ultrapériphérie des démarches majoritairement juridiques pour résoudre les questions de mises en œuvre (a), contrairement aux régions ultrapériphériques elles-mêmes qui cherchent à développer une dimension politique (b).

a. Les démarches menées envers l'ultrapériphérie par l'Union européenne

La plupart des actions menées à partir de l'Union européenne, en faveur de l'ultrapériphérie européenne consistent en des instruments et avancées juridiques, accompagnées de quelques initiatives politiques timides. En effet, la mise en relief des régions appartenant à l'ultrapériphérie européenne résultait avant tout d'un souci de bonne application de la législation communautaire sur des territoires dont les caractéristiques structurels pouvaient constituer de réels obstacles.

La dimension matérielle à travers les programmes POSEI/REGIS, et les avancées juridiques des traités de Maastricht, d'Amsterdam, et de Lisbonne.

Tout commença avec le traitement spécifique accordé par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), aux seuls Départements d'Outre-mer (DOM) pour permettre une application particulière du Traité de Rome de 1957⁹⁸⁰. Cet Arrêt Hansen du 10 octobre 1978⁹⁸¹ posa involontairement les bases de l'ultrapériphérie européenne, puisqu'il inspirera la mise en place d'un Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité pour les DOM (POSEIDOM)⁹⁸² en 1989. Ce programme inspirera à son tour dès sa phase de discussion, les autorités régionales portugaises et espagnole que sont respectivement Açores, Madère et les Iles Canaries, dans leur conceptualisation de l'étiquette « Région ultrapériphérique », ainsi que l'élaboration de Programmes spécifiques similaires (POSEICAN et POSEIMA). Suite à l'adhésion de l'Espagne en juin 1985⁹⁸³, s'est posée la question de l'application du droit communautaire dans l'archipel canarien. Dans un schéma similaire à celui des DOM, celle-ci a été accompagnée de possibilités d'aménagement tenant compte des spécificités territoriales de la Communauté autonome à travers le Règlement (CEE) n°1911/91 du Conseil du 26 juin 1991 traitant de l'application du droit communautaire aux Iles Canaries⁹⁸⁴, et la Décision du Conseil 91/314/CEE du 26 juin 1991 instituant le POSEICAN⁹⁸⁵.

⁹⁸⁰ Article 227§1 : « le présent traité s'applique [...] à la République française [...] ».

Article 227§2 : « En ce qui concerne [...] et les départements français d'outre-mer, les dispositions particulières et générales du présent traité relatives : à la libre circulation des marchandises ; à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, paragraphe 4 ; à la libération des services ; aux règles de concurrence ; aux mesures de sauvegarde prévues aux articles 108, 109, et 226 ; aux institutions sont applicables dès l'entrée en vigueur du présent traité ».

⁹⁸¹ 1^o Dispositif : « L'article 227 paragraphe 2 du traité CEE, interprété à la lumière du paragraphe 1 du même article, doit être compris comme entraînant l'applicabilité, en ce qui concerne les marchandises originaires des Départements français d'outre-mer, des dispositions fiscales du traité [...] ». Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 10 octobre 1978 – H. Hansen jun. § O.C. Balle GmbH § Co. Contre Hauptzollamt de Flensburg – Régime fiscal des alcools – Affaire 148/77.

⁹⁸² (1^o) « Considérant que, en vertu de l'article 227 paragraphe 2 du traité, il appartient aux institutions de la Communauté de veiller, dans le cadre des procédures prévues par le traité, à permettre le développement économique et social des départements d'outre-mer ; qu'il convient à cet effet d'instaurer un programme pluriannuel et plurisectoriel afin de mieux réaliser cet objectif ; [...] ». (5^o) « Considérant que les départements d'outre-mer font partie intégrante de la Communauté en vertu de l'article 227 paragraphe 2 du traité, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle les dispositions du traité et du droit dérivé s'appliquent de plein droit aux départements d'outre-mer, étant entendu qu'il reste possible d'adopter des mesures spécifiques en leur faveur dans la mesure et aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un "développement économique et social de ces régions" ». (9^o) « Considérant que la mise en œuvre de ce programme devrait se traduire par l'adoption d'actes juridiques, par le Conseil ou la Commission selon le cas, certains d'entre eux pouvant s'appliquer aux seuls départements d'outre-mer et d'autres ne les visant qu'incidemment dans des textes de portée générale ». Les passages sont soulignés par nous. Conseil des Communautés Européennes, Décision 89/687/CEE du 22 décembre 1989, instituant le Programme spécifique à l'éloignement et à l'insularité pour les départements d'outre-mer.

⁹⁸³ Traité relatif à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE et à la CEEA, 12 juin 1985, Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), 15.11.1985, n° L 302.

⁹⁸⁴ (1^o) « Considérant que, en vertu de l'article 25 paragraphe 4 premier alinéa de l'acte d'adhésion, il appartient au Conseil, à la demande de l'Espagne, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, de statuer à l'unanimité pour décider l'inclusion des Iles Canaries dans le territoire douanier de la Communauté et pour définir les mesures appropriées visant à leur étendre les dispositions du droit communautaire en vigueur ; que l'Espagne a, le 7 mars 1990, formulé une demande en ce sens conformément à l'article précité » ; (4^o) « Considérant que l'intégration des Iles Canaries dans l'ensemble des politiques communes nécessite un processus progressif au cours d'une période transitoire appropriée et sans préjudice de mesures particulières visant à tenir

Les différents Programmes d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité, des Départements français d'outre-mer (DOM), des Iles Canaries, des Açores et Madère – respectivement POSEIDOM (1989), POSEICAN (1991) et POSEIMA (1991) – reposent sur trois types d'instruments liés à l'application de la Politique Agricole Commune (PAC)⁹⁸⁶. Ce faisant, les évolutions de la Politique Agricole Commune ainsi que les premières années de mise en œuvre de ces programmes, ont entraîné en 2001 une réforme des POSEI, se limitant à une amélioration des instruments existants. Il faudra attendre la réforme générale de la PAC en 2003⁹⁸⁷ et des réflexions de la Commission européenne⁹⁸⁸, pour qu'en 2006 les programmes POSEIDOM, POSEICAN et POSEIMA, soient finalement remplacés par des Programmes généraux POSEI⁹⁸⁹. La principale innovation de la réforme de 2006 consiste en l'adoption d'une logique de programmes, les POSEI relevant désormais de programmes pluriannuels définis et gérés par les Etats membres et non plus de règlements européens⁹⁹⁰.

compte des contraintes spécifiques résultant de l'éloignement et de l'insularité des Canaries, ainsi que de leur régime économique et fiscal historique ; que ces mesures devront faire l'objet d'un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des Iles Canaries à adopter en application du présent règlement ». Les passages sont surlignés par nous. Règlement (CEE) n°1911/91 du Conseil du 26 juin 1991, relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux îles Canaries (JO L 171 du 29.6.1991, P.1)

⁹⁸⁵ (1°) « *Considérant que les Iles Canaries connaissent un retard structurel important aggravé par des contraintes (insularité, grand éloignement, faible superficie, relief et climat difficile) dont la permanence et le cumul conditionnent lourdement leur développement économique et social ; que ces contraintes particulières imposent le renforcement du soutien de la Communauté afin de garantir que les Iles canaries participent pleinement à la dynamique du marché intérieur ; que ce soutien communautaire [...] doit également se traduire, d'autre part, et de façon complémentaire, par la prise en compte des contraintes spécifiques des Canaries dans l'application des politiques communes, suivant en cela l'approche communautaire envers les régions ultrapériphériques dont l'adoption et la mise en œuvre du programme POSEIDOM à l'égard des départements français d'outre-mer constituent la première manifestation concrète* » ; (2°) « *Considérant que, pour ce faire, il appartient au Conseil, en application de l'article 9 du règlement (CEE) n°1911/91, d'arrêter un programme plurisectoriel d'action comportant des mesures réglementaires et des engagements financiers liés à la prise en compte des contraintes spécifiques des Iles canaries dans l'application des politiques communes* ». Les passages sont soulignés par nous. Décision du Conseil des Communautés Européennes 91/314/CEE du 26 juin 1991, instituant le Programme spécifique à l'éloignement et à l'insularité des îles Canaries.

⁹⁸⁶ 1) un régime spécifique d'approvisionnement (RSA); 2) des mesures définies pour chaque territoire destinées à soutenir certaines productions locales disposant de débouchés et ne bénéficiant pas jusqu'alors des mesures de la PAC; 3) l'application de la PAC avec des adaptations pour tenir compte des spécificités de ces territoires. Cf. « Evaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Egée dans le cadre de la PAC », Rapport final volume 1, Oréade, Brèche, Novembre 2009, P.42. Disponible sur http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/posei/vol1_chapter4_fr.pdf

⁹⁸⁷ Règlement (CE) 1782/2003 du Conseil du 29/09/03.

⁹⁸⁸ Commission européenne, Communication « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », COM (2004) 343 final, du 26.5.2004 et Communication « Proposition de règlement du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union », COM (2004) 687 final, du 28.10.2004. La première communication suggère l'idée d'un texte unique à l'ensemble des RUP en matière de soutien agricole, lorsque la seconde propose des changements pour améliorer la gestion des programmes.

⁹⁸⁹ Règlement (CE) n°247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006 (Réforme du POSEI) : article 9-1: « *Il est institué des programmes communautaires de soutien aux régions ultrapériphériques qui comprennent des mesures spécifiques en faveur des productions agricoles locales relevant du champ d'application de la troisième partie, titre II, du traité* » ; article 9-2: « *Les programmes communautaires de soutien sont établis au niveau géographique jugé le plus approprié par l'Etat membre concerné. Ils sont élaborés par les autorités compétentes désignées par ledit Etat membre qui, après consultation des autorités et des organisations compétentes au niveau territorial approprié, les soumet à la Commission* » ; article 9-3: « *Un seul programme communautaire de soutien peut être présenté pour chaque région ultrapériphérique* ».

⁹⁹⁰ Règlement (CE) n°247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006, portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (JO L 42 du 14.2.2006, P.1). Par la suite, les

Parallèlement au POSEI, la Commission des Communautés européennes a eu l'occasion de créer le 25 juillet 1990, un autre type de programme en faveur des régions ultrapériphériques : l'initiative communautaire Régions Isolées (dénommé REGIS) se voulait un complément pour répondre aux problèmes de développement rencontrés par les DOM, Açores, Madère et les Iles Canaries, avec quatre objectifs⁹⁹¹ : (1) promouvoir la diversification des activités économiques, (2) consolider les liens de ces régions avec le reste de la communauté, (3) favoriser la coopération entre les régions ultrapériphériques proches ainsi qu'avec les pays tiers voisins, en particulier ceux bénéficiant de relations préférentielles avec la Communauté, (4) augmenter leurs capacités à faire face aux catastrophes naturelles. La méthode reposait sur la mobilisation des trois fonds structurels européens (FEDER, FSE, FEOGA-section orientation) pour financer sous forme de prêts et d'aides non remboursables, certains types d'opérations tels que le développement de l'agriculture de diversification, les programmes de recherches, l'action de coopération régionale, les infrastructures portuaires, aéroportuaires. Cette initiative a été menée deux fois, à travers REGIS I (juillet 1992- décembre 1993) et REGIS II (juin 1994 -1995).

En ce qui concerne les principales avancées juridiques significatives en faveur des régions ultrapériphériques, on peut mentionner la déclaration n° 26 annexée au Traité de Maastricht de 1992 et la formulation de l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam de 1997, le tout conforté par l'article 349 du Traité fonctionnel sur l'Union européenne suite au Traité de Lisbonne de 2007. La déclaration n°26 annexée au Traité de Maastricht reconnaît pour la première fois la nécessité d'adapter la réglementation communautaire en tenant compte des handicaps structurels des régions de l'ultrapériphérie européenne. Bien qu'elle prévoit l'adoption de mesures spécifiques pour les régions ultrapériphériques, cette déclaration n'accorde pas de statut juridique différencié, se bornant simplement à faciliter l'application du droit communautaire sur ces territoires. Le Traité d'Amsterdam ira plus loin que le traité précédent en établissant une base juridique solide avec l'article 299§2, qui met à jour et renforce les dispositions de l'ancien article 227§2 (limité aux DOM) en reconnaissant l'existence d'une spécificité territoriale justifiant une adaptation des textes communautaires pour un nombre fini de territoires (les régions ultrapériphériques sont énumérées), et en permettant la mise en œuvre de politiques d'adaptation spécifiques. Le Traité de Lisbonne confirme la lancée en reconnaissant la spécificité des RUP et la nécessité de prendre des mesures qui leur sont adaptées, par le biais de l'article 349 et de l'article 355§1 du Traité

programmes POSEI se sont étendus à d'autres secteurs concernant les RUP (fruits, légumes, sucre, banane, vin sont venus s'ajouter aux céréales et à l'élevage).

⁹⁹¹ Commission européenne, Communication (CE) 90/1562/1 aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les régions ultrapériphériques que les Etats membres sont invités à établir « Regis » (JO n°C196, du 4.8.1990, P.15).

fonctionnel sur l'Union européenne (TFUE)⁹⁹². Selon l'article 349 du TFUE (ex-article 299 paragraphe 2, deuxième, troisième, et quatrième alinéas TCE) :

« Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint –Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

L'article 355 paragraphe 1 du TFUE (ex-article 299 paragraphe 2, premier alinéa, et paragraphe 3 à 6 TCE) précise quant à lui que :

« Les dispositions du traité sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349 ».

Les actions à dominance cognitive : Réflexions institutionnelles/Groupe interservices RUP/Forum des RUP

Depuis l'adoption de l'article 299§2, un tournant décisif a été amorcé dans l'approche européenne (au sens des institutions) de l'ultrapériphérie, amenant aujourd'hui, une succession de réflexions sur la question. Une fois posé le statut juridique des RUP, restait à développer cette approche pour la rendre pleinement effective dans l'action publique européenne. Sur la période de 2000 à 2012, la Commission européenne, le Conseil européen, le Parlement européen, le Comité des régions, le Comité économique et social européen, ont menées des réflexions sur les régions ultrapériphériques, attestant de l'approche retenue par les institutions de l'Union.

La Commission européenne a publié en 2000 un « *Rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2. Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne* »⁹⁹³ sur invitation du Conseil européen de Cologne, où elle décrit l'action menée par la Communauté et réfléchi sur l'article

⁹⁹² Rappelons que le Traité de Lisbonne adopté en 2007 et entré en vigueur en 2009, modifie le Traité sur l'Union européenne (TUE) et substitue l'appellation Traité instituant la Communauté européenne (TCE) par l'appellation Traité Fonctionnel sur l'Union européenne (TFUE).

⁹⁹³ COM (2000) 147 final, 14.3.2000.

299§2 comme levier politique dans l'avenir. En 2003, elle finance une étude sur l'« *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne* »⁹⁹⁴. En 2004, elle publie un rapport au sujet d'« *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, Compétitivité, Coopération* »⁹⁹⁵, dans le cadre de la réforme de la politique régionale, où elle propose en ce qui concerne les RUP, la mise en place d'un programme spécifique pour compenser leurs contraintes particulières, et d'une action « grand voisinage » (intégrée aux nouveaux programmes de « coopération territoriale européenne ») pour faciliter la coopération avec les pays voisins. Ce rapport s'ensuivra d'une communication « *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* »⁹⁹⁶, dans laquelle la Commission s'engage à partir de trois priorités (l'accessibilité des RUP, leur compétitivité, leur coopération avec le reste des régions européennes, et leur intégration dans leur zone), à mettre en œuvre les actions présentées pour réaliser ce partenariat, dont deux nouvelles initiatives : un programme spécifique des surcoûts et un plan d'action pour le grand voisinage. En 2005, elle finance une étude sur les « *Aspects réglementaires, d'infrastructures et de tarification des services de communications électroniques et des connexions haut débit dans les régions ultrapériphériques (RUP)* »⁹⁹⁷, et publie en 2007 une communication « *Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives* »⁹⁹⁸ faisant le bilan de la communication de 2004 et soulevant de nouvelles pistes de réflexion pour l'ultrapériphérie : le changement climatique, l'évolution démographique et la gestion des flux migratoires, la politique maritime et l'agriculture. Dans un autre registre, la Commission européenne a lancé le 12 septembre 2007 une consultation publique concernant la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques⁹⁹⁹, dont l'objectif était de collecter des idées concrètes pour contribuer à la définition de cette stratégie. En 2008, elle présente une communication « *Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* »¹⁰⁰⁰ qui argue la nécessité de développer une stratégie mettant en valeur les régions ultrapériphériques comme « régions-opportunités porteuses de potentiel de développement » et non pas seulement comme des territoires souffrant d'handicaps structurels permanents. Les 14 et 15 mai 2008 à Bruxelles, la Commission organise « *La conférence interinstitutionnelle et partenariale sur l'avenir de la stratégie pour les*

⁹⁹⁴ « Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : Partie II, les régions ultrapériphériques », Rapport final synthèse de mars 2003, [(contrat n°2000.CE.16.0.AT.118) consortium Planistat Europe et Bradley Dunbar Ass.].

⁹⁹⁵ « Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, Compétitivité, Coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale », 18 février 2004.

⁹⁹⁶ « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », COM(2004) 343 final, du 26.5.2004.

⁹⁹⁷ « Aspects réglementaires, d'infrastructures et de tarification des services de communications électroniques et des connexions haut débit dans les régions ultrapériphériques (RUP). Comparaison de la situation existante avec le reste du territoire communautaire et les pays voisins », Décembre 2005 (IDATE et LL&A).

⁹⁹⁸ « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », COM(2007) 507 final, du 12.9.2007.

⁹⁹⁹ Institutions européennes, régions, Etats membres, acteurs de terrain, associations, syndicats, universitaire, chercheurs, et autres étaient invités par la Commissaire Danuta Hübner à donner leur contribution jusqu'au 31 mars 2008. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/rup/index_fr.htm

¹⁰⁰⁰ « Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », COM(2008) 642 final, 17.10.2008.

régions ultrapériphériques »¹⁰⁰¹, dont les objectifs sont de permettre un échange à haut niveau avec l'ensemble des parties intéressées et de compléter les contributions issues de la consultation publique (septembre 2007- mars 2008). En 2010 elle publie la brochure « *Les régions ultrapériphériques. Régions d'Europe, d'atouts et d'opportunités* »¹⁰⁰², et finance en 2011 une étude sur « *Les facteurs de la croissance économique dans les régions ultrapériphériques européennes* »¹⁰⁰³. Enfin en 2012, la Commission européenne publie une communication « *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* »¹⁰⁰⁴, précisant qu'outre la nécessaire prise en compte de la dimension ultrapériphérique dans la stratégie « Europe 2020 », chaque RUP est invitée à élaborer un plan d'action définissant la manière dont elle pense mettre en œuvre cette stratégie (la Commission s'engageant quant à elle à poursuivre ses efforts d'intégration des RUP). S'ensuivront la publication d'une brochure « *Les régions ultrapériphériques, régions d'Europe, d'atouts et d'opportunités* »¹⁰⁰⁵, et la commande de l'étude « *Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale ?* »¹⁰⁰⁶.

Le Conseil européen a également contribué à la réflexion sur l'ultrapériphérie. En 2000, il invite la Commission¹⁰⁰⁷, dans sa définition d'un nouvel objectif stratégique dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance, à soumettre ses premières propositions actualisées de mise en œuvre de l'art.299§2. La même année¹⁰⁰⁸ il prend note du programme de travail de la Commission pour la mise en œuvre de l'art.299§2, que celle-ci l'invite à examiner. En 2002, il invite la Commission à approfondir avec lui la mise en œuvre de l'art.299§2 et à formuler des propositions tenant compte des besoins spécifiques des RUP dans les différentes politiques commune¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰¹ Environ 200 représentants de l'échelle nationale, régionale et locale de la France, du Portugal et de l'Espagne, ainsi que la Présidence de l'UE, le Parlement européen, le Comité des Régions, le Comité économique et social européen, les milieux socioprofessionnels intéressés ou organisations représentatives, les universités, centre de recherche, experts. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/rup2008/index_fr.htm

¹⁰⁰² « *Les régions ultrapériphériques. Régions d'Europe, d'atouts et d'opportunités* », mai 2010 – (Direction Générale de la Politique régionale).

¹⁰⁰³ « *Les facteurs de la croissance économique dans les régions ultrapériphériques européennes* », Mars 2011 [Contrat n°2009.CE.16.0.AT.101 (synthèse) ISMERI Europa et ITD.EU Europe].

¹⁰⁰⁴ COM (2012) 287 final, 20.6.2012.

¹⁰⁰⁵ « *Les régions ultrapériphériques, régions d'Europe, d'atouts et d'opportunités* », juin 2012 – (Direction Générale de la Politique régionale).

¹⁰⁰⁶ « *Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale ?* », juin 2012 – (INED).

¹⁰⁰⁷ « *Conclusions de la Présidence. Conseil européen de Lisbonne* », 23 et 24 mars 2000.

¹⁰⁰⁸ « *Conclusions de la Présidence. Conseil européen de Nice* », 7, 8 et 9 décembre 2000.

¹⁰⁰⁹ « *Conclusions de la Présidence. Conseil européen de Séville* », 21 et 22 juin 2002.

Le Parlement européen est intervenu à plusieurs reprises : tout d'abord en 2000 par le biais du « rapport Sudre »¹⁰¹⁰ de la Commission régionale des transports et du tourisme qui invite notamment la Commission à incorporer certains éléments précis dans sa réflexion sur l'article 299§2. En 2005 avec une « Résolution sur un partenariat renforcé avec les régions ultrapériphériques »¹⁰¹¹ qui souligne entre autre le rôle considérable joué par la Commission dans le processus de partenariat entre les RUP et les différents organes participant à leur défense. En 2008, la Commission du développement régional publie un rapport¹⁰¹² par lequel elle encourage les actions récentes menées en faveur des RUP, réclame le maintien et le renforcement de l'Unité RUP dans la Direction Générale de la Politique régionale (DG REGIO) de la Commission européenne, et souhaite ardemment que la question ultrapériphérique soit pleinement intégrée dans les politiques communautaires. Durant la même année, une « Résolution sur la stratégie pour les régions ultrapériphériques »¹⁰¹³ reprend la plupart des observations du « Rapport Sudre » 2008. Puis en 2012, un « Rapport sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie "Europe 2020" »¹⁰¹⁴ a été publié par la Commission du développement régional.

Le Comité des régions a aussi publié quelques avis sur la question ultrapériphérique. En 2001, il approuve globalement les avancées et approche de la Commission sur la mise en œuvre du statut juridique des RUP¹⁰¹⁵. En 2004, il encourage la Commission européenne à poursuivre sa lancée sur ses propositions stratégiques pour les RUP¹⁰¹⁶. En 2008, le Comité présente les remarques de fonds nécessaires à la bonne marche de l'ultrapériphérie dans la durée¹⁰¹⁷.

Enfin, le Comité économique et social européen s'est investi dans la réflexion à travers deux avis sur la période 2000-2012. En 2002, il suggère entre autre la nécessité de mettre en place une stratégie globale pour l'ultrapériphérie¹⁰¹⁸. En 2008, il se prononce sur les différentes

¹⁰¹⁰ « Rapport sur le rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2 : les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », présenté par la députée européenne Margie Sudre, adopté par le Parlement européen, 12 octobre 2000.

¹⁰¹¹ [2004/2253 (INI)], 28.9.2005, (JO C 227 E/512 du 21.9.2006).

¹⁰¹² « Rapport sur la stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », [2008/2010 (INI)] présenté par la députée européenne Margie Sudre¹⁰¹², adopté par le Parlement européen, 17 avril 2008.

¹⁰¹³ « Résolution sur la stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », [2008/2010 ((INI)], 20.5.2008, (JO 2009/C 279 E/03 du 19.11.2009).

¹⁰¹⁴ [2011/2195 (INI)] présenté par le député européen Nuno Teixeira, 29 mars 2012.

¹⁰¹⁵ Avis sur « La problématique des régions ultrapériphériques sous le rapport de la mise en œuvre de l'article 299 », [2001 (C144) 04], 16.5.2001.

¹⁰¹⁶ Avis sur « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques [COM (2004) 343 final], CdR 61/2004 fin, 18.11.2004 (JO n°C071 du 22.03.2005).

¹⁰¹⁷ Avis sur « La stratégie pour les régions ultrapériphériques bilan et perspectives », [2008 (C172) 02], 5.7.2008.

¹⁰¹⁸ Avis « Stratégie d'avenir pour les régions ultrapériphériques », [CES 682/2002], 29.5.2002.

questions soulevées dans la Communication de 2007, notamment la question de l'élargissement des RUP à de nouveaux territoires¹⁰¹⁹.

Si les diverses contributions de la Commission européenne, du Conseil européen, du Parlement européen, du Comité des régions et du Comité économique et social européen, ont mûri la thématique ultrapériphérique d'un point de vue matériel et aussi philosophique, l'existence du Groupe interservices RUP de la DG REGIO au sein de la Commission et la mise en place du Forum des RUP constituent à ce jour, les deux initiatives européennes attestant le mieux, du fait de leur dimension interactionnelle « permanente », de l'appréhension de l'échange UE/RUP en partant de l'échelle européenne.

Le Groupe inter service RUP¹⁰²⁰ rattaché au Secrétariat général de la Commission sous l'autorité de son président, et composé des représentants des différentes Directions Générales (DG) et des services de la Commission européenne, est une structure animée par l'unité « Coordination des questions liées aux régions ultrapériphériques » de la Direction Générale de la politique régionale (DG REGIO). Par son rôle de coordinatrice des actions communautaires dans ces régions et d'intermédiaire avec les administrations nationales et régionales visées, cette entité offre un cadre de coopération étroit et stable (réunions en plénière trois fois par an, réunions thématiques, un interlocuteur pour chaque DG) contribuant à dépasser la vision strictement matériel de l'UE vis-à-vis des RUP – une vision que la plupart des actions menées de l'Union vers ces régions semblent suggérer. La Commission européenne a souhaité approfondir l'échange avec les régions ultrapériphériques en s'engageant, dans communication de 2008 « *Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* »¹⁰²¹, à organiser tous les deux ans un Forum de l'ultrapériphérie européenne¹⁰²², conjointement avec les Etats membres et les régions ultrapériphériques. Les principaux objectifs consiste à sensibiliser les décideurs européens aux

¹⁰¹⁹ Avis sur « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », [CESE 771/2008], 22.4.2008.

¹⁰²⁰ Créé par la Commission européenne ce Groupe Interservices s'est formé en deux étapes. Tout d'abord, le président de la Commission de l'époque proposa la création d'un Groupe inter service pour les départements d'outre-mer (GIS Dom) qui vit le jour le 24 septembre 1986. Puis, suite à l'entrée en janvier 1986 de l'Espagne et du Portugal dans l'Union, le GIS Dom devint le Groupe inter service pour les régions ultrapériphériques (GIS RUP), un groupe de services de la Commission chargé de coordonner l'application des politiques communautaires aux DOM, Açores, Madère, Canaries, et par extension à Ceuta, Melilla et les Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM). Se reporter notamment à : Commission européenne/ Politique régionale, « L'acquis de l'action de la Commission à l'égard des RUP : le GIS RUP un instrument », intervention de Laura Condemi, DG REGIO (Direction de la Politique régionale : Coordination des mesures à l'égard des régions ultrapériphériques).

¹⁰²¹ « Plus particulièrement, au regard des thématiques analysées lors du débat public, la Commission propose les actions suivantes : [...] (e) renforcer le partenariat [...] Organiser conjointement avec les Etats membres et les RUP, un Forum de l'ultrapériphérie européenne qui se tiendra tous les deux ans (mise en réseau des meilleures pratiques, récompenses pour les initiatives qui auront développé des secteurs porteurs, campagnes de sensibilisation spécifiques sur les enjeux des RUP, etc.) ». COM (2008) 642 final, 17.10.2008, P.10 et P.13.

¹⁰²² A l'heure actuelle, ce Forum organisé par la DG REGIO de la Commission européenne, à Bruxelles, s'est tenu à deux reprises : la première édition les 27 et 28 mai 2010, et la deuxième les 2 et 3 juillet 2012.

spécificités et potentialités des RUP, à offrir aux RUP la possibilité de s'exprimer et de dialoguer directement avec les décideurs européens et à faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. En exprimant la volonté de développer un partenariat actif avec les différents acteurs concernés par l'ultrapériphérie (représentants politiques, institutions européennes, RUP, Etats membres, socioprofessionnels, représentants académiques, secteur privé), cette démarche de l'Union constitue dès lors un pas supplémentaire vers une conception européenne plus dynamique de son ultrapériphérie.

Ces deux initiatives européennes rapportées aux différentes contributions, confirment le cadre éminemment pragmatique consacré à l'ultrapériphérie par les institutions de l'Union. Les régions ultrapériphériques constituent un ensemble de spécificités qu'il faut maîtriser pour assurer le bon déroulement des mesures communautaires.

b. Les actions ultrapériphériques menées par les régions concernées

Alors que les démarches menées par l'Union européenne vis-à-vis de l'ultrapériphérie commencent depuis quelques années à dépasser la simple résolution de problèmes par apports d'instruments juridiques, les régions ultrapériphériques ont quant à elles amorcé la dynamique cognitive dès le début. Ces régions s'évertuent à construire et consolider une « voix politique ultrapériphérique » susceptible de peser dans les décisions de l'Union européenne. Comme les autres régions de l'UE, les RUP ont cherché à se démarquer, et ont pour cela saisi l'opportunité de leurs caractéristiques structurelles permanentes communes, pour construire leur propre itinéraire au sein de l'action publique européenne. Il ne s'agit pas simplement d'adapter les politiques communes mais également d'être clairement visibles et entendues dans le processus de prise de décision, particulièrement du principal entrepreneur politique communautaire : la Commission européenne. Ces régions aux paramètres politico-administratifs divers ont ainsi établi, dans une logique incrémentale, un lieu de décision ultrapériphérique, qu'elles s'attachent à institutionnaliser de manière durable ces dernières années.

A l'aide d'une présentation chronologique allant jusqu'en 2012, nous pouvons relever les principales avancées dans la construction de la « voix politique ultrapériphérique ». La construction commence en Novembre 1988¹⁰²³ lorsque les RUP décident de faire converger les

¹⁰²³ Déclaration lors de leur premier sommet à Funchal (Madère).

actions pour dialoguer avec la Commission européenne et surtout, de mettre en place une Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques. Cette initiative se confirmera avec l'adoption en Octobre 1993 lors de la XXème Assemblée de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM), d'une résolution en vue d'établir un protocole de coopération. Ce texte posera les premiers objectifs de la voix ultrapériphérique, à savoir la promotion et le développement des actions interrégionales, l'adoption des positions communes et l'obtention de l'UE d'interventions adaptées à leur réalité pour poursuivre leur développement économique. L'établissement de liens techniques et politiques avec les autres régions européennes, avec les organismes internationaux, et les pays de leurs espaces géographiques respectifs. Enfin, la coopération avec les différentes administrations institutions publiques, entreprises et organismes socio-économiques de manière générale¹⁰²⁴. Ce protocole de coopération sera signé le 29 mars 1995, pour une durée de 5 ans¹⁰²⁵, par les sept Présidents des RUP, dans la ville de Pointe-à-Pitre (Guadeloupe). Par la suite, les Présidents des RUP relèveront en mars 1996 la nécessité de clarifier et de consolider leur position par rapport aux autres régions de l'Union, avec des instruments juridiques, et cela particulièrement dans le cadre de la future réforme du Traité de l'Union européenne. L'article 299§2 apporté par le Traité d'Amsterdam leur offrira la base juridique espérée. En mars 1999 les RUP poursuivent la consolidation de leur voix commune en adoptant, avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le « Mémoire de Cayenne », par lequel elles présentent à la Commission européenne leur réflexion commune sur les options qui devraient être prise pour mettre en œuvre l'article 299§2. Cette contribution confirmera l'existence de la voix ultrapériphérique, puisqu'elle sera prise en compte par la Commission et par le Conseil européen¹⁰²⁶, au même titre que les trois autres mémoires établis sur la base de celui de Cayenne, par chacun des Etats membres concernés (France, Espagne, Portugal). Poursuivant leur lancée, les Présidents des RUP décident en mars 2000, suite aux récentes évolutions, de renouveler et d'améliorer le protocole de coopération (pour une durée de 5 ans), en y exprimant clairement leurs objectifs¹⁰²⁷. Il s'agit alors d'obtenir une intervention communautaire adaptée à la réalité de chaque région, reconnue par le nouveau statut juridique, leur permettant de poursuivre leur développement économique et social. De continuer les

¹⁰²⁴ Articles 1, 2, 8, 9, 10 et 11 du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 29 mars 1995.

¹⁰²⁵ Première disposition additionnelle du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 29 mars 1995.

¹⁰²⁶ Commission européenne, « Rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2. Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », COM (2000) 147 final, 14.3.2000 ; Conseil européen, « Conclusions de la Présidence. Conseil européen de Lisbonne », 23 et 24 mars 2000.

¹⁰²⁷ Cf., « La coopération entre les régions ultrapériphériques : l'opération Cadre Régional RUP plus », éd. Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea, Gobierno de Canarias, 2008, P.15. Ou encore les articles 1, 2, 3, 4 et 6 du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 31 mars 2000.

actions de coopération interrégionale dans les différents domaines et de rechercher des positions communes entre elles dans le cadre de la coopération internationale . Egalement de poursuivre une coopération politique auprès de l'Union Européenne et d'autres organismes internationaux, ainsi qu'une coopération technique entre elles, destinée à promouvoir des actions de coopération scientifique et technique dans différents domaines¹⁰²⁸. Cette coopération politique s'étendra aussi auprès d'autres régions européennes, de pays géographiquement proches ou encore ceux avec qui elles entretiennent traditionnellement des liens. Enfin, les régions se donnent pour objectif de coopérer avec les administrations, les institutions publiques, les entreprises et les organismes économiques et sociaux. Ce même protocole amorcera une étape décisive dans la consolidation de la voix ultrapériphérique, en formalisant l'organisation interne de la structure ultrapériphérique à travers deux organes distincts¹⁰²⁹ : la Conférence des Présidents des RUP (définissant les orientations de la politique générale) et le Comité de Suivi (un groupe de représentants chargés d'exécuter les orientations de la Conférence dans le cadre des objectifs fixés dans le protocole). En 2002 les RUP ont eu l'occasion, dans le cadre de la Convention sur le futur de l'Europe¹⁰³⁰, de donner de l'effectivité à leur « voix politique commune », d'une part en présentant une première contribution au sein de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE)¹⁰³¹, et d'autre part durant la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes (CRPM) où elles participent au dialogue

¹⁰²⁸ Particulièrement au niveau de la société de l'information, l'éducation, l'environnement, la recherche et l'innovation, le tourisme, le commerce, l'agriculture, la pêche et le transport.

¹⁰²⁹ Article 7 du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 31 mars 2000. Le précédent Protocole évoquait certes un Comité de Suivi, mais périodique : « *Périodiquement un Comité de Suivi, composé de représentants des Régions, se réunira pour faire le bilan des actions de coopération en cours. [...]* ». Cf. Disposition additionnelle deuxième du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 29 mars 1995.

¹⁰³⁰ Lors du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, a été convoquée une Convention (institution provisoire : 2002-2004) sur l'avenir de l'Europe, ayant reçu la mission « *d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles* ». Dans la logique d'institutionnalisation de l'Union européenne, elle a abouti à la signature d'un « *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* », le 29 octobre 2004, qui devait principalement remplacer les traités de Rome et de Maastricht. Suite aux résultats négatifs des référendums organisés en France le 29 mai 2005 et aux Pays-Bas le 1^{er} juin 2005, cette Constitution pour l'Europe, qui contenait des améliorations de la rédaction de l'article 299§2 (toutefois reprises dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne avec la signature du traité de Lisbonne en 2007) n'est pas entrée en vigueur comme prévu le 1^{er} novembre 2006. La convention était composée : d'un président, deux vices-présidents, 15 représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres (1 par Etat membre), 13 représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays candidats à l'adhésion (1 par pays candidat), 30 représentants des parlements nationaux des Etats membres (2 par Etat membre), 26 représentants des parlements nationaux des pays candidats à l'adhésion (2 par pays candidats), 16 représentants membres du parlement européen, 2 représentants de la Commission européenne. Y étaient invités en tant qu'observateurs : 3 représentants du Comité économique et social européen, 6 représentants du Comité des régions, 3 représentants des partenaires sociaux, et le médiateur européen. Cf.,

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/propositions-convention-avenir-europe.html> ; <http://european-convention.eu.int/FR/bienvenue/bienvenue1d56.html?lang=FR>

¹⁰³¹ L'Assemblée des régions d'Europe (ARE) créée en 1985, est un forum de coopération interrégionale et un groupe d'influence politique des régions auprès des institutions européennes, un réseau rassemblant plus de 250 régions issues de 35 pays et 16 organisations interrégionales. Cf. <http://www.aer.eu/fr/a-propos-de-lare.html>

direct avec la Convention et font part de leur positionnement¹⁰³². En 2003, les RUP et leurs Etats de rattachement (France, Espagne, Portugal) signent le 2 juin à Paris, un mémorandum commun (« *Mémorandum commun des RUP* »), sur la mise en œuvre de l'article 299§2 du Traité CE, traduisant la volonté commune d'approfondir la dimension ultrapériphérique de l'Union. Ce mémorandum sera d'ailleurs présenté à la Commission européenne pour l'aider à établir son rapport. En septembre 2005, les Présidents des Régions Ultrapériphériques passent une étape supérieure dans la construction de leur voix commune en décidant la signature d'un nouveau protocole de coopération. Ils chargeront le Comité de suivi (créé lors de l'amélioration de l'ancien protocole en 2000) d'élaborer une proposition pour un nouveau protocole, amenant ainsi la question d'un support juridique pour la Conférence des Présidents des RUP. Le 19 octobre 2006 prend forme ce nouveau protocole de coopération, d'une durée de 5 ans¹⁰³³, énonçant notamment dans son article 8 le statut juridique de la Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques¹⁰³⁴. Dotée d'une existence juridique, la voix ultrapériphérique continue à s'imposer lorsque les RUP adoptent le 14 octobre 2009 un « *Mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques : les RUP à l'horizon 2020* », qui propose une stratégie rénovée à travers une approche territoriale, en faveur de l'ultrapériphérie. L'objectif sera atteint puisque le mémorandum de 2009 servira de base pour le « *Mémorandum conjoint de l'Espagne, la France, le Portugal et les RUP* », qui sera adopté le 7 mai 2010 à Las Palmas de Gran Canaria (Iles Canaries/Espagne) pour contribuer à la réflexion sur l'établissement d'une stratégie de l'Union européenne à l'égard des RUP. En 2011, le protocole de coopération de 2006 ayant expiré, les Présidents des Régions Ultrapériphériques élaborent le 4 novembre un nouveau protocole, également pour une durée de 5 ans renouvelables¹⁰³⁵. Ce protocole confirme l'existence de la voix ultrapériphérique, en reconnaissant et définissant les

¹⁰³² Pour en savoir plus, on peut se référer, d'une part à la synthèse des travaux du groupe de contact « Régions et collectivités locales » (CONV 523/03) du 31 janvier 2003 : lors de la réunion du 30 janvier 2003, les participants que sont les représentants du Comité des régions, le Congrès des pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe, les régions et villes individuelles, et les organisations européennes de pouvoirs régionaux et locaux tant généralistes que sectorielles [Assemblée des régions d'Europe (ARE), Association des Régions Frontalières d'Europe (ARFE), Association des Régions Ultrapériphériques françaises auprès de l'Union Européenne (ARUP), Association Européenne des élus de la Montagne (AEEM), Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE), Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM), EUROCITES, Coordination des Régions à Pouvoir Législatif (REGLEG)], ont pu exposer leurs points de vue et leurs attentes auprès de la Convention. D'autre part, à la Contribution de M. Luis Marinho, membre de la Convention et de Mme Pervenche Berès et M. Carlos Carnero Gonzalez, membres suppléants à la Convention, « Les Régions ultrapériphériques : une dimension unique et originale au sein de l'espace européen » (CONV 526/03 ; Contribution 222) du 3 février 2003.

¹⁰³³ Article 11 du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 19 octobre 2006.

¹⁰³⁴ « Pour l'accomplissement des objectifs prévus dans le présent Protocole, et notamment pour assurer sa capacité de représentation auprès des organisations à caractère régional et international, la conférence des présidents des régions ultrapériphériques sera dotée de la personnalité juridique propre. Dans ce but, la conférence pourra décider de la forme juridique la plus appropriée, et pourra s'appuyer à cet effet sur une structure permanente ». Cf. Article 8 du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 19 octobre 2006.

¹⁰³⁵ Article 16 du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 4 novembre 2011.

principales avancées structurelles (Conférence et Comité de Suivi RUP) obtenues antérieurement, ainsi qu'une coopération politique et technique entre les organes exécutifs des RUP, reposant sur trois objectifs principaux¹⁰³⁶. Il s'agit tout d'abord de coordonner leur action et d'adopter des positions communes pour la défense des intérêts de l'ultrapériphérie auprès de l'Union européenne. Puis de renforcer l'action européenne à l'égard des régions ultrapériphériques sur la base des dispositions des traités. Enfin, de renforcer la coopération entre les régions dans le cadre de projet de coopération conjointe.

Les actions menées par les régions ultrapériphériques apportent une dimension politique qui concrétise la mise en place du cadre d'émergence de la voix politique ultrapériphérique. La structuration de leur système propre de prise de décision, illustre explicitement la façon dont les régions ultrapériphériques envisagent durablement d'utiliser leurs spécificités, dans la machine décisionnelle européenne.

Depuis sa création, la Conférences des Présidents des Régions ultrapériphériques s'est réunie chaque année¹⁰³⁷, appuyée par un Comité de suivi des RUP, trimestriel : une régularité qui prouve la volonté d'inscrire la dimension ultrapériphérique dans la durée d'un point de vue politique, et non comme une voie particulière pour régler ponctuellement, des difficultés de mise en œuvre des politiques communautaires.

Cet état d'esprit, que nous pouvons qualifier de « stabilisation durable de la voix politique ultrapériphérique », est corroboré par le remaniement tous les 5 ans du protocole de coopération entre les régions ultrapériphériques – qui favorise une adaptation constante de la structure politique en fonction des nouvelles opportunités européennes. S'ajoute le processus d'institutionnalisation entamé depuis 2005 et concrétisé par l'article 8 du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 19 octobre 2006, qui confère un statut juridique à la Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques (CPRU). La voix politique ultrapériphérique s'identifie particulièrement à travers le positionnement explicite des différents protocoles, qui n'ont eu de cesse d'évoquer l'importance « *d'une solidarité politique* », « *d'agir conjointement* », pour défendre constamment la cause ultrapériphérique là où cela se révèle nécessaire pour les intérêts des RUP. Le protocole du 29 mars 1995 pose la solidarité des régions ultrapériphériques¹⁰³⁸ qui « *s'engagent à s'informer et se*

¹⁰³⁶ Article 1 du Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 4 novembre 2011.

¹⁰³⁷ Se reporter au tableau sur « les Conférences des Présidents des Régions Ultrapériphériques (CPRUP) de 1995 à 2012 » en annexe.

¹⁰³⁸ Article 1 : « *Les Régions ultrapériphériques signataires s'engagent à s'informer et se consulter mutuellement sur toute question, relative à leur action extérieure, qui ait un intérêt commun pour toutes ou certaines d'entre elles* ». Article 2 : « *Les parties contractantes s'engagent à se concerter en vue de l'adoption de positions communes dans tous les organismes de coopération interrégionale, et dans les*

consulter mutuellement... à se concerter en vue de l'adoption de positions communes » dont la définition pourra être facilitée par la détermination de « *directives générales... élaborées par consensus et révisables annuellement* ». Celui du 21 mars 2000¹⁰³⁹ exprime le souhait commun de ces régions de « *continuer à coopérer activement pour sensibiliser les instances communautaires* » et la nécessité de « *créer une structure organique spécifique pour coordonner le développement de cette coopération* ». Il s'agit d'exprimer le désir d'une formalisation concrète de la solidarité posée en 1995, afin de mener une action « *conjointe... concertée... pour la défense de leurs intérêts* ». Le protocole du 19 octobre 2006 apporte des précisions sur la méthode choisie pour renforcer la voix commune¹⁰⁴⁰, à savoir le maintien « *d'une structure organique spécifique pour coordonner le développement de cette coopération sous l'impulsion politique de la Conférence des Présidents* » et la nécessité de doter cette conférence d'une « *personnalité juridique propre* », pour « *mettre en place une structure ayant une vocation permanente* » qui permettra d'agir de « *manière concertée en vue d'adopter des positions communes qui servent la cause de la défense de l'ultrapériphérie* ». Enfin, le protocole du 4 novembre 2011 confirme la pérennité de cette voix politique commune que souhaite obtenir les régions ultrapériphériques¹⁰⁴¹, en énonçant

organisations intergouvernementales, auxquels participent leurs Etats où leurs institutions sont représentées, quel que soit le caractère de la représentation, plus particulièrement dans le Comité des Régions de l'Union Européenne ». Article 7 : « *Afin de faciliter la définition des positions communes et la concertation dans chaque cas concret, des directives générales pourront se déterminer par écrit, élaborées par consensus et révisables annuellement, ou plutôt si nécessaire qui contiendront les principes et les objectifs communs [...]* ».

¹⁰³⁹ Considérant 6 du Préambule : « *Considérant que ces régions désirent continuer à coopérer activement pour sensibiliser les instances communautaires sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures adaptées au sein du nouveau cadre juridique* ». Considérant 7 du Préambule : « *Considérant au vu de l'expérience accumulée que, pour dynamiser la coopération entre les Régions Ultrapériphériques et poursuivre les objectifs fixés dans le présent Protocole, il est nécessaire de créer une structure organique spécifique pour coordonner le développement de cette coopération [...]* ».

Article 4 (Relations avec l'UE) : « *Dans le cadre des relations avec les institutions et organes communautaires, et tout particulièrement lors de la réunion de partenariat annuelle organisée par la Commission, les Régions agiront de manière conjointe d'une part pour que soient renforcés les moyens et les structures communautaires qui traitent des questions relatives à l'ultrapériphérie et d'autre part pour sensibiliser les structures déjà existantes en ce qui concerne leurs propositions [...]* ». Article 6 (Relations avec les autres structures à vocation régionale) : « *Les Régions Ultrapériphériques s'engagent à agir de manière concertée pour la défense de leurs intérêts, sur la base de positions communes établies, au sein des institutions, organisations et associations dont elles font individuellement partie ou dont elles sont juridiquement membres [...]* ».

¹⁰⁴⁰ Considérant 10 du Préambule : « *Considérant au regard de l'expérience accumulée que le renforcement de la dynamique de coopération engagée entre les Régions Ultrapériphériques ainsi que la poursuite des objectifs fixés dans le présent Protocole, il est nécessaire de maintenir une structure organique spécifique pour coordonner le développement de cette coopération sous l'impulsion politique de la Conférence des Présidents* ». Considérant 11 du Préambule : « *Considérant la nécessité de doter la Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques d'une personnalité juridique propre* ». Considérant 12 du Préambule : « *Considérant que l'expérience accumulée met en évidence la nécessité d'approfondir la coopération entre les Régions Ultrapériphériques, et dans cette perspective il convient de mettre en place une structure ayant une vocation permanente* ».

Article 5 (Relations de partenariat avec la Commission Européenne) : « *Dans le cadre de réunions de partenariat générales ou thématiques organisées par la Commission Européenne, les régions agiront de manière concertée en vue d'adopter des positions communes qui servent la cause de la défense de l'ultrapériphérie. [...]* ».

¹⁰⁴¹ Page 1 : « *Conscient de l'importance d'une coopération active ainsi que du renforcement d'une solidarité politique en vue de sensibiliser en permanence les Institutions européennes sur la nécessité d'une stratégie européenne spécifique envers les Régions Ultrapériphériques, conformément à l'article 349 du TFUE* ».

Article 11 (Relations avec l'UE) : « *Dans le cadre des relations avec les institutions, organes et organismes européens, les Présidents des Régions Ultrapériphériques membres de la Conférence (ou leurs représentants) agiront conjointement, d'une part, pour renforcer les moyens et les structures institutionnelles européennes qui traitent des questions relatives à l'ultrapériphérie, et, d'autre part, pour sensibiliser tout interlocuteur européen aux enjeux et spécificités inhérents à l'ultrapériphérie* ». Article 13 (Relations avec les autres structures à vocation régionale) : « *La Conférence s'engage à agir de manière concertée pour la défense de leurs intérêts lors de la définition des positions communes arrêtées au sein des institutions, organisations et associations dont ses Régions sont aussi membres* ».

« l'importance d'une coopération active...du renforcement d'une solidarité politique en vue de sensibiliser en permanence les Institutions européennes ».

La dimension ultrapériphérique ne se résume néanmoins pas à ces initiatives communes. En effet, chaque territoire apporte sa contribution à cette voix politique ultrapériphérique à travers son activité européenne. Les autorités régionales ont chacune une façon de percevoir et d'appliquer les questions européenne et ultrapériphérique. Pour compléter l'analyse de l'ultrapériphérie, il est donc intéressant de définir les contours de l'activité européenne en Guadeloupe et aux Canaries et d'observer comment ces autorités régionales s'inscrivent dans l'échange politique territorialisé en matière européenne.

3. Le façonnage de l'activité européenne aux Canaries et en Guadeloupe

Chaque région a mis en place une organisation pour faciliter les interactions directes avec les institutions européennes (a), modelant ainsi l'échange politique européen sur leur territoire et le degré d'intervention régionale (b).

a. L'organisation de ces territoires régionaux pour accéder à la sphère européenne

S'il est reconnu que l'étiquetage ultrapériphérique repose initialement sur une tactique régionale, a fortiori, l'Union européenne et ses instruments font l'objet sur le long terme, d'une utilisation stratégique par ces mêmes régions ultrapériphériques. Il est intéressant à ce propos de recourir (de nouveau¹⁰⁴²) à la typologie d'usages de l'Europe établie par Sophie Jacquot et Cornélia Woll¹⁰⁴³, et plus particulièrement leur définition de l'usage stratégique qui permet non seulement d'aborder les différents éléments matériels du système européen utilisable par les

¹⁰⁴² Se reporter au premier chapitre de la présente étude.

¹⁰⁴³ JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, « Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne », in : JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, éd. L'Harmattan, 2004, PP.1-29.

acteurs animés d'une pensée stratégique, mais surtout de relever l'accès aux institutions de l'Union européenne, comme une entrée analytique pertinente.

Selon ces auteurs, l'accès aux institutions serait « *en effet riche de ressources car il signifie généralement accès à la position d'expert, donc à la reconnaissance et à la légitimité, mais on peut aussi penser à l'accès à l'information – une des ressources qui a certainement la plus grande valeur* »¹⁰⁴⁴. En tenant compte de ce postulat, on peut considérer que la façon dont les autorités régionales accèdent aux institutions européennes permettra d'identifier les contours de leur activité européenne. Toutefois, il convient d'affiner cette variable d'analyse, en distinguant l'accès direct et l'accès indirect aux institutions de l'Union européenne. Pour ce faire, il faut raisonner à partir de l'autorité politique régionale, et évaluer ses possibilités de se faire entendre directement, auprès de ces institutions. A contrario, lorsqu'un intermédiaire serait mobilisé, celui-ci porterait indirectement la voix de l'autorité politique régionale en tant qu'acteur institutionnel. La présence d'un intermédiaire amoindrirait la force de persuasion de l'autorité politique régionale, puisque tout en défendant un intérêt de la région il cherche lui aussi à défendre son propre intérêt¹⁰⁴⁵ en tant qu'acteur. Cela amène à attribuer plus de force stratégique à l'accès direct aux institutions de l'Union européenne, sans pour autant sous-estimer l'impact déterminant de l'accès indirect pour ces institutions régionales.

Ces deux modalités d'accès sont à nuancer selon les territoires. Un type d'accès indirect ne se présentera pas de la même façon dans une région française d'outre-mer et dans une Communauté autonome espagnole. Le niveau d'autonomie ainsi que les compétences des autorités régionales, pousseront à distinguer des degrés d'accès. Par exemple, une région disposant d'une forte autonomie dans un domaine précis aura un « accès indirect modéré » : l'autorité territoriale aura peut-être recours à un intermédiaire pour se faire entendre dans la sphère européenne. Les modalités d'accès auront donc un impact sur les stratégies de ces autorités régionales.

Les autorités canarienne et guadeloupéenne accèdent aux institutions européennes par un accès indirect et un accès direct. L'accès indirect prend deux formes principales : ultrapériphérique/régional et national/européen.

¹⁰⁴⁴ Ibid. PP.22-23.

¹⁰⁴⁵ Il peut s'agir d'intérêt économique, privé, d'une position ministérielle.

En ce qui concerne l'accès indirect par la voie ultrapériphérique/régionale, les deux territoires bénéficient des lobbys économiques (UPEC¹⁰⁴⁶ et APEB¹⁰⁴⁷, EUROCAN et EURODOM¹⁰⁴⁸) et d'un « accès indirect modéré » à travers les différentes associations régionales¹⁰⁴⁹ qui entretiennent des relations constantes avec les institutions européennes. La région d'outre-mer française de la Guadeloupe dispose en plus de la FEDOM¹⁰⁵⁰, une association qui joue un rôle de relais entre ses membres (entreprises d'outre-mer) et les instances nationales et communautaires, particulièrement à travers l'échange d'information et en défendant la singularité des besoins économiques de l'outre-mer. Enfin, le groupe interservice des régions ultrapériphériques (GIS-RUP) qui assure une meilleure prise en compte des RUP par son travail de coordination des actions communautaires, constitue également un accès indirect en jouant le rôle d'intermédiaire pour les administrations régionales.

L'accès indirect se réalise également par l'intermédiaire national/européen avec les administrations centrales. Dans le cas espagnol, il s'agit d'une part du Secrétariat d'Etat aux questions européennes (intégré au Ministère des Affaires étrangères et de Coopération) qui a en charge de coordonner toutes les actions menées par les administrations publiques espagnoles en matière européenne¹⁰⁵¹. D'autre part, de la CARUE (*Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea*)¹⁰⁵² qui permet parallèlement aux Communautés autonomes de participer à l'élaboration de la position nationale espagnole face aux institutions européennes¹⁰⁵³. Dans le cas de la région

¹⁰⁴⁶ UPEC (Union économique des régions ultrapériphériques de l'Europe communautaire). Depuis 1992, les différents secteurs socioprofessionnels des régions ultrapériphériques ont décidé de se regrouper pour s'exprimer d'une seule voix auprès des instances communautaires, d'établir un dialogue permanent avec les administrations nationales, régionales et communautaires, et de favoriser les contacts entre socioprofessionnels.

¹⁰⁴⁷ APEB (Association des producteurs européens de banane).

¹⁰⁴⁸ EUROCAN est une association canarienne s'inscrivant dans la lignée d'EURODOM, en représentant les entreprises des différents secteurs économiques des Canaries, en assurant le développement et le suivi des thèmes économiques canarien d'envergure communautaire, la transmission d'informations et l'accompagnement du gouvernement canarien. Cf. www.eurocan.org. EURODOM (association regroupant les forces économiques des Départements d'outre-mer) est la composante "DOM", et EUROCAN la composante canarienne de l'Union des entreprises des régions ultrapériphériques de la communauté (UPEC). Ces organismes se situent tous à Bruxelles. Pour en savoir plus sur EURODOM : www.eurodom.org

¹⁰⁴⁹ l'ARE (Association des Régions d'Europe), le CRPM (Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe), ou le CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe).

¹⁰⁵⁰ FEDOM (Fédération des entreprises d'outre-mer). Créée en 1986, cette association initialement délimitée autour de la Guyane, Martinique, Guadeloupe et Réunion, s'est ensuite élargit à d'autres territoires : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française. Cf. www.fedom.org

¹⁰⁵¹ C'est d'ailleurs son Secrétaire d'Etat qui préside la CIAUE (*Comisión Interministerial para Asuntos relacionados con la Unión Europea*), le principal organe interministériel de coordination des informations et lignes d'action à suivre dans le cadre de l'Union européenne.

¹⁰⁵² Suite à diverses sentences du Tribunal constitutionnel modifiant l'interprétation de l'article 149.1..3 de la Constitution espagnole sur la réserve de compétence de l'Administration centrale en matière de relations internationales, la marge d'action des Communautés autonomes sur les affaires européennes a pu se préciser et se consolider juridiquement, aboutissant à des instruments tel que la CARCE (*Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*) instituée en 1997 (Ley 2/1997, de 13 de Marzo) et connu sous l'appellation CARUE (*Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea*) depuis avril 2010.

¹⁰⁵³ C'est dans le cadre de cette Conférence qu'ont été adoptés les accords majeurs favorisant l'insertion des Communautés autonomes au sein des groupes de travail de la Commission européenne (comités de comitologie), de

française de Guadeloupe, l'administration centrale intervient à travers le Ministère en charge de l'outre-mer qui sert d'intermédiaire et de coordinateur pour les DOM avec son service aux affaires européennes. Ce ministère est amené à échanger avec l'acteur administratif principal, le SGAE (Secrétariat général aux affaires européennes) qui lui rédige la position de la France à partir des échanges interministériels et la transmet aux conseillers de la REPER France (représentation permanente de la France) qui défendent la position française au sein des institutions européennes. Sur le territoire régional, la Préfecture relaie l'action menée par l'administration centrale. Parallèlement, des établissements publics tels que l'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture) dans lequel se réunit le Comité consultatif DOM¹⁰⁵⁴, et la CCI France (Chambre de commerce et d'industrie) complètent l'accès indirect. Lorsque l'APCA¹⁰⁵⁵ par son rôle consultatif, permet à l'ensemble des chambres d'agriculture françaises de défendre leurs intérêts auprès des pouvoirs publics nationaux et institutions européennes, via notamment le Bureau de représentation des chambres d'agriculture à Bruxelles, la CCI France¹⁰⁵⁶ permet aux Chambre de commerce et d'industrie des territoires français de défendre leurs intérêts grâce à son antenne à Bruxelles.

L'accès direct aux institutions européennes s'effectue quant à lui sous deux angles : à partir du territoire régional et à partir de Bruxelles.

L'accès direct à partir du territoire relève aux Iles Canaries du ministère autonome en charge des affaires européennes et du service de la Présidence canarienne en charge des affaires extérieures. Au sein du ministère¹⁰⁵⁷, la « *Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión*

la délégation espagnole au Conseil des Ministres, et de la Représentation permanente de l'Espagne à Bruxelles (REPER). Vue la définition retenue des variables accès direct et accès indirecte, ces différentes participations autonomiques sont développées en tant qu'accès direct aux institutions européennes. Cependant, 1997, 2004 et 2006, n'est pas véritablement considérée comme une participation directe des Communautés autonomes aux institutions de l'UE. Ce type de raisonnement est clairement exprimé par l'auteur Sergio Salinas Alcega qui fait remarquer que la représentation globale à laquelle sont insérés les représentants autonomiques, demeure une représentation de nature « nationale » et non une représentation de nature « autonome ». A cet égard, il devient presque incorrect de considérer cette participation autonome comme une véritable participation directe aux affaires européennes, et il devient plus juste d'évoquer une simple « insertion » autonome au sein de la participation nationale aux affaires de l'UE. Cf. SALINAS ALCEGA Sergio, « La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: las oficinas autonómicas en Bruselas », in: *Anuario Jurídico de La Rioja*, n°14, 2009, PP.83-116 (particulièrement P.91). Néanmoins, considérant dans notre présente étude que la variable « Accès direct aux institutions européennes » se définit comme la possibilité pour l'autorité politique régionale de se faire entendre directement sans intermédiaire, nous sommes tentés de qualifier cette insertion autonome au sein de représentation nationale, comme un « accès direct » puisque comparativement au cas des régions françaises, cette insertion permet aux Autonomies de s'adresser elles-mêmes aux institutions européennes – même si leur prise de parole reste encadrée par l'administration centrale espagnole.

¹⁰⁵⁴ Le Comité consultatif DOM (composé des présidents des chambres d'agriculture des DOM et de ceux de l'hexagone.

¹⁰⁵⁵ Cf. www.chambres-agriculture.fr/grands-contextes/chambres-dagriculture/notre-reseau/

¹⁰⁵⁶ Chambre de commerce et d'industrie de France venue remplacée l'ex-ACFCI – Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie. Cf. www.cci.fr/web/organisation-du-reseau/presentation-ccifrance

¹⁰⁵⁷ http://www2.gobiernodecanarias.org/hacienda/dgasuntoseuropeos/index_new_dgasuntos.jsp

Europea», située au sein de la «*Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la UE*», est l'organe chargé des relations avec l'UE à propos des politiques, législations et actions ayant des incidences pour la Communauté autonome des Canaries. En plus de service d'interface administrative entre Bruxelles et le territoire canarien, ses fonctions consistent principalement en la défense de la singularité canarienne et de ses intérêts au niveau européen et national¹⁰⁵⁸. Au sein de la Présidence canarienne, la «*Viceconsejería de Acción Exterior*» sous la direction du Président canarien est en charge de la coordination des actions autonomiques se réalisant en dehors du territoire espagnol. Il se présente comme le principal appui direct de la Présidence du gouvernement autonome canarien en la matière. Ce service aux fonctions principalement politiques (comparées à celles de la «*Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea*» davantage axées sur l'administratif) a notamment en charge la coordination des délégations et bureaux de l'Administration Publique de la CA des Canaries situés hors du territoire national et dépendants de la Présidence (bureau de représentation à Bruxelles, délégation)¹⁰⁵⁹.

Dans le système français, l'accès à partir du territoire s'exerce à travers les sections spécialisées sur les affaires européennes au sein du Conseil régional. D'une façon générale, les postes qui sont créés au sein des collectivités territoriales sur la question européenne ont une configuration qui dépend de la volonté politique de la collectivité : «*néanmoins [...] la plupart [...] occupent une place relativement stratégique dans leur collectivité : [...] leur rôle essentiel est d'inciter leur collectivité, élus comme services opérationnels, à s'inscrire dans les programmes communautaires et à apporter ensuite une assistance aux porteurs de projets. Ils permettent ainsi d'intégrer leur collectivité dans une dimension européenne*»¹⁰⁶⁰. Au sein du Conseil régional de Guadeloupe, c'est la Direction des affaires européennes et de la coopération qui sert d'interface politique entre Bruxelles et le territoire guadeloupéen. Cette Direction est dotée d'un service de la coopération régionale, d'un service des affaires européennes, et d'un secrétariat technique commun¹⁰⁶¹. Pour la programmation 2007-2013, le Conseil régional a eu la gestion délégué d'une partie du Fonds Social Européen (FSE) accordée à la Guadeloupe, l'amenant ainsi à avoir une Cellule FSE au sein de sa Direction des affaires européennes et de la coopération¹⁰⁶².

¹⁰⁵⁸ Renforcement de la coopération entre RUP ; suivi des dossiers européens pouvant avoir répercussions sur les compétences de la Communauté autonome canarienne ; coordination de la participation de la Communauté autonome canarienne au Comité des régions, aux formations du Conseil ouverte à la participation autonome, à la CARUE (Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea)...

¹⁰⁵⁹ http://www.gobcan.es/presidencia/Organigrama/Ficha_Unidad/index.html?uo=24414

¹⁰⁶⁰ Cf. CHELIN-ALLANIC Pascale, « Rôle et fonction des collectivités locales dans le processus de construction européenne », in : *Connexions*, 2005/2, n°84, PP.35-47 (particulièrement P.42).

¹⁰⁶¹ Conformément à l'organigramme mis à jour le 14 février 2013.

¹⁰⁶² Pour en savoir plus, se reporter au site web du Conseil régional de Guadeloupe (onglet La région et l'Europe) : www.cr-guadeloupe.fr

L'accès direct aux institutions européennes à partir de Bruxelles prend des formes similaires pour les Canaries et la Guadeloupe. Ces territoires bénéficient tous les deux des activités du Comité des régions, de leurs députés européens, et de leurs bureaux de représentation régionale. Le Comité des régions¹⁰⁶³ permet la participation directe des autorités régionales et locales des Etats membres de l'Union, au processus législatif européen. Une représentation institutionnalisée des Collectivités territoriales, souvent critiquée pour sa faible capacité d'influence (son intervention est essentiellement consultative), mais qui permet néanmoins une consultation obligatoire des représentants de ces collectivités par la Commission européenne et le Conseil sur certaines questions, d'émettre des avis de sa propre initiative, et de saisir la Cour de justice¹⁰⁶⁴. Sur les 344 membres, la France compte 24 représentants (12 pour les régions, 6 pour les départements, 6 pour les communes) désignés par le Premier Ministre sur proposition du Ministre de l'Intérieur¹⁰⁶⁵ et ensuite désignés par le Conseil de l'Union européenne. Suite à de nouvelles nominations en mai 2012, on peut signaler un représentant de la région d'outre-mer de la Réunion et un représentant de la région d'outre-mer de Guadeloupe¹⁰⁶⁶. De son côté, l'Espagne compte 21 représentants (17 pour les Communautés autonomes, 4 pour les entités locales) : dans chaque Communauté autonome le Parlement propose un membre qui doit être le Président de la Communauté et un suppléant. Pour les entités locales, les 4 représentants et leurs suppléants sont proposés par la FEMP (*Federación Española de Municipios y Provincias*). A l'instar du cas français, ces propositions sont transmises au Conseil de l'UE qui procède aux nominations. L'Espagne ayant privilégié la dimension régionale par rapport au local, le Comité des régions constitue un instrument d'influence politique de nature éminemment régionale, cela d'autant plus que les présidents autonomes y siègent directement et que leurs suppléants sont généralement issus de leur appareil gouvernemental –tel que cela est le cas pour les Iles Canaries (le « *Comisionado de Acción Exterior* » ou « *Viceconsejero de Acción Exterior* », est le suppléant du Président du gouvernement autonome).

Les députés européens¹⁰⁶⁷ jouent un rôle de porte-parole des intérêts régionaux en siégeant au Parlement européen. Depuis la législature 2009-2014¹⁰⁶⁸ la France et l'Espagne ont

¹⁰⁶³ : institué par le traité de Maastricht en 1992 et effectif en 1994.

¹⁰⁶⁴ Depuis le traité de Lisbonne de 2007, cet organe peut saisir la cour de justice, lorsqu'il considère que les principes de subsidiarité ou de proportionnalité n'ont pas été respectés (dans les domaines où sa consultation est obligatoire).

¹⁰⁶⁵ Après consultation de l'Association des maires de France (AMF), de l'Assemblée des départements de France (ADF), et de l'Association des régions de France (ARF).

¹⁰⁶⁶ Pour en savoir plus : <http://www.arf.asso.fr/2012/05/larf-salue-les-nouveaux-membres-de-la-delegation-francaise-du-comite-des-regions.html>

¹⁰⁶⁷ Depuis 1979, chaque Etat membre procède à l'organisation d'élections de députés européens, amenés à siéger au Parlement européen pour une durée de 5 ans. Avec le Traité de Lisbonne de 2007 (article 223 TFUE), a été prévu à partir de la législature 2014-2019, une procédure commune à l'ensemble des Etats membres (mettant ainsi fin à la disparité des modes d'élection propres à chaque législation nationale), et une fixation du nombre de parlementaires européens à 751 (pour la 7^e législature 2009-2014, le nombre s'élève à 754 députés).

procédé à une répartition des sièges différentes. La France a réparti ses 72 sièges entre 8 circonscriptions interrégionales, avec une particularité pour l'Outre-mer : depuis une loi du 21 février 2007, les sièges de cette circonscription sont répartis entre 3 sections (Atlantique, Océan Indien, Pacifique), permettant à l'Outre-mer Français d'avoir 3 députés européens¹⁰⁶⁹. L'Espagne a elle choisit de répartir ses 50 sièges au sein de son unique circonscription nationale¹⁰⁷⁰. Certains spécialistes déplorent l'absence d'un couplage communauté/circonscription, qui faciliterait l'identification des territoires. Les autorités autonomiques ont ainsi pris l'habitude d'entretenir des liens étroits avec les députés originaires de leur Communauté autonome, avec les rapporteurs des textes qui les intéressent, et avec les membres de la Commission des affaires régionales.

Parallèlement aux députés, les régions ont la possibilité de porter directement leurs intérêts grâce à leur bureau de représentation. La Communauté autonome canarienne a mis en place son Bureau autonome (« *Oficina autonómica* ») à Bruxelles en 1987, juste après les Pays Basque et la Catalogne (1986), dans un contexte où l'administration centrale espagnole et sa représentation permanente (REPER) exprimaient leur réticence quant à ces initiatives autonomiques. Le Tribunal Constitutionnel espagnol dissipera la tension, en considérant que ces représentations autonomiques à Bruxelles ne constituent en aucun cas des représentations d'ordre diplomatique ou des ambassades, et que de ce fait, elles n'entachent en rien l'action de l'Etat espagnol¹⁰⁷¹. Cette reconnaissance de la compatibilité des Bureaux de représentation autonome avec l'organisation institutionnelle nationale (répartition des compétences) impulsera le

¹⁰⁶⁸ Pour la législature 2014-2019, la répartition des sièges revisitée par le traité de Lisbonne permettra à la France d'avoir 74 sièges (au-lieu de 72), et l'Espagne 54 sièges (au-lieu de 50).

¹⁰⁶⁹ La loi n°2003-327 du 11 avril 2003 (relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques), a modifié l'organisation du mode de scrutin européen en France, passant d'une circonscription nationale unique à une répartition des sièges entre 8 circonscriptions interrégionales : Nord-Ouest (10 sièges), Ouest (9 sièges), Sud-Ouest (10 sièges), Sud-Est (13 sièges), Massif central-centre (5 sièges), Ile-de-France (13 sièges), Est (9 sièges), Outre-mer (3 sièges). Les députés européens français sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour (les électeurs choisissent une liste sur laquelle ils ne peuvent rayer aucun nom, ni changer l'ordre ; les listes ayant recueilli moins de 5% des voix ne sont pas admises à la répartition des sièges). La circonscription outre-mer et sa particularité : depuis la loi n°2007-224 du 21 février 2007, « *La circonscription Outre-mer est constituée de trois sections. Chaque liste présentée dans cette circonscription comporte au moins un candidat par section. [...] les sièges de la circonscription Outre-mer (sont répartis) entre les trois sections* ». Les sections sont constituées de la façon qui suit : 1° section Atlantique (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), 2° section Océan Indien (Mayotte, La Réunion), 3° section Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna).

Cf. www.vie-publique.fr ; www.touteurope.eu ; www.europarl.fr/ressource/static/files/PDF/annuaire-des-deputes.pdf

¹⁰⁷⁰ Le mode de scrutin repose quant à lui sur la représentation proportionnelle (en application de la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil, tous les Etats membres doivent appliquer un système de représentation proportionnelle) et le système de listes bloquées (les électeurs ne peuvent pas modifier l'ordre des candidats sur la liste) comme en France. A première vue, parmi les députés européens de la législature 2009-2014, il est possible d'en relever deux susceptibles de faire l'objet d'un rapprochement récurrent avec la Communauté Autonome canarienne, de par les fonctions exercées en Espagne : (1) Gabriel Mato Adrover (Partido Popular –PP) qui a été notamment Conseiller juridique au Cabildo de Las Palmas et Ministre autonome de l'Agriculture aux Canaries ; (2) Juan F. Lopez Aguilar (Partido socialista obrero español – PSOE) qui a été élu Secrétaire Général du PSOE des Canaries.

¹⁰⁷¹ STC 165/1994, 26.05.1994, BOE n°151.

développement d'une véritable collaboration entre ces Bureaux et la REPER de l'Espagne¹⁰⁷². Le Bureau canarien joue ainsi un rôle traditionnel d'information et de veille des politiques prises à Bruxelles intéressant l'archipel, en étant rattaché à la Présidence de la Communauté autonome¹⁰⁷³. La région d'outre-mer de la Guadeloupe a quant à elle mis en place sa représentation plus récemment à Bruxelles, en créant un Bureau commun avec les autres régions ultrapériphériques françaises. Le 1^{er} février 2013, la Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion (que rejoint par la suite Mayotte) ont officiellement signé les statuts de l'Association des Régions Ultrapériphériques françaises (ARUP), régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901. Cette association a pour buts d'assurer une présence et un relais auprès des institutions européennes, de renforcer la capacité d'expertise de ces régions pour mieux se faire entendre et dialoguer avec l'Union, et de mutualiser les moyens de fonctionnement pour rationaliser la gestion des coûts. Dans cette dynamique, le Président de la Région Martinique a proposé la création d'un Bureau des RUP françaises à Bruxelles, assurant la veille, le suivi et l'information des activités de l'UE dans les domaines intéressant ces régions.¹⁰⁷⁴

Ces points communs entre la région des Canaries et de la Guadeloupe au niveau de l'accès direct à partir de Bruxelles ne vont pas plus loin. La Communauté autonome canarienne bénéficie en effet de portes d'accès supplémentaires principalement dues au système espagnol. Il s'agit de la participation à la représentation permanente de l'Espagne (REPER), aux comités de comitologie de la Commission européenne, aux formations et réunions du Conseil de l'UE. La « *Consejería para Asuntos Autonómicos* » créée en 2004¹⁰⁷⁵ au sein de la représentation permanente

¹⁰⁷² SALINAS ALCEGA Sergio, « La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: las oficinas autonómicas en Bruselas », in: *Anuario Jurídico de La Rioja*, n°14, 2009, PP.83-116 (particulièrement PP.95-100). Ajoutons que parallèlement, les Bureaux de représentation autonomiques ont pris l'habitude, d'abord spontanée de se concerter entre eux, puis de façon plus institutionnalisée avec la création le 23 juillet 2002 d'un programme d'action semestriel dénommé « Colaboración entre las Oficinas Regionales Españolas » (CORE) : afin de partager des informations et d'agir de façon plus coordonnée, le Directeur d'un Bureau de représentation est chargé chaque semestre (avec l'aide du coordinateur antérieur et du coordinateur à venir) d'assurer la coordination générale des réunions – auxquelles assistent les « *Consejeros autonómicos* » de la REPER.

¹⁰⁷³ Le Bureau de représentation de la Communauté Autonome des Canaries se situe : AV. Livingstone 21, 1000 Bruxelles. Son action est directement encadrée par la Présidence du gouvernement canarien à travers le « *Viceconsejería de Acción Exterior* ».

¹⁰⁷⁴ Le Bureau de représentation de l'ARUP a été inauguré le 1^{er} février 2013 (55 avenue de Tervuren à Bruxelles), en présence du Commissaire de la DG REGIO (Johannes Hahn), diverses personnalités des institutions européennes, françaises et des RUP espagnoles, portugaises et françaises. Ce bureau est destiné à l'accueil des élus et des fonctionnaires des collectivités régionales, des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESER) et Conseils de la culture de l'éducation et de l'environnement (CCEE), et l'accueil des autres acteurs des régions concernées (après accord des Collectivités régionales). Le Bureau fournit une information régulière aux Collectivités spécialement en amont des décisions : une de ses missions principales est d'être au service des Collectivités régionales sur leurs domaines d'intérêt et sur les dossiers relatifs à l'Ultrapériphérie. Le financement des dépenses mutualisées est pris en charge à parts égales par chacune des régions dans le cadre de l'Association. Pour en savoir plus : www.martinique.franceantilles.fr/actualite/politique:les-dom-ouvrent-un-bureau-de-lobbying-a-bruxelles-191893.php

¹⁰⁷⁵ Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), « Acuerdo sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la representación permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de la comunidades autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea », 9.12.2004 (BOE n°64, 16.03.2005).

(REPER) de l'Espagne à Bruxelles est venue institutionnaliser la collaboration informelle qui s'était développée entre les Bureaux de représentation autonome et la REPER, depuis 1994 (STC 165/1994)¹⁰⁷⁶. Pour assurer sa mission de mise en relation des Bureaux autonomiques à Bruxelles, cet instrument incorpore deux représentants autonomiques au sein de la REPER qui d'une part transmettent les informations aux Communautés Autonomes et organisent les rencontres entre les Bureaux autonomiques et les « *consejeros* » sectoriels de la REPER. D'autre part qui informent l'administration centrale des activités des Communautés autonomes, de celles du Comité des régions, des Bureaux de représentation autonomiques et des processus de décentralisation des autres membres de l'UE.

En ce qui concerne les Comités de comitologie¹⁰⁷⁷ la délégation espagnole a établi des règles de participation autonome conformément à la répartition des compétences en Espagne. Dans chaque comité, le représentant autonome (choisi d'un commun accord par les Communautés autonomes) peut intervenir dans les débats dans un cadre préalablement décidé par les représentants étatiques et autonomiques. L'administration générale d'Etat conserve toutefois le rôle de porte-parole de l'Espagne¹⁰⁷⁸.

La participation autonome au sein du Conseil de l'UE prend quant à elle, deux formes. Tout d'abord, conformément à l'accord de décembre 2004 adopté par la CARCE¹⁰⁷⁹, les

¹⁰⁷⁶ A partir de 1994, l'ambassadeur de la REPER avait commencé de façon informelle, à réunir périodiquement les Bureaux de représentations autonomiques ; en 1996, la « Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas » (CARCE) adopta un accord portant création d'un « Consejero para Asuntos Autonómicos » pouvant faire partie de la Délégation espagnole notamment lors des réunions où se débattent des questions affectant directement les compétences autonomiques. Le « Consejero para Asuntos Autonómicos » étant alors un fonctionnaire nommé par l'Administration centrale (« Ministerio de Asuntos Exteriores » sur proposition du « Ministerio de Administraciones Publicas ») ne pouvait pas exercer de façon efficace la liaison entre la REPER et les Bureaux de représentation autonome. De ce constat, a été adopté par la CARCE un nouvel accord en 2004 portant la création de l'actuelle « Consejería para Asuntos Autonómicos » au sein de la REPER composée de deux « Consejeros Autonómicos » désignés par consensus au sein de la CARCE, sur proposition conjointe de l'ensemble des Communautés Autonomes. Ces deux représentants autonomiques dépendent organiquement du « Ministerio de Administraciones Publicas » et fonctionnellement de l'Ambassadeur de la REPER. Cf. CASTELLA ANDREU Josep Maria, « Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea », in : *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, n° 6, abril 2008, PP.37-91 (particulièrement P.81).

¹⁰⁷⁷ Ces comités qui assistent la Commission dans sa compétence d'exécution de la législation au niveau communautaire (assignée par le Conseil de l'UE) sont des forums de débats composés des représentants des Etats-membres et présidés par la Commission pour permettre à celle-ci d'adapter le mieux possible les mesures retenues dans chaque pays.

¹⁰⁷⁸ Cf. www.seap.minhap.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/part_ccaa_comitologia.html ; Pour la période 2007-2011, la « Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas » (CARCE) a adopté un accord le 27 novembre 2007 ouvrant la participation autonome à environ 91 comités, et soumettant cette participation à 4 conditions de base : (1) une compétence autonome doit exister dans la matière traitée par le comité ; (2) un nombre significatif de Communautés autonomes doit vouloir participer ; (3) l'existence d'un intérêt spécifique par comité ; (4) une disponibilité de ressources humaines suffisantes.

¹⁰⁷⁹ En 1998, la « Commission mixte Congrès-Sénat pour les Affaires européennes » avait adopté pour la première fois un accord favorable à la participation autonome au Conseil de l'UE. Après des difficultés de concrétisation dues aux aléas de la vie politique espagnole, c'est l'accord de décembre 2004 adopté par la CARCE qui finalisera les formes de cette participation.

Communautés autonomes peuvent participer aux groupes de travail du Conseil de l'UE¹⁰⁸⁰ soit par présence directe au moyen du personnel technique accrédité par la Communauté comme représentant dans le Conseil, soit à travers les conseillers autonomes de la REPER. Egalement, en tant que régions dotées de compétence législative parmi les Etats membres de l'Union, les Communautés autonomes ont la possibilité d'être représentées par un ministre de région durant les réunions du Conseil de l'UE (article 203 du Traité de Maastricht). En 2004, les Communautés autonomes se sont mises d'accord pour participer par roulement lorsque certains secteurs sont traités (emploi, politique sociale, santé, agriculture)¹⁰⁸¹.

Malgré un certain nombre d'accès directs et indirects similaires, les régions de Guadeloupe et des Canaries ne disposent pas du même degré d'accès aux institutions européennes. La Communauté autonome se présente comme plus expérimentée par les multiples canaux qui s'offrent à elle grâce au modèle politico-administratif espagnol, et l'ancienneté de son bureau de représentation. A l'opposé, la Guadeloupe semble continuer à construire ses accès directs, parallèlement aux nouveaux transferts de compétences en cours dans le système français (acte III de la décentralisation). Une longueur d'avance pour la région canarienne qui n'exclut pas une possible mise à niveau pour la Guadeloupe dans les prochaines années.

Volontairement, nous avons isolé un type d'accès aux institutions européennes, dont la nature en fait un point central pour mesurer l'étendue de l'accès direct des autorités politiques régionales : la compétence extérieure/internationale dévolues aux Institutions régionales par leur système national administratif. Cette compétence permet en effet d'évaluer les possibilités de participation régionale aux décisions et discussions internationales suscitées par les actions de l'Union européenne.

¹⁰⁸⁰ Cette participation autonome s'applique notamment dans les formations : Emploi, Politique Sociale ; Santé et Consommation ; Agriculture et Pêche ; Environnement ; Education, Jeunesse et Culture, Compétitivité.

¹⁰⁸¹ Article 16-2 du Traité sur l'Union Européenne (ex article 203 TCE) : « *Le Conseil est composé d'un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'Etat membre qu'il représente et à exercer le droit de vote* ». Cette disposition visait au départ le cas de l'Allemagne qui envoyait depuis 1985 un représentant des Länder lorsque leurs compétences étaient concernées ; aujourd'hui, cinq Etats membres peuvent utiliser cette option de représentation : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne et Royaume-Uni. Les conditions de cette participation infranationale restent spécifiques à chacun des Etats membres concernés. Cf., MONJAL Pierre-Yves, *Droit européen des collectivités locales*, Paris, éd. L.G.D.J, 2010, P.81 ; BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, éd. Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010, P.323.

b. Les paramètres de l'intervention régionale dans l'échange politique territorialisé

L'intervention des institutions régionales canarienne et guadeloupéenne en matière européenne sur leurs territoires, appelle à dissocier deux angles d'approches complémentaires, juridique et politique. D'une part, un angle juridique axé sur l'étendue de la compétence extérieure/internationale octroyée par le système administratif national à leurs autorités régionales. D'autre part, un angle politico-institutionnel axé sur la façon dont les institutions régionales parviennent à drainer autour d'elles les débats européens menés sur leur territoire, au point d'en constituer le socle légitime d'échange.

Si l'angle juridique suppose une analyse des limites et possibilités réglementaires d'intervention des régions dans les relations internationales, l'angle politico-institutionnel s'appuie sur la notion d'« échange politique territorialisé » de Leonardo Parri en 1990¹⁰⁸², telle qu'adaptée par Emmanuel Négrier¹⁰⁸³ : la capacité ou non de la région à incarner un véritable « forum régional de politique européenne », à agréger des intérêts et à construire un compromis territorialisé. Ces deux approches permettent de se faire une idée des régions canarienne et guadeloupéenne en tant qu'actrices de politiques européennes.

Angle juridique : la compétence extérieure/internationale de la Guadeloupe et des Canaries

Dans les deux systèmes centre/périphérie régionale, l'Etat central est le titulaire exclusif de la compétence en relations internationales, avec néanmoins des aménagements en faveur des régions. Bien que les modèles de décentralisation permettent de déduire qu'une Communauté autonome espagnole aura plus de possibilités d'action extérieure qu'une Région d'outre-mer française, on constate dans les faits que les dispositions juridiques prises par la France pour tenir compte des particularités (géographique, économique) des DROM, ouvrent des portes intéressantes pour une région comme la Guadeloupe, alors à même de se construire « une ligne d'action extérieure » propre. A noter que l'existence de ces opportunités d'action ne présume pas d'une réelle effectivité comme cela pourrait être le cas aux Iles Canaries disposant d'un gouvernement et d'un parlement : l'encadrement étatique au nom de la compétence exclusive de

¹⁰⁸² Pour approfondir consulter, PARRI Leonardo, "Territorial Politics and Political Exchange: American Federalism and French Unitarianism Reconsidered", in: Marin B. (éd.), *Governance and Generalized Exchange. Self Organizing Policy Networks in Action*, Frankfurt, Campus Verlag, 1990.

¹⁰⁸³ NEGRIER Emmanuel, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », in : *Pôle Sud*, n°3, 1995, PP.38-54.

l'Etat central en relations internationales, sera beaucoup plus remarqué dans une Région d'outre-mer française que dans une Communauté autonome espagnole.

Le noyau dur¹⁰⁸⁴ de la compétence internationale est exclusivement réservé à l'Etat central dans les deux régions.

Dans le cas des Iles Canaries, ce domaine est régi par les articles 56, 63, 64, 97, 149-1.3, 149-1.4, de la Constitution espagnole de 1978. le Roi d'Espagne en tant que chef de l'Etat assume la plus haute représentation de l'Etat dans les relations internationales (art. 56), et accrédite les ambassadeurs et autres représentants diplomatiques (art. 63). Mais n'étant pas sujet à responsabilité (art. 56-3), ses actes sont toujours ratifiés par le Président du gouvernement ou par les ministres compétents (art. 64). Le Gouvernement espagnol (Président, vice-présidents, ministres, secrétaire d'état) intervient également. Il est celui qui exerce la compétence en relations internationales, puisqu'en en plus de ratifier les actes du chef de l'Etat, il dirige la politique extérieure, l'administration militaire et la défense de l'Etat (art. 97). D'une manière plus générale, dans la répartition des compétences établies entre l'Etat et les Communautés autonomes, c'est à l'Etat espagnol que revient la compétence exclusive en matière de relations internationales (art. 149-1.3), défense et forces armées (art. 149-1.4).

Dans le cas de la Guadeloupe, ce noyau dur est régi par la Constitution française de 1958, à travers son Titre VI (articles 52 à 55) et les articles 5, 14, 15, 20, 21 et 52. Le Président de la République représente la France et est celui qui noue des relations avec les autres chefs d'Etats et de gouvernements sur la scène internationale. Au titre de l'expression « domaine réservé »¹⁰⁸⁵, la diplomatie française (art. 14 et 52) et la défense nationale (art. 5 et 15) reposent majoritairement sur lui. Il représente la Nation française, accrédite les ambassadeurs, négocie et ratifie les traités. Il conduit la délégation française dans les rencontres internationales et européennes. Il décide seul

¹⁰⁸⁴ L'expression « Noyau dur » fait principalement référence à la négociation et signature d'accords et de traités internationaux engageant l'Etat pris dans son ensemble, sur la scène internationale ; à l'élaboration et à la conduite de la politique extérieure de l'Etat en matière internationale ; au statut de sujet de relations internationales au sens Westphalien du terme (souveraineté interne et externe) ; aux déclarations de guerres et de paix.

¹⁰⁸⁵ L'expression « domaine réservé » a été inventée par Jacques Chaban-Delmas le 15 novembre 1959 devant le Congrès de l'U.N.R, alors qu'il plaidait pour la mise en place d'un « secteur présidentiel » comportant les Affaires étrangères, la Défense et l'Afrique, que le chef de l'Etat s'attribuerait sans partage (en comparaison avec le domaine surveillé géré par le gouvernement sous la direction du Président de la République, et avec le domaine délégué). Cf. KESSLER Marie Christine, *La politique étrangère de la France, Acteurs et processus*, Paris, éd. Presses de Sciences Po, 1998, PP.23-24. A l'époque, cette expression avait surtout pour but de rappeler aux partisans du Général de Gaulle que la gestion de la crise algérienne était du seul ressort du chef de l'Etat. Cf. GOMART Thomas, *Double détente : les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, Paris, éd. Publications de la Sorbonne, 2003, P.45. De cette façon, tout rapprochement avec le domaine exclusif de l'Etat espagnol est à exclure : lorsque l'expression française, à l'origine éminemment politique dans un contexte donné, permet depuis lors de conceptualiser une situation de fait sans support constitutionnel explicite, la configuration espagnole se veut dénuée de flou par une énonciation claire des domaines relevant de la compétence exclusive de l'Etat dans la Constitution de 1978.

de l'emploi de la force nucléaire française (Décret n°64-46 du 14 janvier 1964 suivi du Décret n°96-520 du 12 juin 1996).

Le Gouvernement français (Premier ministre, ministres, secrétaires d'état) exerce également des compétences permettant l'usage de l'expression « domaine partagé » : le Premier ministre est responsable de la défense nationale (art.21), détermine et conduit la politique de la Nation (art.20).

Au-delà de ce noyau dur, les régions disposent également de possibilités d'intervention. Si la Communauté autonome est en mesure de développer une politique extérieure parallèle et en conformité à celle de l'Etat espagnol, la région d'outre-mer n'est pas en reste avec ses possibilités d'intervention dans la coopération extérieure française qui ne cessent d'évoluer. Bien que les Communautés autonomes n'ont pas la possibilité de souscrire des traités ou conventions internationales, d'être sujet de responsabilité sur la scène internationale, de signer des déclarations de guerre et de paix, elles ont la possibilité de développer une politique extérieure propre au sens strict et de façon parallèle à celle développée par l'Etat espagnol. La direction de la politique extérieure revenant à l'Etat espagnol titulaire de la compétence exclusive, les orientations des Communautés autonomes se doivent de la respecter¹⁰⁸⁶. Ainsi, différents mécanismes permettent aux Communautés autonomes comme celle des Iles Canaries, de « participer à l'exercice juridique de la politique extérieure de l'Etat »¹⁰⁸⁷. Tout d'abord le « *Derecho de instancia* », un droit d'instance ou de promotion reconnu par certains statuts d'autonomie de demander au gouvernement national de célébrer un traité ou convention internationale dont le contenu pourrait affecter les intérêts de la Communauté autonome. Dans le Statut d'autonomie canarien, ce droit prend corps par l'article 38-3. Tant le parlement que le gouvernement autonome sont habilités à faire cette requête. A signaler que la référence au statut de Régions ultrapériphériques et aux liens étroits avec les pays récepteurs de l'émigration canarienne, élargie les possibilités d'utilisation de ce droit d'instance. Puis vient le « *Derecho de información* », un Droit d'information reconnu par la majorité des Statuts d'autonomie de recevoir de l'Etat l'information sur la célébration de traité ou convention internationale susceptibles des compétences ou intérêts autonomiques. Dans le Statut d'autonomie canarien, ce droit prend corps par l'article 38-1. Tant le parlement que le gouvernement autonome sont habilités à recevoir l'information. Par la suite, le gouvernement canarien a la possibilité (non l'obligation) d'exprimer son opinion. Enfin, le « *Derecho de ejecución* », Droit d'exécution reconnu par les Statuts d'autonomie pour développer normativement les

¹⁰⁸⁶ IGNACIO NAVARRO MENDEZ José, *La Acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias. Marco teórico y praxis*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 2003, PP.39-47.

¹⁰⁸⁷ Ibid., PP.50-110.

dispositions issues de traité ou convention internationale, par le biais de normes autonomiques pour permettre leur exécution. Dans le Statut d'autonomie canarien, ce droit prend corps par l'article 38-2. L'adoption par la Communauté canarienne de ces mesures, concerne toutes les normes internationales ayant incidence sur ses compétences autonomiques. Hormis cette « Triade de droits autonomiques », la Communauté autonome canarienne participe à la politique extérieure de l'Etat sous d'autres angles tels que les « Reales Decretos de Traspasos competenciales » (Décrets royaux de transferts de compétences) ou encore la célébration d'accords et conventions de collaboration avec d'autres entités territoriales étrangères (sur des questions liées à leur compétences propre en termes d'exécution)¹⁰⁸⁸.

Sur le territoire de la Guadeloupe, le Préfet, dépositaire de l'autorité de l'Etat dans les DOM-ROM, détient le rôle principal pour coordonner les actions extérieures de la France dans la zone. Pour cela, il faut distinguer les approches stato-centré et territorial de la compétence internationale.

D'un point de vue stato-centré, les acteurs de la compétence internationale consistent en trois types : le Préfet, les chefs de poste diplomatique et consulaire, et les ambassadeurs, délégués à la coopération régionale. Le Préfet, représentant de l'Etat, est celui qui anime et coordonne les initiatives d'actions extérieures. Il veille à la légalité des actions menées par les collectivités locales et organise des réunions d'informations et de réflexion sur la politique de la France dans la zone. Les chefs de postes diplomatiques et consulaires ont à charge d'assister la communauté française à l'étranger. Ils recueillent les informations commerciales et stimulent les relations économiques. Ils assurent également une mission d'information dans de nombreux domaines (politique, culturel, technique). Enfin, les ambassadeurs, délégués à la coopération régionale assument la plénitude des pouvoirs de l'Etat dans le pays où ils se trouvent. Ils facilitent la coordination des actions de l'Etat et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale et développent les actions internationales des collectivités territoriales.

D'un point de vue territorial, les collectivités territoriales d'outre-mer jouissent juridiquement¹⁰⁸⁹ de possibilités d'action dans la coopération extérieure française. Les présidents des Conseils général et régional de la Guadeloupe disposent d'un pouvoir de proposition en matière de négociation d'accords. Ils sont en mesure de négocier et de signer des déclarations

¹⁰⁸⁸ la participation à des organisations de coopération interrégionale ; la coopération au développement ; les accords de jumelage ou d'amitié avec d'autres territoires ; les déclarations conjointes ou accords informels de nature politique (engagement reposant sur la seule confiance et loyauté réciproque) ; les actions promotionnelles autonomiques (expositions, fêtes) et les voyages officiels des autorités autonomiques (renforcement des liens commerciaux et économiques).

¹⁰⁸⁹ Particulièrement depuis la Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM).

d'intention ou d'accords entre le gouvernement français et un ou des Etats tiers (négociation et signature d'accords régionaux au nom de la République, avec les Etats ou organismes régionaux voisins) . Ils peuvent représenter la France au sein des organismes régionaux et y adhérer (devenir membres associés de certains organismes régionaux avec l'accord des autorités de la République). Ils peuvent affecter leurs agents dans les missions diplomatiques. Ils leur également possible de coordonner des politiques de coopération régionale et de voir leurs assemblées délibérantes consultées.

Angle politico-institutionnel : l'échange politique territorialisé en Guadeloupe et aux Canaries

Pour cerner l'intervention d'une région en tant qu'actrice de politiques européenne [Négrier, 1995], il convient d'observer comment elle parvient à s'emparer du forum des politiques européennes sur le territoire régional, au point de contrôler l'échange politique régionalisé grâce à une « *capacité à agréger les intérêts selon une logique à la fois verticale (entre différents niveaux) et horizontale de représentation des intérêts privés et publics* », et à une « *capacité à construire un compromis territorialisé qui repose sur la régulation des interactions entre différents réseaux (fonctionnaires européens et nationaux, déconcentrés ou non, experts, agents de développement, scientifiques, représentants professionnels, corps techniques)* ».

L'agrégation des intérêts et la construction d'un compromis territorialisé qui caractérisent l'échange politique territorialisé, suppose l'existence d'un forum d'échange dont l'objectif sera de mener des réflexions pour agir. Ainsi, en contrôlant le forum dans la forme et dans le fond, l'institution régionale serait en mesure d'élaborer sa stratégie d'actrice de politiques européennes. En l'occurrence, si l'on se réfère aux principaux types de forums connus dans le monde académique (forum scientifique, forum de communication politique, forum des professionnels, forum des communautés de politiques publiques) ce type de forum pourrait se rapprocher à la fois du forum scientifique et du forum des communautés de politiques publiques. Le forum scientifique consisterait en un lieu d'échange où les spécialistes de différentes questions cherchent à atteindre un raisonnement scientifique pointu et rigoureux pour orienter les règles de l'argumentation dans un domaine. Sous un angle différent, le forum des communautés de politiques publiques rassemblerait des hommes politiques, acteurs sociaux, responsables administratifs, experts reconnus, qui négocient la construction d'un compromis social pour « *délimiter le champ des alternatives acceptables et de pérenniser, de poursuivre l'échange politique instauré* ». La construction de normes qui « *forment la trame de l'action publique* »¹⁰⁹⁰.

¹⁰⁹⁰ BOUSSAGUET Laurie, « Forums », in : BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, PP.228-233 (particulièrement P. 230).

En reprenant ces deux types de forum, il est possible d'envisager le forum des politiques européennes régionalisé comme un échange de qualité entre des acteurs déterminants pour la construction d'un compromis territorialisé. Cet échange porterait sur des représentations rigoureuses de la situation économique, sociale et politique du territoire régional, avec pour objectif final de former une ligne d'action publique régional en matière européenne.

En ce qui concerne la paternité ou responsabilité légitime de cet échange politique territorialisé, la réalité institutionnelle n'attribue pas automatiquement ce rôle à l'institution régionale décentralisée. En effet, si l'existence d'une hiérarchie entre institutions territoriales en Espagne, permet au Gouvernement autonome et à son Parlement de s'approprier sans heurts la tutelle du forum, l'absence de hiérarchie qui caractérise les collectivités territoriales en France, peut entraîner des conflits entre Conseil régional et Conseils généraux. Dans le cas de la région de Guadeloupe, le caractère de région monodépartementale oblige non seulement à une bonne entente politique entre les deux autorités territoriales¹⁰⁹¹, mais également avec le Préfet, représentant de l'Etat à qui revient la compétence en matière de mise en œuvre des politiques communautaires.

La régionalisation de l'échange politique en matière européenne pousse ainsi à s'intéresser à la hiérarchisation des niveaux d'action publique sur les territoires canarien et guadeloupéen, pour ensuite en dégager la place des autorités régionales décentralisées dans la mise en place et la conduite d'un forum régional de politique européenne.

Au sujet de la présence de l'Etat national en région, tant en France qu'en Espagne, des représentants de l'Etat sur les territoires ont pour mission d'assurer la bonne exécution des politiques publiques du gouvernement national. Néanmoins, ces représentants ne disposent pas du même degré de force protocolaire et administrative dans les systèmes français et espagnol.

¹⁰⁹¹ Jusqu'au jour indéfini à l'heure actuelle, où le territoire guadeloupéen adoptera l'idée de l'Assemblée unique, comme l'ont fait en 2010 la Martinique et la Guyane. Les électeurs de Guyane française et de la Martinique se sont prononcés favorablement à l'évolution institutionnelle de leur territoire respectif. Le premier référendum du 10 janvier 2010 a concerné un éventuel changement du statut de ces Départements d'outre-mer (prévu par l'article 73 de la Constitution française de 1958) pour un nouveau régime avec plus d'autonomie (prévu par l'article 74) ; le refus du passage à l'article 74 ouvrait l'organisation d'un second référendum concernant la création d'une Collectivité unique exerçant les compétences du « département » et de la « région » dans le cadre de l'article 73. Les électeurs de Guyane française et de la Martinique ayant refusé le passage vers l'article 74 (69,8% de refus sur un indice de participation de 48,16% en Guyane, et 78,9% de refus sur un indice de participation de 55,35% en Martinique), un second référendum s'est tenu sur les deux territoires le 24 janvier 2010. En Guyane française, 57,48% des électeurs sur un indice de participation de 27,44% ont répondu « oui » pour la création d'une Collectivité unique, et en Martinique, 68,30% sur un indice de participation de 35,81% ont répondu « oui ». Ces décisions ont pris forme législative à travers la Loi n°2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Dans le cas des Iles Canaries, le Délégué du Gouvernement (« *Delegado del Gobierno* ») assure une fonction permanente de coordination, articulation des administrations centrales et autonomiques, protocolairement inférieure au Président de la Communauté autonome (ce dernier étant le représentant de l'Etat dans la Communauté Autonome) ¹⁰⁹². Tandis que dans le cas de la Guadeloupe, le Préfet de région, représentation permanente de l'Etat français, se présente comme le représentant de l'Etat assurant la maîtrise des territoires : décentralisation et déconcentration servant initialement la mise en œuvre des politiques de l'Etat dans sa périphérie, puisque « *le département comme la région ont d'abord été des relais du pouvoir central avant de devenir en outre le siège d'une collectivité territoriale* » ¹⁰⁹³. Par conséquent, lorsque le Délégué du gouvernement espagnol coordonne et articule au nom de l'Etat aux Canaries, le Préfet de Région assure la conduite des politiques de l'Etat en Guadeloupe. Les termes « coordonner, articuler » et « assurer la conduite » s'inscrivent dans la logique des modèles de décentralisation régionale politique et fonctionnelle caractérisant respectivement l'Espagne et la France.

- TABLEAU 26 -

Le Préfet de Guadeloupe et le Délégué du Gouvernement aux Canaries

Guadeloupe	Canaries
Préfet	Délégué du Gouvernement
<p>Nommé (par décret signé du Président de la République en Conseil des ministres, sur proposition du Premier ministre et du ministre chargé de l'intérieur) et révoqué par le pouvoir central, cette autorité déconcentrée est donc soumise au contrôle hiérarchique de l'Etat français.</p> <p>Il a pour fonction d'assurer la représentation de l'Etat (intérêts nationaux, contrôle administratif, respect des lois), et la représentation du gouvernement (veiller à l'exécution des décisions gouvernementales : le préfet est le représentant exclusif et direct du Premier Ministre et de chacun des Ministres).</p> <p>Ses actions consistent essentiellement à : diriger les services déconcentrés régionaux de l'Etat ; contrôler la légalité et le respect des règles budgétaires des actes de la région et de ses établissements publics ; préparer (informations et propositions) les politiques de développement économique et social et d'aménagement du territoire (négociation des contrats de projets Etat/Région – CPER) ; être responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région et des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat.</p> <p>La préfecture de Guadeloupe se situe dans la ville de Basse-Terre (Zone Basse-Terre).</p>	<p>Nommé (par décret royal validé en Conseil des ministres, sur proposition du Président du Gouvernement de la Nation) et révoqué par le pouvoir central, cet organe supérieur de l'administration périphérique de l'Etat dépend de la Présidence du Gouvernement de la nation.</p> <p>Il a pour fonction de diriger l'Administration de l'Etat sur le territoire de la Communauté autonome, et d'assurer la coordination entre les Administrations centrales et autonomiques. Il reçoit ses instructions du Ministre des Administrations Publiques en matière de coordination de l'Administration générale de l'Etat, et du Ministre de l'Intérieur dans le domaine des compétences de l'Etat en matière de libertés publiques et sécurité citoyenne (sans porter préjudice à la compétence des autres Ministres).</p> <p>Ses actions consistent essentiellement à : diriger et superviser l'Administration Générale d'Etat et ses organismes publics dans le domaine de la Communauté autonome ; faciliter au Gouvernement des Canaries l'accès à l'information nécessaire pour le meilleur exercice de ses compétences ; suspendre l'exécution des actes contestés quand lui revient la résolution des recours ; participer aux commissions mixtes de transfert et aux commissions bilatérales de coopération avec la Communauté des Canaries ainsi que dans les autres organes similaires ; faire remonter annuellement au Gouvernement de la Nation un rapport sur le fonctionnement de l'Administration civile d'Etat (évaluation et propositions)...</p>

¹⁰⁹² CABRERA PEREZ CAMACHO Miguel, *Derecho de las instituciones Públicas de Canarias*, ed. Tercera Edición, Tenerife, 1988, P.257.

¹⁰⁹³ MARCOU Gérard, « La réforme en cours des collectivités territoriales : quelles logiques ? », in : Cahiers français, n°362, mai-juin 2011, PP.30-35 (particulièrement P.33).

	La Délégation du gouvernement de la Nation a son siège dans la Province de Las Palmas de Gran Canaria.
Sous-préfet	Sous-délégué du Gouvernement
<p>Nommé (parmi les fonctionnaires de haute catégorie) par le pouvoir central, le Sous-préfet d'arrondissement est sous l'autorité du Préfet qui lui délègue des pouvoirs dans le cadre de missions spécifiques ou générales.</p> <p>Il a pour fonction d'assurer la représentation de l'Etat dans sa circonscription administrative (action interministérielle, coordination des services extérieurs de l'Etat).</p> <p>En plus des pouvoirs délégués, il possède des attributions propres : exercice du contrôle de légalité sur les actes administratifs des communes et leurs groupements, maintien de l'ordre dans son arrondissement).</p> <p>La sous-préfecture de Guadeloupe se situe dans la ville de Pointe-à-Pitre (Zone Grande-Terre).</p>	<p>Nommé (parmi les fonctionnaires de haute catégorie) par le Délégué du Gouvernement de la Nation, dont il est sous la dépendance directe.</p> <p>Il a pour fonction d'exercer dans la province les missions similaires à celles du Délégué du Gouvernement.</p> <p>La sous-délégation du Gouvernement de la Nation à son siège dans la Province de Santa Cruz de Tenerife.</p> <p>Parallèlement, peuvent être nommés sur chacune des autres îles, par le Délégué du Gouvernement de la Nation un Directeur Insulaire de l'Administration Générale d'Etat. Ceux situés dans la Province de Las Palmas de Gran Canaria dépendent hiérarchiquement du Délégué du Gouvernement de la Nation, et ceux situés dans la Province de Santa Cruz de Tenerife dépendant du Sous-délégué du Gouvernement de la Nation¹⁰⁹⁴.</p>

Notre tableau¹⁰⁹⁵

A ce stade, il est donc possible de considérer la présence de l'Etat central à travers le Préfet (autorité régionale déconcentrée) sur le territoire comme plus contraignante en Guadeloupe qu'aux Canaries pour l'autorité régionale décentralisée qui souhaite s'ériger comme chef de file de l'échange politique territorialisé en matière européenne : le Préfet de Guadeloupe étant responsable de l'exécution des politiques communautaires sur le territoire, l'autorité régionale décentralisée, ne pourra pas agir aussi librement que l'autorité régionale canarienne. En matière européenne, la décentralisation s'est accompagnée d'une large déconcentration au bénéfice du préfet. En ce qui concerne la Communauté autonome des Canaries, l'existence de la « Commission bilatérale Etat-Canaries »¹⁰⁹⁶ en matière européenne contribue à renforcer la position centrale de l'Autorité autonome canarienne dans l'échange politique territorialisé en matière européenne : en effet, cette Commission bilatérale offre la possibilité directe aux Canaries de participer à la conception du point de vue espagnol. Ici, l'Etat national constitue un support avantageux et non un obstacle pour l'autorité régionale souhaitant consolider sa place dans la régionalisation des échanges politiques sur les questions européennes.

¹⁰⁹⁴L'archipel des Canaries est divisé administrativement en deux provinces : (1) la Province de Las Palmas de Gran Canaria comprend les îles de Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote ; (2) la Province de Santa Cruz de Tenerife comprenant les îles de La Palma, La Gomera, El Hierro, Tenerife.

¹⁰⁹⁵ Sources : CABRERA PEREZ CAMACHO Miguel, *Derecho de las instituciones Públicas de Canarias*, Op.cit, PP.255-259; www.outre-mer.gouv.fr ; www.vie-publique.fr .

¹⁰⁹⁶ Art. 37-2 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries.

En ce qui concerne les rapports entre les principales collectivités en région, différents niveaux de collectivités coexistent sur chacun des territoires. De la sorte, la primauté de l'autorité régionale dans la maîtrise du forum régional de politiques européennes dépend de la hiérarchie de droit ou de fait existant dans les systèmes espagnol et français.

Aux Iles Canaries, la légitimité revient sans conteste au Gouvernement autonome et au Parlement autonome. En considérant que les pouvoirs de la Communauté autonome des Canaries s'exerçant à travers le Parlement, le Gouvernement et son Président¹⁰⁹⁷, et que revient à une Communauté autonome l'organisation et la direction de l'administration publique de son territoire¹⁰⁹⁸, les « *Cabildos insulares* », « *Ayuntamientos* » et « *Entidades locales* » sont juridiquement à un niveau inférieur à celui du Gouvernement et du Parlement autonomes¹⁰⁹⁹.

En Guadeloupe, la configuration n'est pas aussi simple. L'autorité régionale s'exerce dans le cadre d'un système administratif dans lequel toute tutelle d'une collectivité sur une autre est prohibée¹¹⁰⁰, alors même que différents niveaux d'administration coexistent sur le même territoire. Lorsque deux collectivités doivent intervenir sur une thématique commune, le problème devient réel – sauf si une d'entre elles s'est vue confier le rôle de « chef de file » pour organiser les modalités de l'action commune¹¹⁰¹.

Pour toutes ces raisons, le forum régional de politiques européennes se concentre naturellement autour du Gouvernement et du Parlement autonomes aux Iles canaries [cf. Tableau 26], et de façon moins évidente autour du Conseil régional encadré/orienté par le Préfet et face au Conseil général [cf. Tableau 27].

¹⁰⁹⁷ Article 8-1 du Statut d'autonomie des Iles Canaries.

¹⁰⁹⁸ Article 22 du Statut d'autonomie des Iles Canaries.

¹⁰⁹⁹ Articles 4-2, 5-1, 6 et 7-1 de la LRJAPC du 26 juillet 1990 (Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas de Canarias).

¹¹⁰⁰ Article 72 de la Constitution française de 1958 ; Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Principe confirmé par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2001-754 DC sur la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

¹¹⁰¹ Cf. Article 72 de la Constitution française de 1958, suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

- TABLEAU 27 -

L'Administration régionale des Canaries face aux domaines européens et internationaux

	Gouvernement canarien	Parlement canarien
Domaine européen	Assure les sujets économiques à travers la « Dirección General de Asuntos Económicos con la UE », située dans la « Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la UE », elle-même positionnée au sein de la « Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad ». Assure les sujets non économiques à travers la « Viceconsejería de Acción Exterior », sous la dépendance de la Présidence du Gouvernement des Canaries et chargé de la direction de la « Oficina de Canarias » à Bruxelles.	Parmi les commissions permanentes et non législatives, se trouve la « Comisión Asuntos Europeos y Acción Exterior ». Son activité se concentre principalement sur le contrôle a posteriori de l'action politique extérieure du Gouvernement autonome et également sur l'impulsion et contrôle préalable de cette action. D'une manière générale, la plupart des thématiques abordées concerne la dimension européenne.
Domaine international	La « Viceconsejería de Acción Exterior » a en charge: les relations extérieures, l'émigration et les entités canariennes à l'extérieur, l'organisation des voyages officiels. La « Dirección General de Relaciones con Africa », située dans la « Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la UE », qui a en charge: la gestion des compétences en matière d'action extérieure et coopération dans les pays africains, la gestion des aides et subventions en matière de coopération au développement, le soutien administratif au « Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo » et à la « Comisión Gestora de Cooperación al Desarrollo ».	L'action extérieure parlementaire se manifeste également à travers: les déclarations institutionnelles du Président du Parlement des Canaries sur les questions de portée européenne et internationale; les visites à l'étranger réalisées par le Président du Parlement des Canaries ou Délégations parlementaires; les autorités étrangères de passage qui rendent visite au siège parlementaire régional; l'activité d'impulsion à l'action extérieure menée par le Parlement des Canaries à travers des résolutions priant le Gouvernement d'Etat ou Autonome de conduire certaines activités de portée extérieure dans l'intérêt de l'archipel.

Notre tableau¹¹⁰²

- TABLEAU 28 -

L'Administration régionale de Guadeloupe face aux domaines européens et internationaux

	Préfet (Organe déconcentré)	Conseil régional (Organe décentralisé)	Conseil général (Organe décentralisé)
Domaine européen	En tant que représentant de l'Etat et exécutif du Département, le Préfet est l'acteur compétent en matière de politiques communautaires sur le territoire.	Au sein du Conseil régional de Guadeloupe, c'est la Direction des affaires européennes et de la coopération qui sert d'interface politique entre Bruxelles et le territoire guadeloupéen. Cette Direction est dotée: d'un service de la coopération régional, d'un service des affaires européennes, et d'un secrétariat technique commun. Pour la programmation 2007-2013, le Conseil régional a eu la gestion délégué d'une partie du Fonds Social Européen (FSE) accordée à la Guadeloupe, l'amenant ainsi à avoir une Cellule FSE au sein de sa Direction des affaires européennes et de la coopération	Comporte trois Directions générales, dont la Direction générale des services adjoints au sein de laquelle se place la Direction des affaires économiques européennes et des politiques contractuelles, permettant au Conseil Général de jouer son rôle d'interface dans la mise en œuvre des financements européens dans ses domaines d'interventions (action sociale, éducation, transport interurbain, aménagement du territoire, sport jeunesse et culture). Cette Direction est dotée: d'un service des interventions économiques, d'un service des affaires européennes, et d'un service des politiques contractuelles.
Domaine international	anime et coordonne les initiatives d'actions extérieures; veille à la légalité des actions menées par les collectivités locales;	les présidents des Conseils général et régional de la Guadeloupe disposent d'un pouvoir de proposition en matière de négociation d'accords; un pouvoir de négociation et de signature de déclarations d'intention ou d'accords entre le gouvernement français et un ou des Etats tiers; peuvent représenter la France au sein des organismes régionaux et y adhérer; affecter leurs agents dans les	

¹¹⁰² Source: IGNACIO NAVARRO MENDEZ José, *La Acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias. Marco teórico y praxis*, Op.Cit, PP.159-257; www3.gobiernodecanarias.org.

	organisent des réunions d'informations et réflexion sur la politique de la France dans la zone.	missions diplomatiques ; coordonner des politiques de coopération régionale ; voir leurs assemblées délibérantes consultées.
--	---	--

Notre tableau

Néanmoins, le système politico-institutionnel français et européen, favorisant l'échelon régional à divers titres, le Conseil régional parvient à être un acteur central du forum régional des politiques européennes. Tout d'abord, en dépit de l'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, le système administratif français positionne de manière récurrente l'échelon régional comme le plus important sur la carte territoriale du pays. La réforme prévue en 2010 et abandonnée en 2012¹¹⁰³, qui visait la mise en place des « Conseillers territoriaux » en est un exemple récent : « *le pari de la réforme est bien qu'à la longue le conseil régional devrait finir par absorber les conseils généraux, et la procédure de fusion d'une région avec les départements qui la composent [...] »*¹¹⁰⁴. En deuxième argument, il faut tenir compte du fait que l'Union européenne a construit son dialogue territorial avec les régions de ses Etats membres. En effet, la majorité d'entre eux ont une décentralisation reposant sur les circonscriptions régionales (avec des degrés d'autonomie qui varient d'un pays à l'autre). S'ajoute le statut de région ultrapériphérique qui légitime le rôle d'interlocuteur territorial décentralisé du Conseil régional de Guadeloupe face à la Commission européenne.

En considérant que le Forum régional de politiques européennes implique un échange avec des acteurs clefs de la société du territoire, le Conseil régional tire son épingle du jeu aisément par le biais de son Conseil économique social (CESR) et de son Conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement (CCEE), deux formations collégiales composées de représentants d'entreprises, de syndicats, d'organismes contribuant à la vie culturelle, collective, environnementale du territoire ; formations collégiales obligatoirement consultées pour émettre des avis sur les programmes spécifiques européens, de coopération régionale et affaires européennes. Pour conforter le rôle clef joué par le Conseil régional dans cet échange européen territorialisé, on peut citer l'exemple récent du communiqué de Presse en date du 13 juin 2013, par lequel la Région invitait les partenaires sociaux économiques à apporter leurs avis sur le projet de plan d'action « *Guadeloupe 2020* » dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. Le Conseil régional est non seulement l'acteur qui mène le cours des échanges dans la région en matière

¹¹⁰³ Suite à l'élection présidentielle de 2012 et au changement de majorité au Parlement, la réforme des collectivités territoriales prévue par la Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 par laquelle les conseillers territoriaux devaient remplacer dès 2014 les conseillers régionaux et généraux sur le territoire français hexagonal, a été laissée sans suite.

¹¹⁰⁴ MARCOU Gérard, « La réforme en cours des collectivités territoriales : quelles logiques ? », Op.cit., P.33.

européenne, mais aussi celui qui porte la voix « régionale » de l'archipel dans le respect des orientations de l'Etat transmises via le Préfet de Guadeloupe.

Aux Canaries, les divers acteurs sociaux et économiques ont la possibilité d'échanger sur les questions de politiques européennes tant par le biais du Conseil économique et social (regroupant également des représentants de syndicats, entreprises...), que par les membres du Parlement canarien. Etant donnée la configuration institutionnelle de l'archipel des Canaries, le forum régional de politique européenne se concentre sans équivoque autour de l'exécutif et du Parlement canariens.

Parallèlement à ces données, il est important de rappeler les différents points de contacts et d'informations extérieurs dont disposent les autorités régionales canarienne et guadeloupéenne, à travers leurs bureaux de représentations à Bruxelles, et leur participation à certaines institutions de l'Union européenne, entre autre. Ces éléments contribuent indiscutablement à renforcer leur capacité à créer et développer l'échange politique territorialisé en matière européenne autour d'elles. On remarque ainsi, que tant l'autorité autonome des Canaries que l'autorité régionale décentralisée de Guadeloupe, parviennent chacune à leur façon, à s'octroyer respectivement le rôle principal et le rôle secondaire déterminant, dans la conduite de forum régional de politiques européennes.

Section II. LE DELICAT TRAITEMENT DU PHENOMENE D'IIMMIGRATION DANS LA RELATION UE/REGIONS

Bien qu'apportant les informations majeures en matière d'europanisation migratoire, le processus de convergence européenne observée à l'échelle nationale ne permet pas réellement de rendre compte de la réalité et de la faisabilité d'une convergence similaire entre territoires infranationaux. On tiendra compte dès lors d'une définition du territoire éloignée des acceptions purement juridiques et administratives, pour privilégier l'ancrage socio-historique et ses répercussions sur l'action publique menée à ce niveau. Cette approche fournit un point de départ intéressant pour modéliser une convergence européenne strictement ultra périphérique, sur une question aussi indissociable de la réalité quotidienne, de la proximité, que l'immigration. Un travail théorique sera donc nécessaire en amont pour relever les piliers centraux d'une telle convergence à l'échelle territoriale.

A. L'eupéanisation migratoire par les structures cognitives et normatives : réflexion théorique

Les paramètres de l'échelon territorial imposent une réflexion sur les conditions d'une convergence à ce niveau. Cette réflexion nous amène à reconnaître le rôle important de l'imaginaire, ainsi que l'enjeu de la maîtrise politique des imaginaires sur un territoire, pour un tel processus.

1. La convergence européenne et l'échelon territorial

Dans l'objectif d'intensifier davantage les relations entre les Etats-membres et ainsi alimenter le processus d'intégration européenne, un éventail de méthode a été mis en œuvre, allant de l'ancienne harmonisation des législations en passant suite à l'Acte unique par le principe de reconnaissance mutuelle (rapprochement des normes nationales), pour aboutir à l'actuelle convergence¹¹⁰⁵. La convergence dite aussi « Méthode Ouverte de coordination » (MOC) a pour but « *d'assurer une convergence graduelle vers des objectifs communs sans pour autant déboucher sur un transfert d'autorité du niveau national au niveau européen* »¹¹⁰⁶.

Elle peut revêtir des caractéristiques différentes en fonction des secteurs concernés et des niveaux d'action publique impliqués par ces mêmes secteurs. En partant des travaux de Patrick Hassenteufel, nous pouvons répertorier en matière migratoire deux types de processus. D'une part, les processus se rapportant au secteur de l'immigration en lui-même, à savoir (1) la convergence verticale volontaire (transnational/national) mobilisant les mécanismes de « Soft law » ; (2) la convergence horizontale volontaire (national/national) reposant sur le mimétisme. D'autre part, les processus se rapportant au niveau territorial/régional, à savoir (3) la convergence verticale coercitive (national/infranational) liée aux modèles de décentralisation ; (4a) la convergence horizontale volontaire (infranational/infranational) valable dans le cadre de l'ultrapériphérie européenne par laquelle les régions s'influencent en travaillant à l'élaboration d'une voix politique commune (Comité de Suivi, Conférence des présidents), comme l'est également (4b) la convergence verticale volontaire (transnational/infranational) consistant en

¹¹⁰⁵ GROSSMAN Emiliano, « Convergence », « Harmonisation des législations », « Reconnaissance mutuelle », in : GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine, QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Les Mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001, P.87, P.151 et P.271.

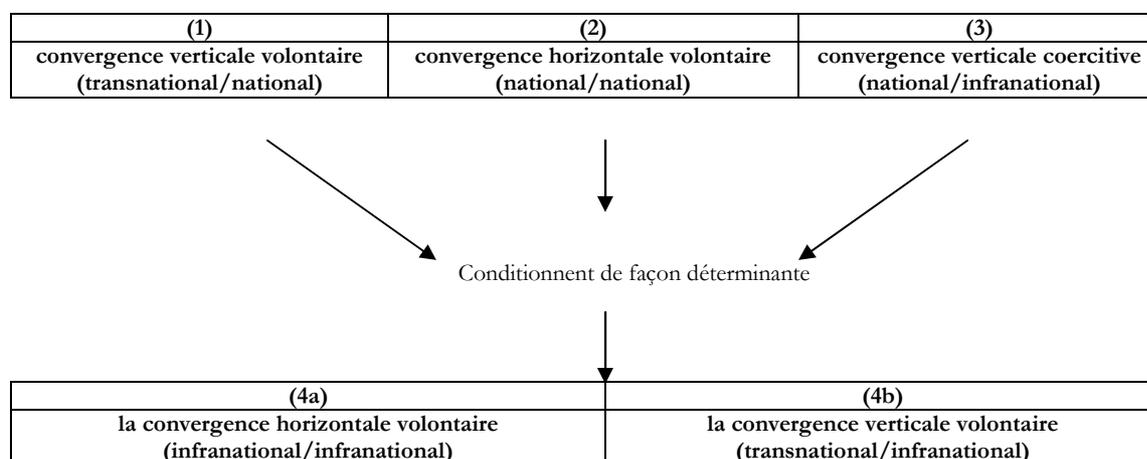
¹¹⁰⁶ DEHOUSSE Renaud, « Du bon usage de la méthode ouverte de coordination », in : DEHOUSSE Renaud (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007, PP.157-179 (particulièrement P.157).

l'incitation intellectuelle et la diffusion de connaissance provoquées par la Commission européenne, que nous ajoutons à la typologie de l'auteur.

Bien qu'interdépendants, ces différents processus ne s'influencent pas avec la même ampleur : les processus (4a) et (4b) vont éminemment dépendre des processus (1), (2) et (3), conformément aux éléments caractérisant l'eupéanisation du secteur de l'immigration au niveau national (stratégie de l'Etat central), la déclinaison territoriale des politiques nationales d'immigration, les rapports spécifiques entretenus par les régions avec l'Union européenne.

- SCHEMA N°3-

Les types de convergence européenne et l'ultrapériphérie



Les processus (4a) et (4b) concernant particulièrement l'échelon territorial se déroulent par conséquent dans un cadre restreint aux questions et préoccupations d'ordre territorial. Les idées régionales conditionnées par les niveaux d'action publique supérieurs suggèrent un rapprochement de la convergence avec la capacité stratégique régionale¹¹⁰⁷. En effet, mener la réflexion à partir de la capacité stratégique régionale facilite la prise en compte des processus (1), (2) et (3), cette capacité se voulant de fait configurée par l'orientation politique nationale en matière d'immigration, les modalités de la décentralisation et le changement d'action publique vers les territoires dans ce secteur.

¹¹⁰⁷ Cf. le chapitre II de la présente étude.

La convergence contribue au développement de la capacité stratégique régionale en favorisant de nouvelles ressources idéelles et matérielles pour les régions. Elle apporte des influences extérieures au système centre-périphérie, créant ainsi des zones d'incertitudes pour les autres acteurs de ce système.

De même, si la capacité stratégique régionale en matière d'immigration a pu être observée à travers l'agenda politique des institutions régionales décentralisées et leurs processus de mise en récits du territoire sur cette thématique, la convergence de différentes réalités politico-institutionnelles régionales consistera à rapprocher des processus de mise en récit territorial, des récits témoignant du rapport territorial/sectoriel, des modalités de construction des problèmes, des définitions des objectifs à poursuivre pour légitimer l'orientation politique.

Cela suppose d'aller au-delà de la simple définition politico-administrative du territoire, pour mettre en évidence un « *construit social, [...] lié à une histoire, une culture, un contexte international* »¹¹⁰⁸. Un territoire peut ainsi se caractériser par un ou plusieurs imaginaires, au sens « *d'un ensemble d'images et de récits (formant) une totalité plus ou moins cohérente* »¹¹⁰⁹. Rapporté à la convergence, il s'agit tout d'abord de relever les paramètres de l'imaginaire dans chacune des régions. Puis, il s'agit d'envisager comment ces ensembles d'images et de récits peuvent influencer sur le processus de convergence.

Cette définition du territoire ainsi que la dimension stratégique qui accompagne la convergence cognitive et normative territoriale sur l'immigration, permettent de recourir aux travaux de Jean-Jacques Wunenburger sur l'imaginaire. L'auteur définit cette notion autour d'un versant représentatif (verbalisé) et d'un versant émotionnel (affectif), qui nous permettent de classer des variables influentes dans la convergence. Avec le versant émotionnel de l'imaginaire qui ouvre sur les croyances et valeurs globales du territoire affectant les individus d'un même ensemble, sont mobilisées des variables telles que les croyances et références collectives, et les sentiments communs. Le versant représentatif de l'imaginaire qui lui ouvre sur les manifestations concrètes des croyances et valeurs du territoire, sur l'usage fait de l'imaginaire, mobilise des variables comme le leadership territorial des idées représentatives et la culture politique.

Les différentes interactions qui s'opèrent sur un territoire, engendrent des schèmes cognitifs et croyances collectives plus ou moins stables qui rapportés à l'espace politique se

¹¹⁰⁸ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, « Territoire », in : *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, P.323.

¹¹⁰⁹ WUNENBURGER Jean-Jacques, *L'imaginaire*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection Que-sais-je, 2006, P.10.

révèlent déterminants tant dans la définition que dans la justification des choix d'action et des arguments. L'imaginaire remplit les fonctions structurantes nécessaire dans toute société, « *ni l'autorité, ni la justice, ni le travail ne pourraient trouver leur place dans la société s'ils n'étaient à un degré ou un autre tissés dans l'imaginaire* »¹¹¹⁰.

On comprend dès lors l'intérêt à étudier un territoire sous cet angle d'approche, et à l'appliquer dans le cas de la convergence ultrapériphérique confrontée à différentes réalités régionales. Par exemple, observer la « température européenne », et la place accordée à la question de l'immigration sur les territoires régionaux concernés, constituent des informations complémentaires s'intégrant dans l'imaginaire.

Toutefois, avant d'aborder les réalités territoriales qui nous intéressent, un travail de réflexion en amont sur ces variables d'entrées est nécessaire pour affiner la comparaison.

2. L'apport déterminant du concept d'imaginaire

L'imaginaire rapporté au territoire est mis en œuvre sous deux formes principales. Il s'agit premièrement du contexte global dans lequel se mêlent croyance collective et identité territoriale (a). Puis des arguments communément acceptés sur des thématiques précises (b).

a. Imaginaire comme contexte : croyance collective et identité régionale

La pensée d'Aristote propose une base solide selon laquelle la communauté condition sine qua non de toute vie en groupe, suppose le développement de liens d'appartenance entre ses membres. Les liens et comportements se tisseront autour d'un socle moral, politique et parfois juridique.

Une communauté à besoin de s'imaginer pour se constituer comme telle. Elle a besoin de se créer une mémoire, des objectifs, un passé, un présent et des projections, pour se définir, généralement dans un environnement plus vaste, ou tout simplement par rapport à d'autres communautés. Il faut comprendre que l'imaginaire est important pour créer les liens d'appartenance entre les membres, d'autant plus que « *même les membres de la plus petite des nations ne*

¹¹¹⁰ Ibid., P.74.

connaîtront jamais la plupart de leurs concitoyens : jamais ils ne les croiseront ni n'entendront parler d'eux, bien que dans l'esprit chacun vive l'image de leur communion »¹¹¹¹.

De ces déductions émerge l'interrogation qui suit : sur quoi repose une communauté imaginée ? Comment pourrait-on qualifier les éléments issus de l'imaginaire, qui permettent de tisser les liens d'appartenance à une communauté ? La littérature scientifique semble mettre en exergue deux aspects de cet imaginaire : les croyances collectives et l'identité nationale/territoriale.

Les croyances collectives

Les interactions entre les individus s'inscrivant dans la durée, aboutissent à des habitudes permettant de constituer une sorte de cadre stabilisateur. Ce cadre est constitué de modèles d'actions qui vont eux-mêmes engendrer des modèles de pensées et se présenter comme naturel par leur caractère répétitif. Avec ce raisonnement, on se rapproche de la typification et institutionnalisation des rôles au sein d'une situation sociale continue, proposée par Peter Berger et Tomas Luckmann dans leur ouvrage « *La Construction sociale de la réalité* »¹¹¹² :

« Imaginons que deux personnes provenant de mondes sociaux entièrement différents se mettent à interagir [...] des typifications seront produites très rapidement. [...] seront exprimées par des modèles spécifiques de conduite. C'est-à-dire que A et B commenceront à jouer des rôles l'un vis-à-vis de l'autre. [...] Une série d'actions typifiées réciproquement émergera donc, actions qui seront rendues habituelles sous la forme de rôles. [...] Ils construisent un arrière-plan [...] qui servira à stabiliser à la fois leurs actions séparées et leur interaction. La construction de cet arrière-plan fait de routine rend possible à son tour une division du travail entre chacun des deux acteurs, ouvrant la voie aux innovations [...]. La division du travail et les innovations mèneront à d'autres habituations, élargissant l'arrière-plan commun à chacun d'eux. De façon générale, toute action répétée une fois ou plus tend à être 'habitualisée' jusqu'à un certain point, de même que toute action observée par autrui implique nécessairement de sa part une certaine typification. Cependant, en ce qui concerne le genre de typification réciproque [...] il doit exister une situation sociale continue à l'intérieur de laquelle les actions 'habitualisées' de deux ou plusieurs individus s'entrecroisent »¹¹¹³.

Plus ces typifications se transmettront temporellement (d'une génération d'individus à une autre), plus elles se renforceront et gagneront en objectivité. Une institutionnalisation aboutissant à des schémas cognitifs allant de soi :

« A et B sont seuls responsables d'avoir construit ce monde. A et B restent capables de le changer ou de l'abolir [...] le monde ainsi formé leur apparaît comme pleinement transparent. [...] Tout ceci se transforme dans le processus de transmission à la génération suivante. L'objectivité du monde institutionnel 's'épaissit' et se 'durcit' [...] le 'on recommence' devient maintenant 'voici comment les choses sont faites'. Un monde ainsi considéré atteint une fermeté dans la conscience. Il devient réel d'une manière plus massive et ne peut plus être changé aussi

¹¹¹¹ ANDERSON Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, éd. La Découverte § Syros, 2002, P.19.

¹¹¹² BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, éd. Amand Colin, 2010.

¹¹¹³ Ibid., PP.120-123.

instantanément. [...] Un monde institutionnel, donc, est vécu en tant que réalité objective. Il possède une histoire qui antedate la naissance de l'individu et n'est pas accessible à sa mémoire biographique »¹¹¹⁴.

L'arrière-plan objectivé par l'institutionnalisation découlant de sa transmission continue, devient un contexte « évident » et extérieur s'imposant aux individus de la communauté concernée. Les croyances collectives tissant les liens d'appartenance prendraient ainsi forme. Ces croyances collectives allant de soi, n'en restent pas moins assez complexes, vue leur diversité, leur façon de s'imposer aux membres de la communauté et d'être relevées. Elles détiennent une richesse sémantique et méthodologique que la typologie de Fabrice Clément a pu mettre en évidence. A partir de l'analyse de divers « scénarios », l'auteur a proposé quatre grandes familles de « croyances collectives » ouvrant chacune sur des méthodes d'observations spécifiques¹¹¹⁵.

La première famille identifiée, les schémas sociaux, consiste en des représentations appartenant à un arrière plan rarement explicité. Il s'agit de lieux communs, de raccourcis cognitifs (rôles stéréotypes) qui classent les occupants et activités du monde social. La deuxième famille concerne les croyances semi-propositionnelles, ces propositions difficilement assimilables qui préexistent aux individus qui les endossent et qui sont transmises explicitement par des sources plus ou moins institutionnelles (école, média, église). La troisième famille prend corps à travers les croyances délibératives, des représentations qui dépendent et émergent des échanges communicationnels. Une fois les échanges suspendus et le collectif dissolu, la proposition peut devenir « croyance factuelle » si les individus continuent à la considérer comme vraie (assentiment individuel), ou « croyance représentationnelle » si le contenu devient partiellement opaque pour une partie des individus ayant participé au processus d'élaboration. Enfin, les croyances endossées qui donnent forme à la quatrième famille, consistent en des représentations étroitement liées à un système de positionnements sociaux auxquels sont associés des attentes et objectifs spécifiques. L'adhésion d'un individu à une proposition peut se modifier d'un coup en fonction de la position dans laquelle il se trouve.

Ces quatre familles de croyances collectives s'inscrivent chacune de manière spécifique dans la psychologie des individus. Lorsque les schémas sociaux agissent tacitement par une imprégnation progressive lors de la socialisation, les croyances semi-propositionnelles sont plus explicites en se transmettant grâce à l'autorité de la source énonciative. Il s'agit dans ce dernier cas d'une acquisition consciente de contenus semi-compris. A un niveau intermédiaire, les croyances délibératives émergent et se transmettent dans le cadre d'interaction communicative : la

¹¹¹⁴ Ibid., PP.124-126.

¹¹¹⁵ Source : CLEMENT Fabrice, « De la nature des croyances collectives », in : *L'Année sociologique*, n°1, 2010, PP.63-91.

transmission est à la fois tacite et consciente. Enfin, l'adhésion psychologique à des croyances endossées dépend principalement d'un positionnement social déterminé.

Ces quatre familles offrent des méthodes d'observation différentes qui permettent de relever l'imaginaire d'une communauté sur un territoire. Les schémas sociaux seront particulièrement visibles grâce à la psychologie sociale (éducation, socialisation), l'ethnométhologie (langage, culture) ou encore dans la démarche historique. Les croyances semi-propositionnelles s'observeront à partir de la problématique de la transmission, de l'autorité des émetteurs (confiance, raisonnements suscitant l'adhésion, contextes de transmission). Les croyances délibératives qui résultent des échanges entre les membres d'un groupe, et les croyances endossées seront quant à elles palpables à travers le sondage délibératif¹¹¹⁶ pour les premières, et les sondages d'opinions, entretiens par questionnaire où les individus se positionnent en tant que représentant d'un groupe, rôle ou statut précis pour les deuxièmes.

Cette distinction entre les différentes croyances collectives n'est pas toujours évidente. Néanmoins, elle permet de recourir à des méthodes d'observations précises et d'esquisser les caractéristiques d'un imaginaire collectif. Chaque famille de croyance éclaire une partie de cet imaginaire. À l'aide de cette typologie nous pourrions traiter les territoires canariens et guadeloupéens.

« Croyances collectives »...arrière-plan cognitif d'interaction au sein d'une communauté...oui ; mais peut-on aller jusqu'à utiliser l'expression « identité collective » ?

L'identité collective

Au sein d'une communauté donnée, les membres s'identifient à travers les composantes cognitives et normatives, de cette communauté. Néanmoins, il ne faut pas écarter l'idée que chaque membre possède une individualité, supposant des processus de sélection interne face aux propositions cognitives faites par la communauté (si ce n'est par les communautés, étant donné qu'un individu voyage et peut décider de s'imprégner de croyances collectives extérieures). Si l'identité collective ne doit pas annihiler l'identité individuelle, cette dernière n'a pas de raison d'empêcher l'existence de la première.

Les débats sur l'identité collective, tourne généralement autour de « l'identité nationale » et plus précisément aux répercussions politiques que la définition d'une telle identité peut susciter (idéologie, discrimination, altérité). Madeleine Grawitz en fournit un exemple : « *Par analogie avec l'identité individuelle, on 'personnalise' par transfert une formation sociale. De même que l'identité individuelle se*

¹¹¹⁶ Un échantillon de sujet, réunis dans un lieu, pour observer comment se constitue une opinion au sein d'un groupe

crée face à l'autre, l'identité nationale apparaît dans le rapport entre nationaux et étrangers, d'où l'importance actuellement de la notion face aux mouvements de population. Il s'agit d'un report de personnalité par projection dans une communauté imaginaire : la nation »¹¹¹⁷.

L'inconvénient d'une telle approche est qu'elle néglige l'aspect communautaire, au sens de communauté marquée par des liens d'appartenance, et du coup elle n'insiste pas sur « ce qui globalement identifie la communauté elle-même ». L'identité individuelle ne pose pas a priori de problème de définition car se voulant généralement « stable ». A contrario, une communauté reposant sur des croyances collectives ayant une durée de vie plus longue que celle d'un individu, et étant supposée être en perpétuel mouvement (puisque dépendante des interactions de ses membres), il sera plus difficile d'établir une identité commune aussi stable que l'identité individuelle. De surcroît, plus il y a d'individus impliqués, plus il y aura d'interactions, et plus les dynamiques de changement seront favorisées.

Plusieurs auteurs se sont interrogés sur l'utilisation de la notion d'identité pour qualifier une communauté plus ou moins large comme la nation. A titre d'exemples, on peut citer :

Dominique Schnapper¹¹¹⁸ qui préfère utiliser les termes « *identification à une communauté historique particulière* » qui non seulement « *semble mieux rendre compte des spécificités identitaires* », mais également a « *l'avantage de souligner le caractère historique de ce sentiment et sa variation dans le temps* » en « traduisant l'idée de mouvement ». Le mot « identité » quant à lui évoque plus « l'éternité et l'immobilisme » (ce qui rejoint pour partie notre raisonnement concernant l'identité individuelle).

Claude Dargent¹¹¹⁹ qui transpose le débat à l'échelle territoriale, pour s'interroger sur « l'identité régionale », et qui conforte la dimension « sentimentale » suggérée par Dominique Schnapper, en insistant sur l'importance d'un débat sur « *la part relative qu'il convient d'accorder à la base 'socio-culturelle' dans le lien territorial* ». La force d'une identité régionale ne reposerait pas seulement sur « *une histoire autonome plus ou moins longue* », mais également sur des variables « socio-affectives » comme la fierté d'appartenir à une région ou encore l'attachement au territoire.

Peter Berger et Thomas Luckmann¹¹²⁰ postulent quant à eux le danger d'utiliser l'expression « identité collective », en insistant sur la dialectique suivante : « *l'identité est formée par des processus sociaux [...] déterminés par la structure sociale. Réciproquement, les identités produites [...]*

¹¹¹⁷ GRAWITZ Madeleine, *Lexique des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2004, P.213.

¹¹¹⁸ Entretien avec Dominique Schnapper (sociologue française, membre du conseil constitutionnel), « Identité ou identification nationale », in : *Regards sur l'actualité*, n°358, Février 2010

¹¹¹⁹ DARGENT Claude, « Identités régionales et aspirations politiques : l'exemple de la France d'aujourd'hui », in : *Revue française de science politique*, vol.51, n°5, octobre 2001, PP.787-806.

¹¹²⁰ BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Op.Cit., P.284.

influencent en retour la structure sociale donnée [...]. Les sociétés possèdent une histoire au cours de laquelle des identités spécifiques émergent. [...] Les structures sociales historiques spécifiques engendrent des types d'identité, qui sont reconnaissables dans des cas individuels ». Dans la continuité des « typifications des rôles issus des interactions », on peut évoquer des « types d'identités » propres à une structure sociale donnée, et non d'une identité au singulier.

Et comment pourrait-on situer l'identité d'une communauté par rapport à l'imaginaire collectif ? En condensant les différentes positions citées, on pourrait s'avancer à postuler qu'une identité collective constituerait une manifestation concrète à un instant T de l'histoire, de l'imaginaire collectif d'une communauté, un imaginaire non figé, évoluant constamment, d'où l'observation de plusieurs imaginaires et identités si l'on prend une distance temporelle importante. L'identité se constitue au sein de l'imaginaire collectif, et se présente comme le rapport affectif qu'entretiennent les membres de la communauté avec cet imaginaire, durant une période donnée.

Par conséquent, il est possible de contourner les controverses scientifiques concernant l'identité collective d'un territoire en considérant que les liens d'appartenance sur lesquels reposent une communauté sont les éléments centraux à observer. Cette approche implique de porter un intérêt particulier à la dimension affective qui relie les membres et la communauté, et ainsi de s'intéresser à l'amour de la communauté, le « sentiment d'identification, d'appartenance » à cette communauté.

A l'expression « identité régionale » on préférera celle de « conscience régionale » sur une période donnée. Il reste à définir à travers quels critères une telle conscience régionale peut s'observer empiriquement. Les trois auteurs qui suivent fournissent un aiguillage intéressant pour notre étude :

Christophe Charle¹¹²¹ considère qu'une Conscience régionale repose principalement sur le champ culturel et des forces sociales face à la question régionale. Plus précisément, « *trois thèmes seraient à envisager [...] pour comprendre l'existence ou l'absence d'une prise de conscience régionale : les mouvements migratoires, les stéréotypes régionaux et les activités culturelles à base régionale* ». Premièrement, les mouvements migratoires de la région vers la ville et de la ville vers la région, déclencheraient respectivement un sentiment nostalgique pour la région en tant que territoire répondant à lui seul aux besoins de ses habitants, et un sentiment d'invasion quasi « colonisatrice » face aux arrivées de touristes et autres créant un repli symbolique sur la dimension régionale. Deuxièmement, les stéréotypes dont la création est externe ou interne au territoire régional, mettent l'accent sur la

¹¹²¹ CHARLE Christophe, « Région et conscience régionale en France », in : *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.35, novembre 1980, PP.37-43.

région et les liens de proximité et ainsi contribuer à la conscience régionale ; ces stéréotypes sont principalement véhiculé par le champ littéraire régional et conforté par d'autres voies telles que « *théâtre, cinéma, chanson, guides touristiques, bandes dessinées* ». Troisièmement, les activités culturelles à base régionale créent et maintiennent le sentiment d'appartenance au territoire ; la presse régionale va relater des informations telles que les faits divers, rappelant la proximité des habitants du territoire, et les traditions sportives, principalement lorsqu'il y a affrontement avec une équipe extérieure au territoire, vont créer une union symbolique si ce n'est une cause unificatrice (la victoire) en resserrant les liens.

Claude Dargent¹¹²² positionnent les enquêtes d'opinion comme « *méthode d'investigation [...] particulièrement indiquée* » pour relever ce que l'on a choisit de dénommer « Conscience régionale » ; dans son article, les enquêtes d'opinion auprès des habitants d'une région, sont axés sur les quatre thématiques suivantes : l'attachement comparé aux territoires (par niveau d'études et par catégorie socioprofessionnelle), la proximité (degré) avec les habitants de leur région, la fierté d'appartenir à leur région, et le nombre d'intérêts communs avec les habitants de leur région. L'auteur précise également que « l'aspiration décentralisatrice » d'un territoire n'est pas automatiquement lié à la conscience régionale, autrement dit un fort sentiment d'appartenance régionale sur un territoire n'implique pas forcément un désir de décentralisation équivalent.

Benedict Anderson¹¹²³ en travaillant sur la conscience à un niveau national, a pu relever un certain nombre de facteurs dont nous retiendrons les suivants pour l'échelon régional. Tout d'abord, l'amour du territoire, le sentiment d'y être attachée, un lien naturel allant de soi assimilable aux premières formes de communautés que sont la famille et le foyer. Puis, le langage qui crée un enracinement particulier notamment à travers les poésies et les chansons lors de grandes occasions : « *si banals que soient les mots, si médiocres que soient les airs, les chanter c'est faire l'expérience d'une certaine simultanéité : des gens qui ne se connaissent absolument pas fredonnent les mêmes vers sur la même mélodie [...] chanter [...] crée des occasions d'unissonnalité, de réalisation physique en écho de la communauté imaginée* ».

On peut constater que ces différents auteurs se rejoignent globalement sur les principales variables permettant d'attester d'une Conscience régionale ou territoriale.

Néanmoins la dimension culturelle semble la plus intéressante, car étant en mesure de condenser langage, affectivité, sentiments d'appartenance, par le biais d'indicateurs palpables comme les chansons, événements culturels et autres œuvres artistiques (livres, théâtre...). A cela

¹¹²² DARGENT Claude, « Identités régionales et aspirations politiques : l'exemple de la France d'aujourd'hui », Op.cit.

¹¹²³ ANDERSON Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Op.cit.

peut se rajouter tout de même la présence des médias régionaux (presse écrite, audiovisuelle et radiophonique), ainsi que l'existence des Forces sociales et politiques, leur investissement régional sur le territoire.

b. Imaginaire comme argument : les thèmes de l'Europe et de l'immigration

L'imaginaire comme argument est une traduction précise de la matrice plus large que constitue l'imaginaire comme contexte. Il s'agit de déterminer comment l'imaginaire comme contexte conçoit ou définit certaines thématiques comme l'union européenne et l'immigration, et donc comment se justifie ces définitions.

L'imaginaire n'est plus un simple cadre global reflétant la communauté, mais devient ainsi rapporté à une question précise, un argument propre à cette communauté. Inversement, on peut avancer que l'imaginaire comme argument alimente voire consolide ou pas, l'imaginaire comme contexte.

Nous sommes confrontés à des « produits cognitifs » qui expose le rapport « territorial/sectoriel », des récits spécifiques au territoire et à sa communauté imaginée. Cet aspect de l'imaginaire permet de quitter l'angle purement philosophique et sociologique pour se rapprocher du politique. Si la notion de « référentiel » ou « matrice cognitive et normative » entre en jeu, ce sont surtout les processus de mise en récit du territoire à travers des questions précises qui sont mis en relief.

Comment sont envisagées les questions européennes et d'immigration sur un territoire régional ? Comment ces thématiques sont-elles mises en récits et ressenties par rapport à la « Conscience régionale » ambiante ?

A ce niveau, il est intéressant de remobiliser la théorie causale de Déborah Stone comme nous l'avons déjà fait dans le premier chapitre de la présente étude afin d'aborder les référentiels nationaux en matière d'immigration, cette théorie comportant des bases intéressantes pour

aborder les arguments d'une communauté imaginée sur une question¹¹²⁴. Ces histoires causales dépendront largement de l'imaginaire de la Communauté concerné à un instant T. La nature de la « Conscience régionale » et ses répercussions sociopolitiques, préfigurera l'imaginaire construit autour d'une question, son histoire causale.

Ce raisonnement amène à suggérer – pour reprendre Gérard Bronner¹¹²⁵ – l'existence d'un marché cognitif dans lequel s'échangent des produits cognitifs (hypothèses, croyances, connaissances). L'objectif d'une telle approche d'analyse est de comprendre le succès d'un produit cognitif par rapport à d'autres, le choix d'une histoire causale par rapport à d'autres, le succès d'un argument imaginé par rapport à un autre. Et surtout de « rendre compte des faits sociaux en voyant qu'ils sont la conséquence d'une hybridation entre des invariants de la pensée humaine et des variables de la vie sociale »¹¹²⁶.

L'auteur établit trois facteurs déterminants au succès d'un produit cognitif : les caractéristiques du médiateur ou émetteur de la croyance, les caractéristiques du récepteur, la nature du produit. Les caractéristiques du médiateur/émetteur de la croyance (qui peut être aussi son producteur) sont déterminantes pour sa crédibilité. Celle-ci dépendra de sa compétence, de la confiance qu'on lui porte, de son intérêt ou désintérêt qu'on lui suppose. Les caractéristiques du récepteur (qui deviendra un croyant et donc souvent à son tour un médiateur) dépendent des limites de l'entendement individuel : a) sa rationalité est limitée par le temps et l'espace où il est ancré, b) il n'est jamais neutre car interprétant les phénomènes selon une « réserve pré-organisée de connaissances », c) ses capacités de mémorisation, d'abstraction, de délibération étant limitées il peut façonner une vision du monde peu fidèle à la réalité. La nature du produit lui-même peut se saisir à partir de trois critères : tout d'abord le critère d'évocation (la facilité avec laquelle des individus évoquent tel ou tel scénario, plus le facteur d'évocation d'un récit est fort, plus sa probabilité d'apparition sur le marché cognitif est importante), puis le critère de crédibilité (l'évaluation subjective des individus du produit, la cause de leurs adhésion dépendant des raisons que ces individus ont d'y adhérer), enfin le critère de mémorisation (traduirait efficacement l'effet cognitif sur les esprits).

¹¹²⁴ Pour rappel, il faut savoir que Deborah Stone postule par une Théorie décrite en sept points, que les histoires causales donnent un sens précis à un problème, en définissant des dommages (coût réel), des victimes, des responsables (moraux ou matériels), des événements à l'origine du problème ; qu'elles reflètent une stratégie particulière et peuvent devenir des ressources politiques (nouvelles coalitions...).

¹¹²⁵ BRONNER Gérard, « Le succès d'une croyance. Evocation - crédibilité – mémorisation », in : *L'Année sociologique*, vol. 60, n°1, 2010, PP.137-160.

¹¹²⁶ Ibid., P.157.

Suite à cet exposé, on pourrait considérer que l'imaginaire attribuée par une communauté à une question donnée, peut se mesurer à travers ces différents facteurs. Toutefois, d'un point de vue méthodologique, il est important de prendre la « Conscience régionale » comme point de départ pour ensuite glisser vers sa répercussion dans l'appréhension d'une thématique sociale et politique. De plus, ce qui nous intéresse concernant les thématiques européennes et d'immigration, ce n'est pas le processus d'émergence du produit mais l'existence en elle-même du produit, la place qu'occupent ces questions sur un territoire à la lumière de la « Conscience régionale ».

Un tel positionnement nous conduit donc à écarter l'analyse du récepteur et de l'émetteur du produit cognitif, plus intéressants à aborder dans le paragraphe consacré à la maîtrise politiques des imaginaires situé plus bas.

Quel est l'argument imaginé par un territoire sur les questions d'immigration et de l'Union européenne ? Quels sont les produits cognitifs retenus comme valables par la Communauté pour définir ces questions sur le territoire ? Comment la « Conscience régionale » a-t-elle défini ces questions ?

En considérant les variables retenues pour déterminer la « Conscience régionale », et les trois critères suggérés par Gérald Bronner pour relever un produit cognitif, on peut en arriver aux entrées méthodologiques suivantes. Premièrement, les critères d'évocation et de mémorisation sont en mesure d'être évalués par la dimension culturelle (langage, chanson, événements culturels, œuvres littéraires). Deuxièmement, le critère de crédibilité, peut se mesurer par le biais de l'investissement effectué par les forces sociales et politiques sur ces questions, l'attention accordée à ces forces par les habitants du territoire, les résultats de votes (élections européennes), les sondages d'opinion, les manifestations relatives à ces thématiques.

Par cette sélection de variables, on comprend que l'affectif, le ressenti restent très prégnant et que par conséquent le produit cognitif ou l'argument imaginé constitue une forme d'intériorisation des caractéristiques de la « conscience régionale » par les habitants du territoire¹¹²⁷.

¹¹²⁷ Cette remarque tient compte des trois moments (extériorisation, objectivation, intériorisation) caractérisant le processus dialectique de toute société, défendus par Peter Berger et Thomas Luckmann : « *Comme la société existe à la fois en tant que réalité objective et subjective, toute compréhension théorique adéquate de sa nature doit impliquer ces deux aspects. Ces deux aspects sont l'un et l'autre reconnus à leur façon si l'on comprend la société en termes de processus dialectique continu composé de trois moments : l'extériorisation, l'objectivation, l'intériorisation. [...] la société et chacune de ses parties [...] sont simultanément caractérisées par ces trois moments, si bien que toute analyse qui ne se réfère qu'à certains d'entre eux tourne court* ». BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Op.Cit., P.223.

De plus, prise isolément, les thématiques de l'Union européenne et de l'immigration soulèvent respectivement les réflexions sur la citoyenneté européenne et sur l'altérité, qui regroupées, impliquent des enjeux se répercutant sur les fondements d'une communauté, à savoir les liens d'appartenance à un territoire, les rapports entre les membres dans le quotidien, la confrontation du territoire à des valeurs externes, l'espérance de vie du sentiment d'appartenance à la région. Tous ces éléments s'inscrivent dans la continuité de l'affect, et conforte le choix des variables.

Ces variables empiriques définies, se pose tout de même la question du temps. Comme il l'a été suggéré plus haut, une communauté dispose d'un imaginaire en perpétuelle évolution, puisque dépendant des interactions des membres de sa communauté ainsi que de l'interaction entre l'ensemble de ses membres et la communauté elle-même. Aucun imaginaire n'est figé. Nous ne pouvons donc pas évoquer l'existence d'une « identité » collective mais celui d'un « sentiment d'appartenance », sentiment dont la consistance dépend d'éléments eux-mêmes ancrés dans l'histoire, dans une frise temporelle. Les images, les idées, les valeurs, les croyances collectives...évoluent. L'environnement temporel joue donc un rôle important dans l'analyse d'un imaginaire, qu'il s'agisse d'un contexte (Conscience régionale) ou d'un argument (produit cognitif).

Pour aller plus loin, nous pouvons nous avancer à dire que le temps influe sur la légitimité de l'argument imaginé. Si le temps est crucial pour palper l'imaginaire d'une manière générale, la légitimation permet de justifier pourquoi tel produit cognitif est plus pertinent qu'un autre. Cette légitimation dépendra des données passées, présentes et des projections futures envisagées. Mieux, on peut rejoindre l'auteur Castoriadis Cornélius, en concevant la temporalité comme une donnée « modelable », un filtre spécifique à une communauté qui lui permettrait d'envisager le passé, le présent et le futur à sa façon :

« Ce n'est pas que chaque société ait sa propre manière de vivre le temps, mais c'est que chaque société est aussi une façon de faire le temps et de lui donner une existence ; ce qui revient à dire qu'il s'agit d'une manière de se donner une existence en tant que société »¹¹²⁸.

L'imaginaire comme contexte sous-entend une phase temporelle, ou dû moins une façon de vivre la temporalité (par les données historiques retenues, les valeurs attribuées à la vie en communauté). Mais la légitimation de l'imaginaire comme argument, intervient à une échelle moindre, le temps venant justifier une histoire causale à un instant T.

¹¹²⁸ Cité par CARRETERO PASIN Angel Enrique, *Pouvoir et imaginaires sociaux : la légitimation de l'ordre social dans les sociétés postmodernes*, Paris, éd. L'Harmattan, 2006, P.135.

On le voit donc, poser une délimitation temporelle, observer les données majeures qui en ressortent, permet de situer les éléments recueillis via les critères d'analyse, et de consolider la démarche empirique.

De là, il sera possible de proposer un semblant d'évaluation du « sentiment régional accordé aux thématiques européennes et d'immigration »...sur une période précise. Il importera donc de délimiter temporellement la période choisie pour appliquer les critères d'observations modelés plus-haut.

3. La maîtrise politique des imaginaires sur le territoire régional

Les différents imaginaires qui caractérisent une communauté sont politiquement maîtrisés pour la cohérence du territoire. A ce titre, cette maîtrise implique de s'intéresser aux rapports entre la légitimité le politique et le territoire (a) ainsi qu'au leadership dans la constitution d'une représentation dominante (b).

a. Légitimité, politique et territoire

De prime abord, la mise en relation du mot « politique » au sens large avec celui d'« imaginaire », soulève indiscutablement la question du pouvoir politique et de la légitimation...pour ne pas évoquer le concept de « culture politique » lui-même.

En effet, la culture politique en rassemblant les éléments d'ordre politique qui participent à la définition spécifique d'un territoire, ouvre l'angle d'analyse sur les différentes formes du politique (lutttes de pouvoir, représentation, relation gouvernant/gouvernés, structures politico-administratives) telle qu'elles se présentent au sein de la « Conscience régionale/territoriale » durant une temporalité précise : « *on part [...] de l'hypothèse que toute collectivité sociale se caractérise par des croyances et des valeurs politiquement pertinentes et communément partagées, sinon par tous les individus qui la composent, du moins par une majorité d'entre eux. [...] cet usage du concept de culture politique ne serait viable que si un consensus de valeurs et de croyances se dégage au sein de la population* »¹¹²⁹.

Entre autre, elle permet « *aux individus de donner sens à l'expérience routinière de leurs rapports au pouvoir qui les gouverne et aux groupes qui leur servent de références identitaires [...] à chacun de se situer dans*

¹¹²⁹ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, P.80.

l'espace complexe du politique en mobilisant un minimum de repères, conscients ou non, pour le guider dans ses comportements : ceux de citoyen par exemple ou ceux d'électeur, de contribuable, etc. »¹¹³⁰.

De manière plus succincte, on peut, à l'instar de Céline Lageot et Stéphanie Pavageot, recentrer la culture politique autour de la relation gouvernant/gouvernés qui « *met en scène des acteurs multiples comme les partis politiques, les mass media, les groupes de pression [...] et fait appel à de nombreuses notions et concepts de sociologie politique [...] (dont) un de toute première importance, le pouvoir politique* »¹¹³¹.

A la vue de ces éléments, on comprend dès lors la pertinence à s'intéresser à la notion de légitimité, condition sine qua none de l'articulation « gouvernants/gouvernés », « pouvoir politique », « conscience régionale/territoriale ». La « conscience régionale/territoriale » définit une conception du politique sous tous ses aspects, conception qui viendra légitimer ou délégitimer les actions politiques des gouvernants et leurs rapports avec les gouvernés.

Notre raisonnement décliné au territorial, rejoint celui plus englobant de Jeanne Becquart-Leclercq qui considère que la « *légitimité signifie [...] concordance entre un pouvoir concret et un paradigme du pouvoir* »¹¹³².

En tout état de cause, une réflexion théorique sur la maîtrise politique des imaginaires d'un territoire impose un passage par la notion de « légitimité », qui elle-même suggère un intérêt pour la « conquête du pouvoir politique » – meilleure illustration du marché cognitif existant sur un territoire, puisque correspondant à l'imaginaire extériorisé d'une communauté : élites, partis politiques, médiateurs socio-économique y trouvant l'occasion de défendre un produit cognitif comme légitime pour l'ensemble.

La notion de légitimité suppose deux choses : l'acceptation et la reconnaissance. Un pouvoir est reconnu comme légitime, si les membres d'une société acceptent et reconnaissent qu'il est en adéquation avec les « croyances collectives » de cette même société.

Sans entrer dans le débat sur l'institutionnalisation des « croyances collectives » à la base du processus de légitimation, on peut s'intéresser aux différents cas de figure attenants à cette notion. En effet, comme le suggère Jean Becquart-Leclerc, au sein d'une société, il peut y avoir une légitimité dominante, des légitimités différentes ou contradictoires, une crise de légitimité, une convergence de légitimités diversifiés et interdépendantes. Avec la légitimité

¹¹³⁰Philippe Braud, cité in : LAGEOT Céline, PAVAGEAU Stéphanie, *Eléments de culture politique*, Paris, éd. Ellipses, 2008, P.8.

¹¹³¹ Ibid.

¹¹³² BECQUART-LECLERCQ Jeanne, « Légitimité et pouvoir local », in : *Revue française de science politique*, n°2, 1977, PP.228-258 (particulièrement P.230).

dominante est posée la concordance entre un pouvoir concret et un paradigme du pouvoir, pour la majeure partie des gouvernés. Les légitimités différentes ou contradictoires amènent à considérer que le pouvoir perçu comme étant en décalage/distorsion avec le paradigme du pouvoir, donc illégitime pour certains gouvernés, suggère parallèlement au système dominant de légitimité l'émergence ou coexistence d'autres légitimités. La crise de légitimité survient lorsque des groupes ou forces sociales acquièrent la capacité de se démarquer par rapport à la légitimité dominante, suffisamment pour la remettre en cause. Enfin, la convergence de légitimités diversifiées et interdépendantes peut entraîner des complicités mutuelles stables ainsi que des collusions tacites entre les diverses légitimités. A noter qu'elles peuvent être compatibles ou en contradiction avec la légitimité dominante.

Cette typologie basique conduit à s'interroger sur la « conquête du pouvoir politique » et les principaux porteurs des discours de légitimité que sont les élites, partis politiques et médiateurs socio-économique. L'exercice consiste pour ces acteurs à redéfinir à partir de la « conscience régionale/territoriale » le paradigme du pouvoir politique pour créer une « nouvelle concordance », en tous les cas différentes ou plus développée que celle en place. Ils vont tenter de faire accepter et reconnaître, une nouvelle définition au plus grand nombre – ou consolider l'existant.

Classiquement, les élites s'expriment à travers des familles politiques avec quelques nuances en fonction des objectifs visés. Les familles politiques sont en effet l'expression type en termes de valeurs et croyances de la culture politique et s'organisent en partis politiques pour conquérir le pouvoir politique. Ramenées à l'échelle territoriale, ces partis politiques prennent des formes plus diversifiées, la dimension territoriale multipliant les paradigmes (coexistence entre le sentiment d'appartenance national et régional).

A ce titre, on constate que les partis politiques d'un territoire, rendent compte des principaux discours de légitimité susceptibles de justifier le pouvoir des gouvernants territoriaux et leurs choix politiques, et plus largement de la « culture politique » acceptée sur ce territoire : *« l'acte politique, phénomène complexe s'il en est, s'explique le plus souvent par référence à un système de représentations partagé par un groupe assez large au sein de la société. C'est ce système de représentations que les historiens nomment la culture politique et qui leur permet de rendre intelligibles des comportements [...] »*¹¹³³.

Les partis politiques, passage obligé de la compétition politique et donc véritables « structures d'offre du marché politique »¹¹³⁴ sont porteurs d'une idéologie, « forme rationalisée, aiguisée de culture politique :

¹¹³³ BERSTEIN Serge, *Les cultures politiques en France*, Paris, éd. Du Seuil, 1999, P.13.

¹¹³⁴ Expression empruntée à OFFERLE Michel, *Les partis politiques*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection Que-sais-je, 2006, P.99.

expression publique des valeurs latentes dont se compose aussi une culture (dont) elle en fait une propriété publique, un fait social, plutôt qu'un ensemble d'émotions privées non réalisées »¹¹³⁵.

On peut ainsi considérer que l'observation, sur une période donnée, des idéologies et paradigmes de légitimité des différents ou principaux partis politiques à la conquête du pouvoir politique territorial (surtout régional), ainsi que de la récurrence ou non de leur accès à ce pouvoir, permettra de relever quelques traits de la culture politique dominante qui conditionne généralement les actes politiques des gouvernants du territoire.

Néanmoins, si les élites politiques et institutionnelles détiennent traditionnellement le rôle clef dans l'émergence et la pérennisation politique du « sens communément accepté », d'autres types d'acteurs y participent également. En effet, ce que l'on dénomme « société civile »¹¹³⁶ par opposition à tout ce qui relève de l'Etat, et qui concerne les réalités sociales et économiques, recèle de porteurs de discours de légitimité capables de devenir de véritables médiateurs auprès des pouvoirs publics. L'aboutissement est certes toujours politique, mais la médiation se veut extérieure au système partisan et/ou institutionnel et davantage axée sur la défense d'une autre lecture cognitive d'un fait social et des groupes qui le concernent.

« Le processus de médiation constitue [...] le mécanisme – un peu mystérieux il est vrai – par lequel s'articulent et sont mis en sens les actes les plus quotidiens et la construction d'une politique. [...] Evidemment, dans ce processus de production d'une vision du monde, les élites professionnelles, administratives ou politiques vont jouer un rôle plus visible, mais qui n'a aucune signification si on le détache des milliers d'actes porteurs de sens "en bas" »¹¹³⁷.

Les médiateurs, (élites professionnelles, administratives, politiques ou de la société civile) vont déconstruire la réalité existante pour la reconstruire en fonction du sens qu'ils ont établi comme étant la « vérité » la « norme ». On peut ainsi dire que les discours de légitimité élevés sur la scène publique, consistent en des propositions de référentiels ou matrice cognitive et normative, pour une société donnée à un instant T. Les médiateurs vont donc produire du sens et ainsi refléter des imaginaires latents non exprimés ou exprimés différemment par le discours de légitimité dominant.

¹¹³⁵ SCHEMEIL Yves, « les cultures politiques », in : GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de Science Politique, Tome 3 : l'action politique*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 1985, PP.237-307 (particulièrement P.288).

¹¹³⁶ Société civile : « elle permet de penser, dans une démarche philosophique qui privilégie désormais les droits fondamentaux de la personne humaine, ce qui dépasse les individus et ce qui, socialement, s'oppose à l'Etat. Elle s'articule donc dans un double système d'antinomies : la totalité par opposition aux parties qui la composent (classes sociales, catégories socio-professionnelles ou démographiques), les finalités économiques et sociales (lato sensu) par opposition aux finalités politiques. Dans un certain discours contemporain, la société civile aurait ses représentants qui se distinguent des professionnels de la politique, voire entrent en concurrence avec eux ». Cf. HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005, P.311.

¹¹³⁷ MULLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in : FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995, PP.153-179 (particulièrement P.162).

« Je définis la médiation [...] autour de deux couples de dimensions qu'il faut absolument prendre en compte ensemble si l'on veut saisir le processus de médiation dans sa totalité.

1) *dimension cognitive/dimension normative* – en tant que production de sens, la construction d'un nouveau référentiel constitue à la fois un processus de production de connaissance (de "vérité" ; on dit comment est le monde) et un processus de production de normes (on dit comment le monde devrait être). [...] les médiateurs décodent le monde, le rendent intelligible, lui donnent du sens ; puis ils le "recodent", ils définissent des objectifs et des actions destinées à accélérer cette transformation du monde qui est présentée comme inéluctable [...].

2) *champ intellectuel/champ de pouvoir* – [...] le processus de médiation [...] est [...] un processus de prise de parole (production du sens) et un processus de prise de pouvoir (structuration d'un champ de forces). Le référentiel définit une sorte de cadre intellectuel qui permet de baliser l'intervention des différents acteurs dans un secteur donné ou au niveau global [...] c'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur [...] affirme son hégémonie (et) que sa vision du monde devient peu à peu la nouvelle norme ».

Comme l'énonce Pierre Muller, cette production de sens s'accompagne naturellement d'une forme de prise de pouvoir déduite des actions de médiations menées par l'acteur ayant pu imposer son référentiel. Légitimité et conquête du pouvoir sont ainsi mises en relation.

Mais demeure une interrogation : de quelles façons un discours de légitimité parvient-il à être reconnu et accepté par la plus grande partie des membres d'une communauté ? Comment un référentiel, une matrice cognitive et normative ou tout simplement un imaginaire, parvient-il à s'imposer comme dominant au sein de la communauté ? Les propos tenus jusqu'alors suggèrent que le processus de reconnaissance et d'acceptation qui caractérisent la légitimité, soit dépendant de l'acteur à l'origine de la médiation. Nous affineront donc l'interrogation en nous demandant de quelle façon un médiateur parvient-il à faire reconnaître et accepter son discours de légitimité, et a fortiori son hégémonie/prise de pouvoir ?

Max Weber propose à ce niveau un premier jet de réponse, avec sa typologie sur la légitimité. Trois procédés permettraient aux gouvernés d'attribuer légitimité aux autorités et à leurs actes¹¹³⁸. Tout d'abord, la légitimité rationnelle légale par laquelle le cadre institutionnel permet à l'acteur étatique d'incarner la domination, de détenir le monopole de la contrainte légitime grâce à l'application des règles impersonnelles et générales, aux prescriptions juridiques organisant la vie publique. La reconnaissance et l'acceptation sont dues à l'obéissance à des règles abstraites, obligeant tant les citoyens que le détenteur du pouvoir légal. Ramener à l'exemple territorial, la légitimité s'obtient à l'intérieur d'un cadre institutionnel et par l'application de ses règles.

¹¹³⁸ Notre présentation a été réalisée à partir de différentes sources : BAUDOIN Jean, *Introduction à la science politique*, Paris, éd. Dalloz, 2004, P.37 ; HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Op.cit., P.171. Pour la référence territoriale : BECQUART-LECLERCQ Jeanne, « Légitimité et pouvoir local », Op.cit. ; PP.236-238.

Puis, la légitimité traditionnelle dans laquelle la tradition confère un caractère « sacré » à certaines règles et aux personnes qui les représentent. C'est ainsi que les relations éminemment interpersonnelles engendrent des rapports proches du « patrimonial », le détenteur du pouvoir sacralisé obtenant l'obéissance « en vertu d'une règle transmise », tel un chef traditionnel. La reconnaissance et l'acceptation sont dues à une « routine » validée et considérée comme une « norme inviolable ». A l'échelle territoriale, cela amènerait à une situation où « *la population tend à légitimer les gens en place, à respecter ce qui a toujours été* ». Enfin, la légitimité charismatique à travers laquelle les qualités extraordinaires d'un individu parviennent à drainer des fidèles, une adhésion populaire surtout affective et personnelle permettant l'existence de la légitimité. La reconnaissance et l'acceptation sont suscitées par le charisme personnel hors du commun d'un individu. Au niveau territorial, « séduction, prestige, discours » seront autant de stratégies pour obtenir légitimité.

La maîtrise politique des imaginaires sur un territoire met en scène la légitimité sous différents aspects, qui eux dépendent largement de la façon dont les acteurs investissent la conquête du pouvoir politique. La prise du pouvoir d'effectue par le biais de la légitimité, dont la nature dépend des acteurs impliqués, de leurs stratégies de conquête, et des attentes de la communauté du territoire à une période donnée.

Cette réflexion sur la légitimité confrontée au politique et au territoire, apporte une première délimitation de terrain pour aborder la maîtrise politique des imaginaires sur les territoires canarien et guadeloupéen. En effet, cadre institutionnel...tradition...charisme...sont trois possibilités basiques d'accéder à la légitimité pour un acteur.

Ce point de départ amorce une réflexion plus approfondie autour du territoire qui complètera les paramètres d'observation : par le canal de la légitimité, comment concilier « construction du sens », « leadership » et « représentation » ?

b. Leadership et représentation

La légitimité est accompagnée de processus de reconnaissance et d'acceptation qui ont la particularité de donner un droit à la représentation à un acteur. En effet, la prise de pouvoir (symbolique ou institutionnelle) légitimée suppose que l'acteur s'arroge le rôle « légitime » de

représentant, « *exercer, au nom d'autrui, une fonction de clarification de ses intérêts et aspirations, voire de direction d'un groupe. Ce qui soulève la question du leadership* »¹¹³⁹.

Par conséquent, la représentation d'un territoire ou encore le leadership politique territorial dépend prioritairement des différents imaginaires caractérisant l'espace et plus précisément de l'évolution de la Conscience territoriale/régionale. Le travail de légitimation mis à l'œuvre par les acteurs souhaitant obtenir le droit de représentation, mobilise l'utilisation du « sentiment d'appartenance » à la communauté. Pour justifier et maintenir son rôle de représentant, l'acteur va construire un lien entre lui et la communauté au sens large. Cette construction revêtira des formes différentes selon le procédé adopté pour obtenir légitimité.

Comment intervient la notion de leadership ?

La représentation implique qu'un acteur se positionne au dessus d'un groupe pour non seulement agir en son nom mais inversement pour que celui-ci accepte ses choix. On est donc confronté à un « leader ». Jusqu'ici, la dimension est individualisée. Mais, ce leader est souvent entouré d'autres acteurs contribuant au travail de représentation de près ou de loin, ce qui permet d'évoquer un véritable « commandement » et donc une dimension plurielle : le « leadership »¹¹⁴⁰. Dans les deux cas, leader et leadership repose sur un espace défini (symboliquement et/ou géographiquement) qui est le territoire.

Il est vrai que la plupart des contributions scientifiques semblent peiner à s'accorder sur une définition unanime du terme de leadership. Néanmoins, on retrouve de façon récurrente une référence à la « construction ou invention du territoire » comme variable déterminante.

Le leadership a la particularité de permettre un travail d'observation sur le pendant politique de la « Conscience territoriale/régionale », en d'autres termes, d'analyser comment des acteurs utilisent politiquement l'imaginaire d'un territoire pour se légitimer, comment ils vont produire du sens spécifique à ce territoire, s'accaparer l'hégémonie cognitive en faisant exister et en incarnant ce territoire.

Appréhendé de la sorte, le leadership rapporté au politique (si ce n'est la construction d'une légitimité politique) implique au minimum trois paramètres : une définition du territoire, une mise en sens du territoire, une incarnation du territoire.

¹¹³⁹ BRAUD Philippe, *Sociologie Politique*, Paris, éd. LGDJ, 2006, P.507.

¹¹⁴⁰ Cf. BORRAZ Olivier, « Le leadership institutionnel », in : SMITH Andy, DORBETS Claude, (dir.), *Le Leadership politique et le territoire: les cadres d'analyse en débat*, Rennes, éd. Presses Universitaires de Rennes, 2003, PP.125-141.

Une définition du territoire

Le candidat au leadership va mettre en exergue un certains nombres d'éléments symboliques et affectifs, à même de spécifier le territoire qu'il souhaite définir. A cet effet il va opérer un travail de singularisation par rapport à l'extérieur. Le candidat va proposer « l'arrière-plan » de la communauté en puisant dans l'histoire des évènements précis, des coutumes territoriales, des commémorations,...autant de facteurs communs susceptibles de contribuer à définir le territoire qui l'intéresse.

Une mise en sens du territoire

Le candidat au leadership va développer la définition spécifique du territoire en créant le sentiment d'unité et en soulignant une configuration sociale particulière. Ici c'est une matrice cognitive et normative (un référentiel ou rapport au monde) qu'il proposera comme la plus en rapport avec la réalité de la communauté. Tout sera fait pour générer du lien social, configurer les relations entre les membres de la communauté. Comme l'a souligné Christian Le Bart :

« [...] le territoire n'a d'existence réelle, de consistance sociologique, que parce qu'il se trouve au quotidien des acteurs pour le faire exister. [...] celui-ci devient pleine réalité sociale par le travail politique de construction des communautés territoriales. Une des dimensions essentielles du métier politique en général [...] consiste à transformer en communauté territorialisée une société souvent artificielle d'individus a priori faiblement interdépendants »¹¹⁴¹.

C'est un « groupe », une « voix », un « nous », qui resserrera les liens et permettront la construction sociale du territoire.

A noter que la définition et la mise en sens du territoire conduiront à façonner un imaginaire territorial et plus particulièrement une Conscience territoriale ou sentiment d'appartenance à une communauté territoriale : un passé, un présent et une projection commune sur l'avenir.

Une incarnation du territoire

Lorsque le candidat au leadership cherche à incarner le territoire, il met en relief son lien avec la communauté, sa relation personnelle avec le territoire, ou tout simplement son enracinement territorial :

¹¹⁴¹ LE BART Christian, « Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel », in : SMITH Andy, DORBETS Claude, (dir.), *Le Leadership politique et le territoire: les cadres d'analyse en débat*, Op.Cit., PP145-161 (particulièrement P.157).

« L'affirmation du territoire comme réalité singulière rend possible, plus encore par sa caractérisation, son incarnation en une figure locale. [...] L'élu n'a autorité sur le territoire que s'il en émane, s'il en est le produit. [...] le leadership est autant dans la verticalité de l'autorité du décideur que dans l'horizontalité de la représentativité de l'élu du sol »¹¹⁴².

Le candidat qui souhaite incarner le territoire doit ainsi faire coïncider son image et ses valeurs personnelles avec l'imaginaire qui semble dominer au sein de la communauté. Un véritable travail affectif qui contribue à renforcer le leadership par la personification.

On constate dès lors que le leadership est indissociable de la question des imaginaires, que leur maîtrise politique nécessite un élu territorial doté de la capacité « à produire mais aussi à gérer des imaginaires territoriaux »¹¹⁴³.

Néanmoins, si la maîtrise politique des imaginaires sur un territoire est éclaircit, la question de la forme demeure. En effet, comme Max Weber l'a esquissé avec sa typologie sur la légitimité, les actions de définition, de mise en sens et d'incarnation du territoire, peuvent se réaliser dans des configurations différentes. Dans le cadre de notre étude, nous nous arrêterons particulièrement sur deux formes intéressantes¹¹⁴⁴ : le leadership institutionnel et le leadership charismatique.

Le leadership institutionnel suppose que le candidat va obtenir légitimité pour mener ses actions grâce à la configuration institutionnelle du territoire. C'est l'institution et son rôle qui va permettre une situation de leadership et a fortiori, permettra d'ériger à comme leaders à son commandement, l'élu politique et son équipe. Par exemple, sur un territoire, les maires auront plus de « crédit » à représenter la voix du local de part leur position institutionnelle. Le leadership charismatique laisse entendre que si la personnalité du candidat, parfois son statut « d'élu du sol », et l'adhésion affective des membres de la communauté à l'individu, sont primordiaux, entrent également en jeu la temporalité et l'idéologie.

La temporalité intervient sous deux aspects. Premièrement, pour qu'un ensemble d'individus se positionnent psychologiquement dans une recherche de protection ou « figure paternelle », il faut en amont un contexte social déstabilisant, suscitant des craintes pour l'avenir (crise économique, insécurité). Les événements économiques, sociaux et politiques majeurs sur

¹¹⁴² Ibid., P.159.

¹¹⁴³ GENIEYS William, « Le Leadership vu du territoire pour une sociologie de l'action politique des élus locaux », in : SMITH Andy, DORBETS Claude, (dir.), *Le Leadership politique et le territoire: les cadres d'analyse en débat*, Op.Cit., PP.205-227 (particulièrement P.224).

¹¹⁴⁴ Deux formes de leadership réfléchies à partir de : BRAUD Philippe, *Sociologie Politique*, Paris, éd. LGDJ, 2006, PP.518-520 ; ALLIES Paul, « Territoire régional et représentation des intérêts », in : *Politix*, vol.2, n°7-8, octobre-décembre 1989, PP.63-71 ; BECQUART-LECLERCQ Jeanne, « Légitimité et pouvoir local », in : *Revue française de science politique*, n°2, 1977, PP.228-258.

une période précise, vont jouer un rôle important dans l'intérêt porté à un candidat pour son charisme. Deuxièmement, pour se référer à Max Weber et sa légitimité traditionnelle, on peut relever l'idée que le temps joue en faveur d'un candidat charismatique lorsque les individus s'habituent à lui et considèrent naturel de lui renouveler leur confiance et son droit à les représenter. La succession de mandats d'un élu ou d'un groupe politique, en est une illustration. L'idéologie éloigne quelque peu de l'individu pour s'intéresser à sa construction du territoire. La particularité est que l'individu dessine une cause commune, qui le symbolisera et justifiera sa capacité à représenter le territoire.

Ces deux cas de figure nous semblent intéressants présentés de la sorte, pour rendre compte de la maîtrise politique des imaginaires à l'échelle régionale. D'une part l'institution régionale ou la région en tant qu'entité politico-administrative détient de fait le leadership politique, c'est-à-dire la capacité à représenter les intérêts du territoire régional. D'autre part, la proximité territoriale facilite les relations directes entre les leaders et les membres de la communauté du territoire (contrairement au niveau national où les rapports de proximité sont beaucoup plus difficiles à établir), la personnalité d'un leader pouvant renforcer la capacité de représentation. On observe ainsi que le territoire en tant que réalité sociale et symbolique peut également s'observer à travers la notion de leadership.

B. La convergence ultrapériphérique des « imaginaires migratoires »

Les concepts de « leadership » et de « conscience régionale » posent les premiers piliers de la convergence ultrapériphérique qui seront développés à travers la région d'outre-mer de la Guadeloupe et la Communauté autonome des Canaries. Ces deux exemples de terrain démontreront comment la conscience régionale et le leadership ont leur rôle à jouer dans un tel processus.

1. Modélisation des piliers centraux à partir des exemples canarien et guadeloupéen

La précédente réflexion théorique permet d'éclaircir l'approche empirique, mais surtout de soulever l'interrogation nécessaire à notre essai de modélisation : à quel(s) niveau(x) peut se réaliser une convergence européenne migratoire dans l'ultrapériphérie, sachant que les capacités

d'action stratégique régionale différentes d'un territoire à l'autre, réduisent les points de « rencontre » ?

Comme cela a été étayé dans les précédents chapitres de notre étude, en matière d'immigration, la Méthode ouverte de coordination (MOC) s'est présentée comme l'instrument principal pour instaurer un socle de gestion minimal européen, à défaut d'une véritable politique générale. La MOC a pour principes la définition de lignes directrices communes traduites par les Etats membres en fonction de leur réalité, l'échange de meilleures pratiques à l'aide d'indicateurs quantitatifs, qualitatifs et de critères d'évaluation, et l'émulation entre les Etats membres. Le caractère souple, non contraignant et décentralisé (collectivités régionales, locales, partenaires sociaux et société civile sont associés sous formes de partenariats) de cette méthode, confirme la place prépondérante des idées, des imaginaires et plus simplement du cognitif.

Compte tenu d'une part, de la répartition des compétences opérées au sein des Etats membres sur la thématique d'immigration, et d'autre part de la nature du changement d'échelle vers les territoires régionaux dans ces mêmes Etats, esquisser un processus de convergence cognitive et normative directe vers l'ultrapériphérie, oblige une délimitation à partir de l'interaction UE/RUP et de la capacité d'action stratégique régionale propre à chaque région ultrapériphérique dans ce domaine de politique publique.

Le cadrage de la convergence

L'échange entre l'Union européenne et les régions ultrapériphériques se réalise principalement par le biais du Groupe interservices RUP de la DG REGIO au sein de la Commission européenne, du Forum des RUP, de la Conférence des Présidents des RUP et des différentes contributions thématiques venant des institutions européennes.

En considérant qu'au départ, l'étiquette ultrapériphérique s'est voulue une démarche incrémentale devenue par la suite une rationalité a posteriori validée par la Commission européenne par ses réactions et initiatives, et qu'elle constitue davantage une ressource supplémentaire pour les RUP en quête de consolidation d'une « Voix politique ultrapériphérique », qu'une stratégie lancée par la Commission elle-même, on peut en déduire ou supposer que le lieu où émerge la décision politique ultrapériphérique constituera le cadre de réalisation de la convergence qui nous intéresse.

Dans ce schéma, les institutions de l'Union contribueraient à l'élaboration des lignes directrices par leurs analyses, les Régions demeurant (à l'instar des Etats dans la MOC) les actrices principales du processus, à l'aide de la Conférence des Présidents des RUP (annuelle) et du Comité de suivi des RUP (trimestriel).

On comprend dès lors l'intérêt porté à la « capacité stratégique régionale » des régions concernées pour établir le socle cognitif commun. Ce concept à l'avantage de rendre compte tant des modèles de décentralisation, des compétences attribuées aux régions, du changement d'échelle dans le secteur de l'immigration, que des ressources et contraintes régionales dans ce même secteur. Il permet d'orienter l'analyse sur la façon les autorités régionales maîtrisent le ou les zone (s) d'incertitude les plus pertinentes dans le secteur de la politique publique d'immigration, la façon dont elles remettent en jeu la prévisibilité avec leurs ressources et contraintes systémiques, dans un contexte précis.

Dans cette lancée, l'ultrapériphérie se présente comme une opportunité de ressource pour alimenter la « capacité stratégique régionale » au sein de leur système centre-périphérie respectif. Inversement, les stratégies déjà mises à l'œuvre par les autorités régionales sur leur territoire, apportent des indices complémentaires sur le cadre d'un processus de convergence ultrapériphérique en matière d'immigration. A partir de nos deux exemples de RUP, canarien et guadeloupéen, que nous mettrons en relation avec les principaux résultats de la réflexion théorique sur la convergence et l'échelon territorial¹¹⁴⁵, il sera possible d'en déduire des variables empiriques de comparaison, esquissant des paramètres déterminants pour un processus de convergence tel que celui que nous étudions.

Les variables déterminantes de la convergence

La construction de ces variables se base sur les deux exemples de stratégies menées sur la période 2005/2006 par la RUP canarienne et la RUP guadeloupéenne, sur la politique publique d'immigration.

De ces exemples concrets, nous sommes en mesure d'extraire des particularités en lien avec les concepts déduits de notre précédente réflexion théorique sur la convergence et l'échelon territorial.

En effet, dans les deux cas, apparaissent trois éléments.

Premièrement la Conscience régionale. Le « sentiment d'appartenance à la communauté territoriale » rejaillit à travers les événements sociaux et politiques mettant en contexte l'ouverture de la brèche systémique (le rapport à l'altérité qui accompagne naturellement les débats sur l'immigration, pousse à se définir par rapport à l'Autre, sous toutes les formes possibles : stigmatisation, xénophobie). Cette même Conscience régionale détermine l'imaginaire communément accepté pour l'argumentation des questions touchant à l'immigration.

¹¹⁴⁵ Section 2 du présent chapitre III.

Deuxièmement les Partis politiques et médiateurs de la société civile. Ils constituent les acteurs principaux de la stratégie régionale (de près ou de loin), les acteurs institutionnels et politiques demeurant les figures régionales les plus remarquées (car ayant plus facilement légitimité pour porter la voix « commune »).

Troisièmement le Leadership. Ces stratégies ont pu se dessiner et émerger grâce à l'existence d'acteurs ayant légitimité à enrôler le statut de leader sur le territoire régional, à savoir les leaders institutionnels que sont l'autorité régionale décentralisée en Guadeloupe et la Présidence du gouvernement autonome aux Canaries. Cette dimension institutionnelle est accompagnée d'un leadership éminemment charismatique en Guadeloupe (le Président du Conseil régional) et d'un leadership principalement idéologique aux Canaries (le parti « *Coalición canaria* ») tout de même portée par le charisme d'un élu (Adán Martín Menis) mais non aussi déterminant pour conduire la stratégie à son objectif final (en Guadeloupe, les répercussions concrètes du Congrès tenu à l'époque, doivent beaucoup aux interventions de Victorin Lurel en tant que parlementaire).

En tout état de cause, un processus de convergence cognitive et normative sous l'égide européen dans l'ultrapériphérie sur la thématique d'immigration, nécessiterait une prise en compte de ces trois variables : Conscience régionale (approximation du « sentiment d'appartenance à la communauté », image/argumentaire donné aux questions européenne et d'immigration), structure du « monde politique » (principaux partis politiques et idéologies, forces sociales vives), leadership (mode de scrutin en vigueur, élus politiques ayant pu se démarquer par leur accession au pouvoir politique régional).

A fin d'une utilisation intéressante de ces variables, notre méthode reposera en plus de l'analyse descriptive allant de soi dans une étude comparative, sur l'analyse discursive, et le bref décryptage des participations aux élections européennes, sur la période 2004-2010¹¹⁴⁶.

2. Conscience régionale, Union européenne et immigration

Le lien affectif d'une communauté avec son territoire influence la place accordée à des thématiques comme l'Union européenne et l'immigration. Lorsque les Iles Canaries ateste d'un haut sentiment d'appartenance (a), la Guadeloupe semble dans une lutte continue pour affirmer sa Conscience régionale (b).

¹¹⁴⁶ Certains retours historiques ne sont pas exclus.

a. *Le haut sentiment d'appartenance aux Canaries : donnée incontournable*

Les principaux schémas sociaux (lieux communs, raccourcis cognitifs) et croyances semi-propositionnelles caractérisant l'arrière-plan d'une communauté, et surtout l'ampleur ou la nature du sentiment d'appartenance au sein de cette communauté (attachement au territoire, fierté) s'illustrent particulièrement bien à travers deux chansons¹¹⁴⁷ dans le cas des Iles Canaries.

La première « *Una sobre el mismo mar* », chantée spécialement durant les fêtes de Noël depuis les années 1990¹¹⁴⁸, décrit l'esprit d'unité de l'archipel et ses spécificités culturelles, historiques et géographiques. La seconde, « *Vivo en un Archipiélago* »¹¹⁴⁹, plus récente (2006/2007) est devenue un véritable hymne régional (surtout pour la nouvelle génération canarienne) en restituant l'amour qui lie l'archipel à ses habitants ainsi que les spécificités communes des membres de la communauté.

« Una sobre el mismo mar »

-- Estribillo--

*Vamos, cantemos
Somos siete sobre el mismo mar.
Siente el latir de un solo pulso,
Llegó Navidad.*

*Fuerteventura: dunas y arena,
Aulaga y soledad.
Sobre Tindaya trae el viento
Arcanos desde el mar
Con un conjuro de libertad,
Amor, futuro y paz.*

*Por la Gomera silba una estrella
Al cedro y al brezal.
Órganos de basalto cantan
Nuestra unidad.*

¹¹⁴⁷ Ces textes ont la particularité d'illustrer le plus haut degré d'expression de la Conscience régionale canarienne. A noter qu'ils ne fournissent qu'une indication dans le cadre de notre étude et non une démonstration affirmée de la Conscience réelle du territoire.

¹¹⁴⁸ Cette chanson créée au milieu des années 1990 par Benito Cabrera (né à Lanzarote et vivant à Tenerife) demeure une des chansons les plus connues dans l'ensemble de l'archipel canarien, et particulièrement une référence pour les fêtes de Noël sur l'île de Tenerife. Le Gouvernement canarien a entériné le caractère « régional » de cette chanson en réalisant une vidéo rassemblant différents interprètes en provenance de toutes les îles de l'archipel. Pour en savoir plus : www.gobcan.es/navidad/img/villancico.pdf;
www.museobelenistaestevez.es/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=97

¹¹⁴⁹ Cette chanson écrite et composée par Manuel Negrín, artiste de l'île de Tenerife connu sous le nom de « Pololo », est souvent mobilisée pour promouvoir le jour de fête régional aux Canaries « El Día de Canarias » chaque 30 mai de l'année.

*Coge el guarapo y ven a brindar
En esta Navidad.*

Estrillo--

*Bajo las lavas de Lanzarote
Duerme un corazón.
En su latir cantan mi voz
Los novios del Mojón.
Iza el Janubio en mares de sal
Sus velas rumbo al sol.*

*Apunta el Nublo por Gran Canaria
El pasó de mi andar
Por los barrancos donde habita el alma del Faycán.
Cuevas pintadas con mazapán
Pregonan Navidad.*

Estrillo--

*Canta la Palma por sirinoque
Al son de mi niñez,
Por Taburiente arrullo y paz,
Almendras, flor y miel.*

*Con los enanos se bará verdad
La magia que soñé.
Teide y retamas por Tenerife
Aroman mi cantar.
Vuela en Ucanca la esperanza
Verde del pinar.
Un Tajarste ven a bailar
En esta Navidad.*

Estrillo--

*Con las sabinas vive en el Hierro
El ansia de mi sed.
Dormido en pozos aun esta
El árbol Garoé.*

*Busca mi faro y encontrarás
La senda del ayer.
Traza tu rumbo por siete estrellas
Y se forjaran
Con el poder de una canción
Caminos sobre el mar.
Canarias una sola será en esta Navidad.*

Estrillo--

« Une sur la même mer »¹¹⁵⁰

-- Refrain--

*Allons, Chantons,
Nous sommes sept sur la même mer.
Sent le battement d'un seul poul,*

¹¹⁵⁰ Notre traduction la plus proche du sens initial.

Noël est arrivé.

*Fuerteventura: dune et sable,
Aulaga y solitude.
Sur Tindaya porte le vent
Mystères depuis la mer
Avec une conjuration de liberté,
Amour, futur et paix.*

*Par la Gomera siffle une étoile
Au cèdre et au bruyère.
Organes de basalte chantent
Notre unité.
Prends le Guarapo et viens porter un toast
À ce Noël.*

Refrain--

*Sous les laves de Lanzarote
Dort un cœur.
Dans son battement ils chantent ma voix
Les amoureux du Mojón.
Iza le Janubio dans les mers de sel
Leurs bougies en direction du soleil.*

*Souffle le voile pour Gran Canaria
Le passage de ma marche
Par les précipices où habite l'âme du Faycán.
Cavernes peintes avec pâte d'amande
Annoncent Noël.*

Refrain--

*Chante la Palma par sirinoque
Au son de mon enfance.
Par Taburiente roucoulement et paix,
Amandes, fleur et miel.*

*Avec les nains tout deviendra vrai
La magie dont j'ai rêvé.
Teide y géêts par Tenerife
Parfument mon chant.
Vole à Ucanca l'espérance
Verte du pinède.
Un Tajaraste viens danser
À ce Noël.*

Refrain--

*Avec les sables vit à el Hierro
L'angoisse de ma soif.
Endormi dans les puits est encore
L'arbre Garoé.*

*Cherche mon phare et tu trouveras
Le sentier d'hier.
Prends le cap pour sept étoiles
Et se forgeront
Avec le pouvoir d'une chanson
Des chemins sur la mer.
Canaries une seule sera ce Noël.*

Refrain—

On constate tout au long du texte que les spécificités historiques, du patrimoine naturel et culturel de chacune des îles de l'archipel sont mises en exergue, l'ensemble composant une unité certaine sur laquelle insiste l'esprit de la chanson : « *une sur la même mer* », « *nous sommes sept sur la même mer, sans battre un seul pouls* », « *prends le cap pour sept étoiles et se forgeront avec le pouvoir d'une chanson des chemins sur la mer. Canaries une seule sera ce Noël* ». La spécificité de l'archipel est appuyée par une description des particularités insulaires comme composante enrichissante d'un « tout ». Y sont pris en référence de la végétation et montagnes (Aulaga, Tindaya, Taburiente, Teide, Ucanca, Garoé), des symboles culturels et historiques, en passant par les mets, danses et musiques (Guarapo, los novios del Mojón, el Faycán de Telde, Sirinoque, Tajaraste).

– TABLEAU 29 –

« Une sur une seule mer » : références insulaires

	Références citées par la chanson
Fuerteventura	<ul style="list-style-type: none"> - Aulaga : une végétation sous forme d'arbuste qui domine pratiquement la totalité de la superficie insulaire. A sa période de floraison (mars-juin) cet arbuste pouvant atteindre jusqu'à un mètre de hauteur, présente des fleurs de couleur jaune¹¹⁵¹. - Tindaya : une montagne située dans la ville « La Oliva », considéré comme le monument naturel le plus emblématique de l'île.
La Gomera	<ul style="list-style-type: none"> - Guarapo : appellation attribuée à la sève recueillie du palmier, cette substance constitue une des références la plus significative de la culture gastronomique de l'île. Elle est utilisée sous forme de boisson, de miel, gâteau et confiseries.
Lanzarote	<ul style="list-style-type: none"> - Los Novios del Mojón : la céramique « El Mojón » est célèbre dans toute l'île, particulièrement deux figures connues comme les amoureux du Mojón¹¹⁵².
Gran Canaria	<ul style="list-style-type: none"> - Faycán : durant la conquête des Iles Canaries par la Couronne de Castille, le « Faycán de Telde » fut un des investigateurs de la résistance aborigène. Aux alentours du XIV^e siècle, Telde était un des dix centres principaux qui divisait l'île¹¹⁵³.
La Palma	<ul style="list-style-type: none"> - Sirinoque : une danse et musique typique des Iles Canaries. - Taburiente : au centre de l'île, se trouve un amas d'origine érosive qui forme ce que l'on appelle « la Caldera de Taburiente » (déclaré parc national en 1954), une formation géologique d'environ 7 km considérée comme la merveille naturelle la plus emblématique de l'île.
Tenerife	<ul style="list-style-type: none"> - Teide : il s'agit d'un volcan (le troisième plus grand volcan du monde), situé au sein du Parc national du Teide (déclaré ainsi depuis 1954), situé dans la zone la plus haute de l'île¹¹⁵⁴. - Ucanca : le plus grand vallon du Parc national, dénommé « Llano de Ucanca ». - Tajaraste : une danse très typique de l'île, dont le nom a également été donné à l'instrument de cette même danse (« Panderero canario »).

¹¹⁵¹ <http://fuerteventuraenimágenes.com/la-aulaga-majorera>

¹¹⁵² www.turismoteguisse.com/es/pueblo-el-mojon.php

¹¹⁵³ www.laguia.degrancanaria.com/datos/historia.php

¹¹⁵⁴ <http://m.webtenerife.com/destinos-y-lugares/parque-nacional-del-teide/geolog%C3%ADa.htm>

El Hierro	- Garoé : l'arbre Garoé, également appelé « Árbol Santo », détenait un caractère sacré pour les aborigènes de l'île du fait que l'eau que laissait couler ses feuilles et qui se recueillait dans une espèce de réservoir était suffisante pour approvisionner les habitants (n'existant aucune autre réserve d'eau potable dans l'île) ¹¹⁵⁵ .
------------------	---

Notre tableau

Une succession de références « naturelles », allant d'elles-mêmes, qui individuellement consolide l'ancrage identitaire de l'archipel (sous-entendu par rapport au reste de l'Espagne, si ce n'est du monde). S'en dégage un sentiment de fierté latent par l'exposition de richesses naturelles et culturelles, néanmoins plus exprimé (de façon toute autre) dans la seconde chanson que nous abordons infra.

« Vivo en un archipiélago »

-- Estribillo--

*Vivo en un archipiélago
Donde tocan el tambor
Y la gente se mueve.
En medio del Atlántico
Donde vivimos tú y yo,
Donde sé que me quieren (X2)*

*Vivo donde el viento da la vuelta
Donde llaman a la puerta
Y te abren el corazón.*

*Vivo en la tierra de mi padre
Donde me crió mi madre
Donde tengo yo un amor.*

*Vivo lejos del caribe ardiente
De su música caliente
De su salsa y su sabor.*

*Pero la llevamos tan presente
Mira que curiosamente heredamos su calor...*

Estribillo—(X2)

*Vivo de las prisas apartado
Me dicen aplatanado
Y quizás tengan razón.*

*Pero, ustedes y yo sabemos
Que hay gente que va sin frenos y no llegan a mejor.*

*Vivo por que Dios me lo permite
Y no hay razón que limite
Al hombre su libertad.*

*Vivo alejado de las penas
Y me voy a las verbenas
A cumplir su voluntad..*

¹¹⁵⁵ www.slideshare.net/kanarian/historia-del-arbol-garoe

«Je vis dans un archipel»¹¹⁵⁶

-- Refrain--

Je vis dans un archipel
Où ils jouent le tambour
Et les gens bougent.
Au milieu de l'Atlantique
Où nous vivons toi et moi,
Où je sais qu'ils m'aiment (X2)

Je vis là où le vent se retourne
Où ils frappent à la porte
Et ils t'ouvrent le cœur.

Je vis sur la terre de mon père
Là où m'a élevé ma mère
Là où j'ai un amour.

Je vis loin de la caraïbe ardente
De sa musique chaude
De sa salsa et sa saveur.

Mais nous la portons si présente
Que curieusement nous héritons de sa chaleur...

Refrain—(X2)

Je vis éloigné de la rapidité
Ils me disent ramollis
Et peut-être qu'ils ont raison.

Mais vous et moi savons
Qu'il y a des gens allant à toute vitesse
Et qui n'arrivent pas à mieux.

Je vis parce que Dieu me le permet
Et il n'y a pas de raison qu'il limite
Sa liberté à l'Homme.

Je vis éloigné des peines
Et je m'en vais aux kermesses
Accomplir sa volonté...

Ce texte exprime davantage l'amour, l'affection portée à l'archipel et à ses habitants, en axant sur les petites habitudes partagées par la communauté canarienne, ces aspects du quotidien qui relient les membres de cette communauté. L'amour du sol, la fierté de la culture (« Je vis dans un archipel où ils jouent le tambour et les gens bougent »), l'importance de la religion (« Je vis parce que Dieu

¹¹⁵⁶ Notre traduction la plus proche du sens initial.

me le permet », « *je m'en vais aux kermesses accomplir sa volonté* ») sont relatés à l'aide d'un vocabulaire très « familier ». Ces mots créent une proximité similaire à celui du foyer, l'archipel étant assimilé à une maison familiale, premier lieu d'attachement d'un être humain : « *frappent à la porte* », « *t'ouvrent le cœur* », « *la terre de mon père* », « *m'a élevé ma mère* », « *j'ai moi un amour* ».

Le sentiment d'unité voire de complicité, se reflète par l'utilisation de pronoms personnels de la première et deuxième personne du singulier et du pluriel « *vivons toi et moi* », « *nous la portons* », « *vous et moi savons* », pour valider des caractéristiques sociales de l'archipel « *la musique* », « *la chaleur* », le rythme de vie. Une unité spécifique à l'archipel, appuyée par l'utilisation du « je » (au sens « le canarien »), et une référence aux « Autres » (sous-entendu la péninsule espagnole et ses autres régions) : « *ils me disent ramolli* », « *il y a des gens qui vont sans frein* ».

Une déclinaison de stéréotypes qui nourrissent la définition de l'archipel et de sa vie sociale, et qui parallèlement illustre le profond sentiment d'appartenance existant.

La communauté canarienne exprime ainsi un amour...si représentatif que la chanson n'a de cesse d'être utilisée médiatiquement (spot publicitaire touristique sur RTVE-Canaria, principale chaîne autonome indépendante du national), socialement (reprise par des élèves canariens participant à un concours à dimension européenne pour représenter l'archipel¹¹⁵⁷), et politiquement (pour la campagne de promotion de la réforme du Statut d'Autonomie durant la législature 2007-2011)¹¹⁵⁸.

Ces deux chansons expriment ensemble les contours de la conscience régionale canarienne, où fierté culturelle, amour de la communauté et du territoire s'entremêlent avec les spécificités géographiques de l'archipel. Mais il existe également des symboles statutairement et légalement reconnus, qui consolident le sentiment d'unité de l'archipel.

Tout d'abord, le Drapeau des Canaries (article 6) : formé par trois franges égales en sens vertical, dont les couleurs sont à partir de l'est, blanc, bleu et jaune.

Puis, l'écusson (article 6) : les Canaries ont leur propre écusson, dont la description consiste en une zone bleue portée sept îles d'argent bien ordonnées, deux, deux, deux et une, cette dernière en pointe. Comme timbre une couronne royale d'or, surmontée d'un ruban d'argent avec la devise OCEANO de sabre et comme supports deux chiens en couleur et colliers.

¹¹⁵⁷ En 2012, les élèves et professeurs du collège public grancanario CEIP Valsequillo, ont représenté l'Espagne à l'Eurovision scolaire avec une vidéo adaptée de la chanson « vivo en un Archipiélago », pour montrer à toute l'Europe la culture canarienne, les costumes traditionnels, la gastronomie, les fêtes et certains lieux emblématiques. Le collège est arrivé en troisième position parmi les 39 pays européens participants. Cf. www3.gobiernodecanarias.org/medusa/portal/author/eco-escuela-2-O/page/5/

¹¹⁵⁸ « *Quelque soit les accusations pouvant lui être attribué d'un point de vue politique, il ne fait pas de doute qu'elle a été une publicité qui a interpellé les cœurs de tous les canariens, qui également on pourrait dire a servi pour apaiser les tensions de l'éternel conflit insulaire* ». Cf. <http://increscendocanarias.wordpress.com/2013/10/18/manuel-negrin-vivo-en-un-archipelago/>

Enfin, l'hymne officiel des Canaries établi par la Loi 20/2003, du 28 avril et mis en application à travers le Décret 95/2003 du 21 mai 2003. La mélodie (*Arrorró*, de l'oeuvre *Cantos Canarios* de Teobaldo Power et Lugo-Viña), doit être interprétée dans les actes officiels de caractère public et de signification spéciale organisés par la Communauté autonome et les Entités locales canariennes, a) quand assistent le Président du Gouvernement des Canaries, le Président du Parlement des Canaries ou le Vice-président du Gouvernement des Canaries, b) les actes d'hommage au drapeau des Canaries, c) les actes officiels qui commémorent les fêtes locales, d) les actes culturels, scientifiques et sportifs ou de quelque autre nature auxquels assiste une représentation officielle de la Communauté autonome des Canaries.

Comme nous le verrons plus bas, l'idéologie nationaliste s'inscrit naturellement dans cet arrière-plan et dans la conception du pouvoir politique canarien. Pour l'heure, ce sont les retombées d'un tel niveau de Conscience régionale que l'on mesurera à travers les thématiques de l'Union européenne et de l'immigration. Comment s'inscrivent-elles dans cette esquisse d'arrière-plan cognitif ?

En se référant aux élections européennes de 2004 et de 2009¹¹⁵⁹, on constate que le taux de participation est en progression (36,48% en 2004 ; 40,99% en 2009), et non très éloigné du taux de participation nationale (45,14% en 2004 ; 46,00% en 2009). Parallèlement, les pourcentages de votes nuls (0,30% en 2004 ; 0,70% en 2009) et de votes blancs (0,50% en 2004 ; 1,31% en 2009) sont en progression. Ces données permettent-elles d'évoquer une conscience européenne au sein de la Conscience régionale canarienne ?

Il semblerait que non s'il l'on en croit les résultats du baromètre d'opinion émis par le Conseil économique et social canarien en 2008¹¹⁶⁰, qui attestent d'un faible attrait pour les thématiques liées à l'UE aux Canaries (29% ont un intérêt bas, 34% un intérêt moyen, 24% un intérêt haut). La conception canarienne de l'UE se veut éminemment financière, l'impact de l'Union étant perçu à travers l'attribution de subventions et de fonds (pour 42% il s'agit des bénéfices tirés de l'investissement de l'Espagne dans l'UE pour les Canaries, et pour 48% il s'agit des bénéfices obtenus par les Canaries de part son éloignement géographique). Néanmoins, 76% reconnaissent que la plus grande participation de l'UE a été dans le domaine de l'immigration (72% dans l'éducation, 64% dans la défense et sécurité, 52% dans le fiscal).

¹¹⁵⁹ <http://especiales.lasprovincias.es/elecciones-europeas-2009/resultados/canarias.html>

¹¹⁶⁰ Consejo Económico y Social de Canarias (CES Canarias), Barómetro de opinión pública en Canarias 2008 (2a oleada), PP.64-66.

Un faible attrait pour les questions européennes, mais un sentiment partagé d'investissement de l'UE en termes de financement et d'immigration. Les taux de participation aux élections européennes doivent ainsi être interprétés davantage comme un souci de porter les intérêts les plus proches de la Communauté autonome au niveau européen, espace public déterminant dans les prises de décisions nationales, qu'un réel attrait accordé à l'Union européenne elle-même : aux élections européennes de 2009 ce sont les deux partis traditionnels PP (40,99%) et PSOE (35,93%) qui caracolent en tête aux Canaries, suivi de Coalición por Europa dans lequel figure le parti nationaliste Coalición Canaria (15,73%) .

Le thème de l'immigration fait quant à lui l'objet d'une appréciation très approximative aux Canaries. En effet, la plupart des sondages d'opinion réalisés abordent très superficiellement la place réelle accordée à cette thématique au sein de la conscience régionale. Les quelques données disponibles sont en mesure de dire que l'immigration s'éloigne des principales préoccupations des canariens entre 2007 et 2010, que la perception négative après une nette augmentation est globalement stable mais tout de même importante, sur la même période, et que la majorité n'estime pas nécessaire la présence de travailleurs immigrés sur le territoire.

- TABLEAU 30 -

Sondages d'opinion sur l'immigration aux Canaries (2007/2008 et 2010)

	2007	2008 (2 ^e vague)	2010 (2 ^e vague)
Les principaux problèmes existants aux Canaries	1 - Chômage (41%) 2- Santé (39%) 3-Immigration (38%).	1-Chômage (75%) 2-Problème économique (43%) 3- Immigration (32%).	1-Chômage (85,1%) 2-Problème économique (33,7%) 3-Santé (26,3%) 4- Drogue (20,7%) ... 9- Immigration (11,1%)
L'opinion sur l'immigration venant d'autres pays	Opinion négative : 34% Opinion positive : 23% Opinion neutre : 41%	Opinion négative : 44% Opinion positive : 19% Opinion neutre : 34%	Opinion négative : 44,3% Opinion positive : 15,7% Opinion neutre : 38,4%
Le besoin de travailleurs immigrés sur le territoire	Non pas de besoin : 46% Oui, il y a un besoin : 46%	Non pas de besoin: 64% Oui, il y a un besoin : 30%	Non pas de besoin: 71,1% Oui, il y a un besoin : 24,4%

Notre tableau/Source : CES Canarias¹¹⁶¹

¹¹⁶¹ Consejo Económico y Social de Canarias (CES Canarias), Barómetro de opinión pública en Canarias 2008 (2^a oleada), 2010 (2^a oleada). Nous avons volontairement écarté les données de 2009 estimant d'une part qu'ils ne bouleverseraient pas réellement la tendance, et que d'autre part l'année 2008 marquait davantage un changement net (première vague de crise économique mondiale avec celle de 2010).

Néanmoins, demeure négligée la mesure de la perception sociale des immigrés et des attitudes xénophobes :

« [...] resulta especialmente llamativo el déficit de conocimiento que sobre esta cuestión arroja la investigación en canarias [...] tan importante [...] es disponer de herramientas de análisis sociológico para conocer periódicamente la evolución de la percepción de los inmigrantes en la opinión pública canaria. En este terreno, debemos concluir que el balance al día de hoy es claramente insatisfactorio: prácticamente puede decirse que no existe ninguna institución o grupo de expertos que tengan encomendada la tarea de auscultar con regularidad las opiniones de los canarios sobre el fenómeno inmigratorio y sus repercusiones en la estructura social de las Islas»¹¹⁶².

On comprend dès lors les difficultés qu'il y a à définir l'imaginaire argumenté autour de l'immigration sur le territoire canarien,...d'un angle de vue éminemment social: les discours et positionnement politico-médiatique apportant une ébauche (quoique discutable contenu des motivations accompagnants ces récits) du référentiel dominant dans l'espace public de l'archipel.

b. La lutte pour l'affirmation d'une Conscience régionale en Guadeloupe

Le sentiment d'appartenance à un territoire prend une tournure plus complexe lorsque l'histoire a laissé des contours sociaux qui affaiblissent l'unité de la communauté d'un territoire. L'archipel de la Guadeloupe, comme la plupart des territoires ayant un passé colonial, est confronté à cette division de fait au sein de sa communauté. Dès lors, ce sont plusieurs communautés, toutes animées d'un attachement réel au même territoire, qui coexistent, parfois avec des difficultés selon les périodes. L'époque coloniale a la particularité d'être le point de départ des sociétés créoles, qui ont pris naissance au sein de l'économie esclavagiste et se sont formées à partir du mélange ethnique (esclaves, colons, main d'œuvre étrangères). Elle constitue à l'heure actuelle le seul passé commun des membres de la « communauté guadeloupéenne »...les guillemets sont de rigueur si l'on tient compte du fait que cette même société coloniale fonctionnait sur une division raciale et sociale. Les interactions qui sont mises à l'œuvre sur le territoire guadeloupéen ont engendré des croyances collectives imprégnées de souvenirs

¹¹⁶² « [...] se trouve particulièrement alarmant le déficit de connaissance que totalise la recherche aux Canaries sur cette question [...] aussi important [...] est de disposer d'outils d'analyse sociologique pour connaître périodiquement l'évolution de la perception des immigrés dans l'opinion publique canarienne. Sur ce terrain, nous devons conclure que le bilan au jour d'aujourd'hui est clairement insatisfaisant : on peut pratiquement dire qu'il n'existe aucune institution ou groupe d'experts à qui a été remise la tâche d'ausculter avec régularité les opinions des canariens sur le phénomène migratoire et ses répercussions dans la structure sociale des Iles ». RODRIGUEZ BORGES Rodrigo Fidel, « La Opinión Pública de las Islas canarias ante la inmigración. Una década de encuestas en la frontera sur de la UE », in: *Revista Atlántida*, 2, diciembre 2010, PP.171-196 (particulièrement P.193).

douloureux. Certes, il y a un passé commun, mais celui-ci n'est pas vécu de la même façon par les descendants d'esclaves, ceux des colons ou encore par la classe des mûlatres.

L'évocation d'une « conscience régionale » unanime en Guadeloupe reste un sujet de débat d'actualité dans l'archipel. La communauté s'évertue à construire son attachement au territoire, à se débattre avec les reliquats coloniaux pour trouver une base commune solide et construire un projet d'avenir commun. L'exercice est d'autant plus difficile que le système français ne facilite pas les émancipations territoriales, tant administrativement, culturellement que politiquement. Les rapports passés entre la France métropolitaine et l'ancienne colonie de la Guadeloupe apparaissent planer telle une ombre dans les échanges jusqu'à aujourd'hui : entre assimilation et intégration, le versant émotionnel de l'imaginaire de l'archipel se retrouve balloté.

Les différents groupes composant la communauté imaginée de la Guadeloupe ont du mal à s'accorder, certains optant pour la totale assimilation à la France hexagonale, d'autres pour une intégration mesurée, ou encore une rupture pure et simple. Le débat reste intense quand on sait que le passé commun est constitué de douleurs, de tensions, et de blessures non refermées.

Les schémas sociaux (manière voir et de concevoir tacites) qui traversent cette communauté s'observent aisément au niveau culturel : il y a une volonté affirmée de faire émerger une conscience régionale, un arrière-plan propre à une communauté, mais qui semble buter sur la pluralité des imaginaires qui ont toujours caractérisé l'ancienne colonie. Cette configuration rend difficile la mise en exergue d'un tissu de valeurs communes, les croyances semi-propositionnelles¹¹⁶³ et les croyances endossées¹¹⁶⁴, allant dans un sens ou dans l'autre en fonction du groupe pris en référence.

Sans présupposer une plus grande crédibilité à l'un ou l'autre groupe composant la société guadeloupéenne, nous retiendrons l'imaginaire porté par « la masse », sous-entendu le prolétariat et la petite bourgeoisie, en laissant de côté la haute bourgeoisie de la région. En reprenant l'état d'esprit du marxisme, il s'agit de s'intéresser aux idées de la « majorité » sans pour autant occulter l'existence de la « minorité ».

Deux exemples culturels apportent un début d'analyse sur les composantes de cet imaginaire collectif: la construction d'un espace commémoratif «le Mémorial ACTe», ainsi qu'une chanson populaire du territoire dont le texte a eu des échos retentissants dans la vie politique régionale et nationale.

¹¹⁶³ Pour rappel, il s'agit de croyances préexistantes aux individus qui les endossent et transmises par des émetteurs ayant autorité : école, médias.

¹¹⁶⁴ Pour rappel il s'agit de croyances liées aux attentes et objectifs d'un individu en fonction de sa position sociale.

La construction du Mémorial-ACTe

Le 26 octobre 2004, le Conseil régional de Guadeloupe affirmait dans un discours de politique générale, sa volonté de contribuer à la « mémoire collective » par la création d'un espace régional témoignant de la traite des esclaves et de la lutte pour la liberté. Avec une ouverture internationale, ce centre se présente à la fois comme : un lieu de culture, d'exposition et d'animation à destination de la population guadeloupéenne, des touristes, des étudiants et chercheurs ; un lieu symbolique ; un écho avec l'histoire projeté à travers les continents, ouvert à toutes les cultures, rejetant toutes les oppressions¹¹⁶⁵.

Le titre de l'espace est en lui-même significatif : un lieu de mémoire (Mémorial) et d'action vers un futur réfléchi à partir de cette mémoire (ACTe). Ici, l'identification au territoire est envisagée d'un angle de vue large : les schémas sociaux de la société guadeloupéenne se retrouvent dans d'autres cas de figures, d'autres vécus ayant été également confrontés à un passé esclavagiste, colonial, ou tout simplement de lutte âpre pour la liberté. L'imaginaire de la communauté de Guadeloupe n'est pas voulu replié sur lui-même, mais construit avec le renfort d'autres communautés externes au territoire :

« Le Mémorial ACTe porte témoignage de notre réflexion sur le monde contemporain, dans l'affirmation des différences culturelles, mais aussi dans la recherche d'un nouvel humanisme et d'entente entre les peuples et les nations. Il apporte un message de paix et de fraternité dans une société en évolution et un marché en bouleversement »¹¹⁶⁶.

Avec ce projet, le Conseil régional officialise des croyances semi-propositionnelles élaborées à partir des schémas sociaux latents au territoire : la démarche intellectuelle qui accompagne la construction structurelle et idéale de cet espace, vise à susciter une adhésion collective sur des contours sociaux précis. Un travail de mémoire qui répond également à l'ambivalence omniprésente dans l'imaginaire collectif, tiraillé entre valeurs post-coloniales et émancipation.

La présentation du projet par l'équipe de pilotage associée au Conseil régional de Guadeloupe, fournit par ses tournures de phrases et le vocabulaire employé, une appréciation claire de la direction donnée aux croyances semi-propositionnelles suggérées. Tout d'abord, « le projet...s'affirme comme 'Acte' susceptible de fécondation et de production d'une nouvelle culture », dans lequel « la problématique de la traite négrière et de l'esclavage y sera présentée dans son contexte mondial et pluri-millénaire ». Il se veut « avant tout un lieu de promotion d'un nouvel humanisme et d'entente entre les peuples, les

¹¹⁶⁵ Présentation du projet, Note de presse du Conseil régional de Guadeloupe.

¹¹⁶⁶ Ibid.

nations, les cultures ». Pour cela « il ne s'agira pas de prédéfinir 'une morale' étroite mais une ouverture réaffirmant que l' 'Autre', même si les différences entre les individus comme les cultures et les sociétés doivent être affirmées, reconnues, valorisées ». Le projet « s'inscrit dans un réseau international de mémoire et de défense des droits de l'Homme » et repose sur la volonté politique de « créer un contenu fort sur la mémoire dans lequel le passé informe le présent, le nourrit pour construire un futur nouveau et riche »¹¹⁶⁷.

Le Mémorial situé sur la zone du DARBOUSSIER dans la ville capitaline de Pointe-à-Pitre, a pour ambition de devenir un lieu d'histoire et de culture, une référence à l'international. Un vaste projet¹¹⁶⁸ qui pourra s'ouvrir officiellement en mars 2015.

La chanson populaire « La Gwadeloup sé tan nou »¹¹⁶⁹

Durant les premiers jours d'un immense mouvement social en décembre 2008, un poète originaire de la Basse-Terre, Jacky Richard, écrivit un refrain rendu célèbre à partir du 20 janvier 2009. Cette oeuvre sera en effet emblématique du mouvement de grève générale de 44 jours mené par un syndicat pro-régional connu pour sa force de persuasion, l'UGTG (« Union Générale des Travailleurs de Guadeloupe »), converti pour l'occasion en un collectif inter-syndical dénommé LKP (« *Liyannaj Kont Pwofitasion* »¹¹⁷⁰). Par la suite, il deviendra une chanson à succès, considérée comme un véritable hymne ancré dans la culture locale, car reflétant les tensions entre masse populaire (noire) et patrons descendants de colons, dans l'archipel.

Une « racialisation » du mouvement de grève dénonçant particulièrement le haut niveau de vie chère sur le territoire¹¹⁷¹, ainsi que la persistance de relations propres à la société coloniale de jadis. A travers cette chanson ayant suscité beaucoup de débats et d'inquiétudes pour la cohésion sociale de la région, il est possible d'identifier la tension constante qui caractérise la recherche d'identification commune en Guadeloupe¹¹⁷².

¹¹⁶⁷ Se reporter au tableau sur « Le Mémorial ACTe et sa démarche mémorielle scientifique et culturelle » en annexe.

¹¹⁶⁸ Un grand espace composé : d'un premier bâtiment de 2500m² (une salle d'exposition permanente, une salle d'exposition temporaire, un patio central, un hall d'accueil, un centre de recherche généalogique, une médiathèque, une administration, un service technique, une boutique, un restaurant gastronomique, un bar Lounge), d'un deuxième bâtiment lié au premier par une immense arche métallique (une salle polyvalente, un restaurant bistrot, un espace congrès et arts vivants de 400 places). Enfin, une passerelle relie les bâtiments à un morne situé non loin (Morne mémoire du Darboussier) qui prend la forme d'un jardin panorama avec une table d'orientation.

¹¹⁶⁹ Phrase en langue créole signifiant : « la Guadeloupe est à nous ».

¹¹⁷⁰ « Alliance contre l'abus ».

¹¹⁷¹ Pour en savoir plus, se reporter notamment à l'article de presse du Figaro disponible sur le lien suivant : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/02/16/01016-20090216ARTFIG00214-les-bekes-au-c339ur-du-conflit-en-guadeloupe-.php>

¹¹⁷² Il est à préciser que ce mouvement de grève a pris naissance en Guadeloupe, pour s'étendre dans les autres départements et régions d'outre-mer (DROM) : Martinique, Guyane et Réunion.

-- Refrain--

*La Gwadeloup sé tannou
La Gwadeloup sé pa ta yo
Yo péké jè sa yo vé
Sa yo vé an péyi annou*

*Wi ! Gwadeloupéyen
Sé lè pou mèt nou doubout !
Doubout kont tout pwofitasyon !
LKP nouwè zyé an nou !*

Refrain (X2) ----

*Liyannaj kont pwofitasyon
Biten a Gwadeloupéyen
Gwadeloup la nou adan'y la
Soley la ja ka chofé
Siw vini ka manjé nou
Ou vini aswajé nou
On biten nou ké di vou
Si tinn' bobo tini longan*

Refrain (X2) ----

*Liyannaj ka déklaré
Nou péké janmé lagé
Zòt ja asé pwofité
Négosyé pou négosyé
Tinn dé lwa ki ja voté
Ki pé détòtiyé Gwadeloup
Kontanté zòt apliké yo
Fò arété jè jé bésé*

Refrain (X2) ----

*Mésyé !
Pa jè jé épi tèt an mwen !
DOMOTA démontré yo
SENT LISI apa SENT LIS'
Nou ka gadé la mafia
Yo sizé anlè tab la
Lè-w vwè panol la chapé
sé moun la yo ka tranblé
yo mandé o yo sòti
Liyannaj kont pwofitasyon*

Refrain (X2) ----

*Siw vwè on pèp an larila
Pa mandé nou poukisa
On konsyans ka boujoné
La gwadeloup vinn ékléré
Nou tinn dinité kouraj
Nou kay adan sans a listwa
Gwadeloupéyen gadé lespwa
Kou a kou milé an bwanka*

Refrain (X2) ----

*Nou sé piti a Ignace
Désandan a Solitude
Sé yo ki zansèt annou
Sé yo ki Gwadeloupéyen
Sikriyé Gwadeloup la
Nou goumé pou nou sòti
Alè nou ja pété chenn
Nou paka viré anba chenn*

Refrain (X2) ----

*Manman la Gwadeloup sé tannou
La Gwadeloup péyi annou
La Gwadeloup sé la nou yé
La nou fèt an soley la
Gwadada sé tannou
Péyi la sé pa ta yo
On biten fo yo konpwann
Yo ké lésé nou kon nou yé*

Refrain (X2) ----

*Asé pwofité !
DOMOTA palé !
Liyannaj ohhh !
LKP !
Nou té ja la !
Domota woy !!!
LKP
Wouvè zyé annou
Sé tannou ni
A pa ta yo
LKP wo !
Wouvè zyé annou*

Refrain (X2) ----

«La Guadeloupe est à nous »

-- Refrain--

*La Guadeloupe est à nous
La Guadeloupe n'est pas à eux
Ils ne pourront pas faire ce qu'ils veulent
Ce qu'ils veulent dans notre pays.*

*Oui! Guadeloupéens
Il est l'heure de nous mettre debouts !
Debout contre tout abus de profit !
LKP nous a ouvert les yeux !*

Refrain (X2) ----

*Liyannaj kont pwofitasyon
Chose de Guadeloupéens
Guadeloupe nous y sommes
Le Soleil nous chauffe déjà
Si tu es venu pour nous bouffer
Tu es venu pour nous assoiffer
On te dira une chose
S'il y a des bobos il y a des médicaments*

Refrain (X2) ----

*Liyannaj déclare
Nous n'allons jamais lâcher
Vous avez déjà assez profité
Négocier pour négocier
Des lois ont déjà été votées
Qui peuvent désespérer la Guadeloupe
Contentez-vous de les appliquer
Faut arrêter de faire des entourloupes*

Refrain (X2) ----

*Monsieur!
Ne joue pas avec ma tête !
DOMOTA leur a démontré
Sainte Lucie ce n'est pas Sainte Luce
Nous regardons la Mafia
Ils sont assis près de la table
Quand tu vois que la parole s'échappe
Ces mêmes personnes tremblent
Ils ont demandé d'où ils sortent
Liyannaj kont pwofitasyon*

Refrain (X2) ----

*Si tu vois un peuple dans la rue
Ne nous demande pas pourquoi
Tu as conscience que ça bourgeonne
La Guadeloupe vient éclairer
Nous avons dignité et courage
Nous allons dans le sens de l'histoire
Guadeloupéen garde l'espoir
Chaque personne aura son tour*

Refrain (X2) ----

*Nous sommes les enfants d'Ignace
Descendants de Solitude
Ce sont eux nos ancêtres
Ce sont eux qui sont Guadeloupéens
Sucrier de la Guadeloupe
Nous avons lutté pour nous en sortir
Nous avons déjà brisé les chaînes
Nous ne retournons pas dans les chaînes*

Refrain (X2) ----

*Maman la Guadeloupe est à nous
La Guadeloupe notre pays
La Guadeloupe c'est là que nous sommes
Nous nous sommes fait au soleil
Gwadada¹¹⁷³ est à nous
Le pays n'est pas à eux
Une chose qu'ils doivent comprendre
Ils vont nous laisser comme nous sommes*

Refrain (X2) ----

*Arrêtez de profiter !
DOMOTA a parlé!
Lzyannaj oooh !
LKP !
Nous étions déjà là !
Domota voy !!!
LKP
Nous a ouvert les yeux
Elle est à nous oui
Ce n'est pas la leur
LKP wo !
Nous a ouvert les yeux*

Refrain (X2) ----

Dans le texte se positionnent clairement deux groupes d'antagonistes : la Guadeloupe de masse, noire, composée de descendants d'esclaves, et la Guadeloupe de haute classe sociale, blanche et mûlatre essentiellement, où figurent les descendants de colons.

La transposition de la lutte contre l'esclavage sur le conflit social de 2009 est sans appel : « *Nous allons dans le sens de l'histoire* » est-il précisé dans la chanson.

Une communauté guadeloupéenne qui doit compter avec des affrontements dits et non dits entre ces deux groupes. Le premier revendique la légitimité de son lien d'appartenance, son rapport affectif à l'archipel guadeloupéen, perceptible par l'utilisation récurrente de la première personne du pluriel « Nous » en opposition à l'autre groupe désigné comme extérieur à cette vie communautaire avec le pronom personnel « Vous » si ce n'est celui de la troisième personne du pluriel « Ils » :

¹¹⁷³ Surnom populaire attribué à la Guadeloupe.

- « *La Guadeloupe est à nous... la Guadeloupe n'est pas à eux...Ils ne pourront pas faire ce qu'ils veulent... dans notre pays* ».

- « *Nous n'allons jamais lâcher...Vous avez déjà assez profité* ».

- « *La Guadeloupe notre pays ... La Guadeloupe c'est là que nous sommes... Gwadada est à nous ... Le pays n'est pas à eux...Une chose qu'ils doivent comprendre...Ils vont nous laisser comme nous sommes* ».

Pour conforter la démarche, des références historiques marquantes pour la masse populaire noire, car symbolisant la résistance passée contre le système esclavagiste, sont évoquées afin d'établir une définition du « véritable guadeloupéen ». Il s'agit particulièrement de la Mûlatresse Solitude¹¹⁷⁴ et de Joseph Ignace¹¹⁷⁵, deux personnages emblématiques qui ont perdu la vie en combattant pour la liberté : « *Nous sommes les enfants d'Ignace...Descendants de Solitude ... Ce sont eux nos ancêtres ... Ce sont eux qui sont Guadeloupéens* ».

Ce rappel constant à la douloureuse période esclavagiste se vit également à travers les mots et verbes rappelant la condition des esclaves et les efforts fournis pour s'en libérer : « *Le soleil nous chauffe* » ... « *Tu es venu pour nous assoiffer* » ... « *S'il y a des bobos...il y a un médicament* » ... « *un peuple dans la rue...tu as conscience que ça bourgeoine* » ... « *Nous avons dignité et courage* » ... « *Guadeloupéen garde espoir* » ... « *Sucrier de Guadeloupe nous avons lutté...déjà brisé les chaînes* ».

Les abus passés sont ainsi présentés comme persistant, cette fois dans les relations avec le patronnat et la masse populaire. Pour cette nouvelle lutte, le porte-parole syndicaliste Elie Domota est présenté comme le leader en charge de dénoncer et d'amorcer un nouveau tournant

¹¹⁷⁴ La Mûlatresse Solitude (1772-1802). Née en Guadeloupe à la suite d'un viol causé à une jeune déportée d'Afrique par un homme blanc durant le voyage d'un bateau négrier en direction des Antilles, la jeune Rosalie se verra surnommée « La Mûlatresse Solitude » en référence à son métissage. Rebelle, Solitude ne tarda pas à rejoindre les esclaves marron. Lorsque le Décret de Napoléon Bonaparte fut proclamé en 1802, elle rejoint sans hésitation la résistance de Louis Delgrès pour combattre à ses côtés. Enceinte d'un jeune esclave récemment arrivé d'Afrique, La Mûlatresse Solitude parvient à survivre lors de la bataille du 8 mai 1802. Souhaitant récupérer l'enfant qu'elle portant afin de le rajouter à la main-d'œuvre d'esclaves, les colons repousseront son exécution au lendemain suivant son accouchement : ainsi le 19 novembre 1802 elle sera exécutée par pendaison.

¹¹⁷⁵ Joseph Ignace (1769-1802). Charpentier de formation, cet esclave décida de se libérer de ses chaînes et de devenir un « marron » (rebelle au système esclavagiste vivant dans les hauteurs). Il en arriva même à organiser une troupe d'esclaves marron. Lorsque l'abolition a été déclarée pour la première fois en 1794, il décida d'entrer dans l'armée coloniale et acquit le statut de capitaine en 1801. En 1802, Napoléon Bonaparte rétablit l'esclavage, suscitant l'indignation des anciens esclaves qui ne tardèrent pas à organiser la résistance. Joseph Ignace sera le premier à se rebeller. Il s'engagea ainsi auprès de Louis Delgrès, un militaire né d'un père blanc et d'une mère mûlatresse, qui luttait également contre le décret de Napoléon. Plus indépendantiste et plus dur que Louis Delgrès Joseph Ignace ne cachait pas sa fermeté. Lorsque le général Antoine Richepanse, soucieux de suivre la décision de Napoléon Bonaparte, décida le 6 mai 1802 de rassembler tous les soldats près de Pointe-à-Pitre, Joseph Ignace refusa et s'enfuit pour rejoindre Delgrès et sa résistance. Forcés d'évacuer le Fort Saint-Charles, les résistants se scindèrent en deux groupes, dont l'un commandé par Joseph Ignace. Assiégé par les troupes de Gobert et de Pélage, Joseph Ignace qui refusait d'être capturé vivant se suicida en se tirant une balle en pleine tête le 25 mai 1802. L'un de ses fils fut tué à ses côtés, l'autre fut capturé et fusillé le 26 mai 1802 sur la Place de la Victoire.

historique avec le collectif intersyndical LKP : « *Arrêtez de profiter ! DOMOTA a parlé !* » ... « *LKP nous a ouvert les yeux* ».

Le difficile rapport à l'altérité qui sommeille pour se réveiller par moment dans la société guadeloupéenne, complexifie l'émergence d'un sentiment d'appartenance partagé par l'ensemble du territoire. L'affirmation de ce lien affectif peine à voir le jour, que l'on se situe d'un point de vue caribéen, national, ou régional : « Qui sommes-nous ? » reste une interrogation majeure dans l'archipel et dans le reste des Antilles françaises.

Ce tiraillement a des conséquences symboliques visibles. Si officiellement le drapeau français (Bleu- Blanc-Rouge) est utilisé conformément au statut de département français et région française reconnu à l'archipel guadeloupéen, le territoire s'est doté officieusement d'un autre drapeau plus en adéquation avec sa réalité.

Ce drapeau inspiré des armoiries de la ville de Pointe-à-Pitre, est constitué en partant du haut, d'une bande bleue horizontale et large occupant tout l'espace supérieur, et ornée de trois fleurs de lys jaunes. Tout le reste de l'espace est en fond noir avec au centre de cette partie une canne à sucre verte oblique derrière un grand disque jaune représentant un soleil.

L'esprit symbolique se formulerait de la façon suivante : « *Du sable, aux cannes à sucre feuillées de sinople, au soleil rayonnant d'or brochant sur le tout ; au chef d'azur semé de trois fleurs de lys d'or* »¹¹⁷⁶.

Le fond noir représenterait le sable, le continent noir qu'est l'Afrique d'où proviennent les esclaves de Guadeloupe, la souffrance historique, l'origine de l'âme profonde de l'archipel, le sang séché des blessures du passé. Le soleil d'or symboliserait l'espoir, le souvenir de l'Afrique. Les feuilles de canne à sucre représenteraient la raison de la souffrance, la culture de la canne et l'esclavage. Les fleurs de Lys rappelleraient quant à elles, l'entrée dans le Royaume de France et le commanditaire du commerce triangulaire.

Avec un arrière-plan aussi tendu et des croyances qui divisent plus qu'elles ne rassemblent, la communauté imaginée de Guadeloupe peine à dissimuler ses incertitudes face aux questions relatives à l'Union européenne et à l'immigration. De la même façon que l'altérité et l'identité suscitent débat en son sein, les interrogations se multiplient quand il s'agit de s'étendre au continent européen et aux ressortissants de pays étranger.

¹¹⁷⁶ <http://drapeauguadeloupe.blogvie.com/>

Initialement, l'entrée dans l'Union européenne avait suscité une grande frayeur aux Antilles françaises, craignant une nouvelle forme de colonialisme déguisée qui leur serait à long terme désavantageux. Pour illustrer cette tension, un chanteur de l'île de la Martinique, Djo Désormeaux, créa en 1992 une chanson carnavalesque en créole « *Le Gran Méchan Lou* »¹¹⁷⁷ qui connut un vif succès, particulièrement en Guadeloupe.

Tout au long de la chanson, il est fait référence à l'Union européenne (le loup), à la future mise en œuvre du Marché unique en janvier 1993 qui apportera la suppression des barrières douanières restantes et aux principaux représentants politico-institutionnels territoriaux (Conseil régional, Conseil général, députés) dont la capacité de défense des intérêts face à cette nouveauté est remise en question¹¹⁷⁸. Dans la même dynamique, la vidéo du clip¹¹⁷⁹ met en scène sortant de l'aéroport un homme habillé en costard cravate comme les hommes d'affaires, affublé d'un masque de loup, d'une valise portant l'énorme initiale « E » pour « Europe ». Quelques minutes après, ce même individu est dans un champ parmi du bétail, tel un loup à la recherche de proies sans défense. Puis s'affiche une voiture avec le symbole de l'Europe (le drapeau bleu avec les 12 étoiles formant un cercle) sur le capot, parké non loin du même champ.

Ce pessimisme de départ a laissé des traces dans le comportement de l'électorat guadeloupéen, comme en témoignent les résultats des élections européennes de 2004 et 2009 : en 2004 le taux de participation de 15,49% descend à 14,61% en 2009 (une baisse qui se retrouve dans les chiffres nationaux : 42,76% en 2004 et 40,63% en 2009).

Ainsi, en 2004 sur 289 573 inscrits, seules 44 857 personnes ont voté ; en 2009 sur 290 532 inscrits, seules 42 452 personnes ont voté. A noter néanmoins que le pourcentage de votes blancs ou nuls a baissé en 2009 (8,75% en 2004, contre 7,62% en 2009).

D'un angle de vue plus spécifique, il est intéressant d'évoquer les croyances endossées¹¹⁸⁰ des principaux bénéficiaires des fonds européens dans les DROM, considérés comme tel dans le sondage d'opinion réalisé par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), entre le 30 mars et 2 mai 2011¹¹⁸¹. Dans l'échantillon retenu, sont pris en compte : des dirigeants de TPE-PME de moins de 250 salariés, des élus de mairies et d'EPCI, des dirigeants d'associations liées à une économie sociale et

¹¹⁷⁷ « Le Grand Méchant Loup ».

¹¹⁷⁸ Pour obtenir l'intégralité du texte de la chanson de Djo désormeaux, se reporter à : DANIEL Justin, « L'espace politique aux Antilles françaises », in : *Ethnologie française*, 2002/4 Vol.32, PP.589-600 (particulièrement P.593).

¹¹⁷⁹ Vidéo accessible via le lien : <https://www.youtube.com/watch?v=NCfjUV92o;U>

¹¹⁸⁰ Pour rappel, les croyances endossées concernent l'adhésion à une représentation, en fonction de la position sociale occupée.

¹¹⁸¹ Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale, Enquête d'opinion auprès des bénéficiaires potentiels des fonds structurels européens, rapport Mai 2011.

solidaire, intervenant dans le champ de l'insertion et de la formation, des directeurs/responsables des affaires financières exerçant dans un centre ou laboratoire de recherche, des directeurs/responsables des affaires ou responsable/coordonateur du projet s'exerçant dans un pôle de compétitivité.

Au vu des résultats, les dirigeants des DROM font partie de ceux affichant un sentiment européen particulièrement fort (86%). Les taux de notoriété (connaissance, sentiments d'information) des Fonds Européens de Développement Régional (FEDER) et Fonds Social Européen (FSE) s'élèvent respectivement à 72% et 58% en Guadeloupe, alors que la majorité des personnes interrogées dans l'enquête d'opinion nationale déplore des fonds européens peu connus et un sentiment d'information insatisfaisant. Enfin, les personnes travaillant dans les DROM (52%) apparaissent comme davantage informées que le reste de la population interrogée à l'échelle nationale. Ces quelques chiffres démontrent que le tissu économique de la Guadeloupe possède un rapport plutôt positif avec l'Union européenne, via son système de fonds financiers. S'ils ne permettent pas de mesurer l'opinion sociale face à la chose européenne, ils soulignent tout de même que le territoire a conscience du mécanisme européen et de la réalité européenne via ses dirigeants.

En ce qui concerne l'immigration, une difficulté majeure se présente : la forte sensibilité dont fait l'objet cette thématique dans l'action publique française, ainsi que sa centralisation dans la gestion politique et administrative. De ce fait, les sondages territoriaux se font rares : seul celui réalisé par l'Institut Qualistat¹¹⁸² en 2005 commandé par le Conseil régional de Guadeloupe, constitue une référence précise de l'opinion guadeloupéenne sur la thématique d'immigration. En tenant compte du contexte social particulier qui caractérisait la période de sondage¹¹⁸³, il convient de considérer ces chiffres avec prudence en évitant de leur conférer une légitimité transcendant les années écoulées jusqu'à aujourd'hui¹¹⁸⁴. Ainsi, pour véritablement évaluer l'opinion, il aurait été

¹¹⁸² www.qualistat.fr

¹¹⁸³ Voir la section 2 du deuxième chapitre de la présente étude.

¹¹⁸⁴ Sur un panel de 497 personnes ont été obtenus les résultats suivants – Parmi les thèmes qui inquiètent le plus pour la Guadeloupe, l'immigration arrive en deuxième position (26%) après le chômage (29%) qui arrive en tête. Suivent l'insécurité (17%), la situation économique (12%), l'éducation (6%), les tensions sociales (4%). Au sujet des frontières, 76% jugent insuffisants les dispositifs de contrôle mis en place par l'Etat aux frontières de l'île (55% estiment que « non pas du tout », et 21% « plutôt non »). A propos de la maîtrise des flux migratoires, 79% pensent que l'Etat ne met pas en place suffisamment de moyens (55% estiment que « non pas du tout », et 24% « plutôt non »). Enfin, au sujet d'une implication des collectivités locales, 88% pensent qu'elles doivent s'impliquer dans la lutte contre l'immigration clandestine (73% estiment que « oui tout à fait », et 15% « plutôt oui »). Un autre sondage moins approfondi a été réalisé en 2011 par l'institut Qualistat, dans lequel l'immigration n'occupe que la neuvième place parmi les préoccupations majeures des Guadeloupéens (5%), après le chômage et l'emploi (42%), l'insécurité (37%), l'évolution du pouvoir d'achat (21%), la situation économique (19%), l'environnement et la pollution (19%), la santé et l'alimentation (10%), la précarité (9%) et les tensions sociales (7%).

nécessaire de réaliser de nouveaux baromètres aussi pointus durant les années suivantes. Nous n'écartons pas l'idée que les nouvelles analyses aient été considérées confidentielle par l'institut de sondage. A l'heure actuelle, il nous est donc difficile d'évaluer réellement comment s'inscrit cette question dans l'imaginaire guadeloupéen.

3. Leadership, territoire et politique

La représentation des intérêts du territoire régional s'exerce à travers le leadership institutionnel dans les deux cas. Mais lorsque le charisme joue un rôle déterminant en Guadeloupe (a), l'idéologie occupe une place centrale aux Iles Canaries (b).

a. Le leadership institutionnel - charismatique en Guadeloupe

La lutte pour l'affirmation d'une conscience régionale a des répercussions notables sur l'espace politique guadeloupéen. D'une manière générale, l'ancien rapport colonial amène les Antilles françaises à réfléchir constamment au lien à entretenir avec la France métropolitaine aujourd'hui. La question identitaire est ainsi devenue une caractéristique importante de l'espace politique.

Dès la mise en place de la départementalisation dans les années 1940, les forces politiques antillaises vont prendre une distance avec les partis politiques de l'hexagone. Selon Justin Daniel¹¹⁸⁵, le jeu politique se cristallise dès lors entre « *les tenants d'une assimilation politique et culturelle* », « *les protagonistes d'une autonomie culturelle aménagée au sein de l'ensemble français et respecteuse de la différence* », et « *les partisans d'une altérité radicale* ». Par la suite, la distance va s'accroître lorsque des partis de Gauche, puis de Droite, vont faire évoluer le jeu pour mettre l'accent sur le nationalisme (à Gauche) et la défense des identités insulaires (à Droite).

Cette tendance a pour conséquence d'inciter les élus territoriaux à construire leur légitimité tant sur les ressources des partis politiques de l'hexagone (ressources idéologique, symbolique et financière), que sur les réflexions identitaires. Ces individus doivent être en mesure de positionner le territoire vis-à-vis de la France métropolitaine, de trouver un équilibre entre ces

¹¹⁸⁵ DANIEL Justin, « L'espace politique aux Antilles françaises », in : *Ethnologie française*, 2002/4 Vol.32, PP.589-600 (particulièrement P.591).

attentes identitaires et les attentes des partis métropolitains de référence. La conquête du pouvoir territorial se joue davantage autour des élus et de leur capacité à raconter le territoire, que sur les idéologies partisanes traditionnelles de la métropole.

« La distanciation des partis politiques locaux à l'égard des appareils partisans métropolitains, remontant aux années cinquante pour la gauche, plus récente pour la droite [...] reste fortement tributaire des logiques de conquête des postes électifs et s'ajuste en fonction des enjeux du moment et des ressources mobilisées. Favorisée par l'exacerbation des affirmations identitaires au cours de ces dernières années, elle s'accompagne d'une forte valorisation du local perceptible dans de multiples champs sociaux que le politique n'hésite plus à investir »¹¹⁸⁶.

Les récits sur le territoire mettent donc en avant culture et spécificités, ainsi que le lien privilégié que l'élu à la conquête du pouvoir, entretient avec ces caractéristiques. C'est de cette façon que la dimension charismatique du leadership institutionnel s'impose. Elus et charisme constituent des variables clés de la prise du pouvoir institutionnel en Guadeloupe. Tout dépend de la capacité de l'élu à être un « entrepreneur identitaire, apte à valoriser les ressources politiques locales et à faire vibrer la fibre identitaire à travers les échanges politico-symboliques »¹¹⁸⁷.

Sans pour autant affirmer que l'idéologie des partis politiques de métropole n'influence pas ce type de leadership, ni que les partis politiques locaux n'ont pas d'impact, on peut considérer que l'homme de terrain a davantage de poids dans l'espace politique guadeloupéen, que l'idéologie partisane elle-même. La méfiance globalement observée envers le système partisan, centre l'attention sur le candidat au leadership. C'est la façon dont l'individu va mobiliser son équipe, réseaux et ses ressources, qui sera déterminante.

Le leadership institutionnel charismatique repose sur quatre caractéristiques principales. Premièrement, un individu disposant de ressources personnelles conséquentes auxquelles viennent s'ajouter celles du parti dont il est membre. Deuxièmement, un individu ayant une forte ou conséquente popularité : un « enfant du pays », un « élu du sol », qui joue souvent la stratégie de l'homme de terrain. Troisièmement, un individu sachant tisser des relations de confiance. Quatrièmement, un individu souvent impliqué dans une relation clientéliste pour maintenir son « cercle personnel ».

Ce leadership a la particularité de mettre en relief l'individualité et de reléguer la dimension plurielle au second plan.

¹¹⁸⁶ Ibid. P.594.

¹¹⁸⁷ Ibid.

Dans l'espace politique guadeloupéen, il est intéressant de se référer aux élus de droite et de gauche, ayant eu l'opportunité d'accéder à plusieurs reprises à l'exécutif du Conseil régional¹¹⁸⁸. Il s'agit de montrer qu'en dépit de tendances politiques différentes, ces élus ont fait de leur charisme un élément central du leadership institutionnel.

Pour devenir leader et accéder aux plus hautes institutions territoriales, l'élu doit disposer de ressources de deux ordres : personnelles et partisans. Tous les élus ne deviennent pas des leaders. Il doit, en tant qu'individu, avoir des qualités ou acquis personnels confortant une capacité à diriger :

« (il sera) choisi pour sa capacité dirigeante, pour les voix et positions de pouvoir qu'il peut rapporter à son équipe politique, ainsi que pour ses ressources (argent, soutiens, compétence technique, etc.) [...]. L'accès au leadership ne repose pas que sur des critères "objectifs" puisque la réputation compte autant que les actes »¹¹⁸⁹.

Outre le parcours académique (scolarité, diplômes), l'accumulation des mandats électifs et le réseau personnel qui l'accompagne, constituent des ressources personnelles importantes. Durant sa carrière personnelle, le futur leader rencontre des opportunités relationnelles qui lui permettront de créer son équipe politique et de constituer son entourage. L'accumulation des fonctions électives répond à l'enjeu central du leadership territorial : contrôler l'accès aux positions politiques et institutionnelles importantes du territoire¹¹⁹⁰.

En observant le parcours académique de Victorin Lurel (homme politique de Gauche) et de Lucette Michaux-Chevry (femme politique de Droite), on constate un haut niveau d'étude supérieure dans des secteurs faisant socialement autorité pour le plus grand nombre : Economie et Institut d'études politiques pour le premier ; Cours en Droit débouchant sur le statut d'avocate pour la seconde.

Dans les deux cas, l'immersion dans la vie politique a débuté à l'échelle locale. A plusieurs reprises, ils obtiendront le mandat de conseiller municipal, puis de maire, premières étapes vers des fonctions électives plus importantes comme celles de conseiller général et de conseiller régional¹¹⁹¹. Ces expériences sont l'occasion de tisser un réseau politique et d'accumuler les ressources personnelles nécessaires pour prétendre détenir la capacité à diriger. S'ajoutent des mandats qui donnent accès au parlement (statut de député et sénateur) ou encore des fonctions qui permettent d'intégrer le gouvernement (statut de ministre). Le futur leader enrichit son

¹¹⁸⁸ La population n'ayant pas opté pour l'assemblée unique comme celles de la Martinique et de la Guyane en 2010, la Guadeloupe dispose à ce jour de hautes Collectivités territoriales : le Conseil régional et le Conseil général. La première représentant la région, et la seconde le département.

¹¹⁸⁹ MONTANE Michel-Alexis, *Leadership politique et territoire. Des leaders en campagne*, Paris, éd. L'Harmattan, 2001, P.232.

¹¹⁹⁰ Ibid.

¹¹⁹¹ Lucette Michaux-Chevry : Conseillère municipale de Saint-Claude (1957), Conseillère générale (1976 et 1985), Maire de Gourbeyre (1987), Maire de Basse-Terre (1995 et 2008).

Victorin Lurel : Conseiller municipal (1989 et 1995), Conseiller régional (1992 et 1998), Conseiller général (1994).

réseau, et consolide sa candidature au leadership institutionnel territorial. A noter que ces fonctions et mandats ne se présentent pas dans la même chronologie d'un parcours à un autre. A partir des exemples choisis, on observe d'une part que les deux élus ont accédé à la présidence ou vice-présidence du Conseil général de la Guadeloupe, avant de viser la présidence du Conseil régional¹¹⁹². D'autre part, qu'ils ont parallèlement obtenu des mandats de parlementaire et des fonctions au gouvernement¹¹⁹³.

La dimension partisane est également importante. Ces leaders ont dû s'imposer comme tel au sein de leur parti politique territorial afin d'évincer la concurrence et de mettre en place leur stratégie de leadership. Selon Michel-Alexis Montané, les structures partisans françaises ont la réputation d'être faiblement structurées dans les territoires, et laisseraient ainsi une grande marge de manœuvre aux leaders qui cumulent mandats et fonctions. Si le charisme personnel est important, les ressources politiques (image d'un parti, idéologie) et financières, sont déterminantes pour entrer dans la compétition et se maintenir dans le leadership. Cette tendance s'exprime toutefois différemment d'une couleur politique à l'autre :

« si à droite les territoires infra-nationaux n'ont jamais connu de structures partisans "stables et durables" [...] à gauche cela dépend des régions et des époques. [...] disons que les partis de masse ou de militants que sont (ou ont été) le PCF et le PS, atteignent ponctuellement un niveau élevé de structuration locale, de capacité de mobilisation électorale et d'encadrement du personnel politique, dans des régions de tradition ouvrière, syndicale et urbanisées »¹¹⁹⁴.

En étudiant la Conscience régionale en Guadeloupe, on a pu constater une force ouvrière et syndicale très présente, qui peut aujourd'hui expliquer l'apparente stabilité de l'organisation du Parti socialiste guadeloupéen. Dès lors, les deux élus ont mobilisé différemment leur appareil partisan. Lorsque Lucette Michaux Chevry décidera d'adapter la structure partisane métropolitaine de droite au territoire en mettant en place le parti Objectif Guadeloupe dont elle deviendra la Présidente en 2000, Victorin Lurel choisira de rester dans la configuration du Parti socialiste français¹¹⁹⁵. Dans les deux cas, les élus ont occupé une place centrale dans la maîtrise de l'appareil partisan.

Néanmoins, en considérant que le charisme est une alternative pour pallier à la désaffection vis-à-vis des idéologies partisans qui font moins recette, le lien affectif avec le

¹¹⁹² Lucette Michaux-Chevry : Présidente du Conseil général (1982), Présidente du Conseil régional (1992 et 1998). Victorin Lurel : Vice-président du Conseil général (1998 et 2001), Président du Conseil régional (2004 et 2010).

¹¹⁹³ Lucette Michaux-Chevry : Députée (1983 et 1988), Sénatrice (1995), Secrétaire d'Etat à la Francophonie (1986), Ministre de l'Action Humanitaire et des Droits de l'Homme (1993), Conseillère auprès du Président de la République (1995). Victorin Lurel : Député (2002 et 2007), Ministre des Outre-mers (2012).

¹¹⁹⁴ MONTANE Michel-Alexis, Leadership politique et territoire. Des leaders en campagne, Op.cit., P.265.

¹¹⁹⁵ Après avoir été Secrétaire national chargé de l'outre-mer au Parti Socialiste (2005-2006), il sera Vice-président du groupe socialiste radical citoyen et divers gauche (2007-2012).

territoire et la relation de confiance se présentent comme des ressources plus déterminantes dans la compétition que celles fournies par le parti. Ce lien, l'élu le tisse particulièrement lors de ses mandats locaux, où il est en mesure d'utiliser son vécu comme une référence dans son discours. Les deux élus ont été maires de leur commune dans leur carrière. L'« enfant de la commune » devient l'« enfant du pays », lorsqu'il s'agit de mandats dépassant la seule ville de naissance. Cet ancrage affectif est crucial pour l'entrepreneur identitaire que doit devenir l'élu aspirant aux plus hautes institutions politiques du territoire. De ce lien naît une relation de confiance avec les habitants et une implantation durable dans le paysage politique. La longévité d'un leader est fortement lié à la notoriété et confiance qu'il lui sont accordées.

Des Baromètres de confiance réalisées par l'institut Qualistat, confortent cette idée à travers les deux exemples retenus. Ces dix dernières années, Victorin Lurel et Lucette Michaux-Chevry ont figuré parmi les trois premières personnalités politiques les plus présentes à l'esprit des guadeloupéens. A signaler que Victorin Lurel ayant une carrière politique plus récente, il obtient davantage l'attention et la confiance de l'opinion depuis qu'il a battu Lucette Michaux-Chevry à la présidence du Conseil régional en 2004¹¹⁹⁶.

La dimension charismatique du leadership territorial s'observe également à travers les discours tenus par les leaders. Les deux élus privilégient la question identitaire au détriment de l'idéologie partisane (droite ou gauche) dans leur image politique. Par exemple, lors des élections régionales de 2004 qui ont vu la passation de pouvoir de Lucette Michaux-Chevry (droite) à Victorin Lurel (gauche), on a pu constater qu'aucune liste ne reflétait la tendance partisane dans son intitulé : « *Tous pour la Guadeloupe* » pour la Gauche et « *Objectif Guadeloupe* » pour la Droite. Dans la continuité, ces élus mobilisent affectivement le territoire guadeloupéen, et en font une thématique centrale de leurs propos, comme l'illustrent les deux exemples retenus pour chaque élu.

En souhaitant ses vœux pour l'année 2014 à sa commune de Basse-Terre, et dans une intervention le 28 mars 2014 visant à soutenir un candidat aux élections municipales, l'élue de droite a dans les deux cas insisté sur l'existence du territoire guadeloupéen.

Dans la première intervention de janvier 2014, elle fait l'usage d'expressions mêlant prosopopée et métaphore : « *la société guadeloupéenne va mal* », « *la maison guadeloupe est devenue une véritable jungle* ». S'ajoutent des tournures de phrases exprimant son lien personnel avec la communauté du

¹¹⁹⁶ En mars 2013, Victorin Lurel est considéré comme la personnalité la plus présente dans les esprits à 41%, suivi de Lucette Michaux-Chevry qui occupe la deuxième place avec 10%. En 2012, lorsque 15% considèrent Victorin Lurel comme une personnalité politique inspirant le plus confiance pour construire l'avenir du pays, Lucette Michaux-Chevry obtient 2%. Pour en savoir plus, Institut Qualistat, Baromètre notoriété/confiance des personnalités politiques guadeloupéennes, octobre 2012 et mars 2013.

territoire : « *Sachez que Lucette Michaux-Chevry continuera toujours avec efficacité et dévouement à vous servir, à être à vos côtés. Et ma joie de vivre, mon bien-être, c'est justement de m'oublier moi, pour être à vos côtés* ». Il n'est jamais fait référence à une idéologie partisane.

*« Mes chers compatriotes,
l'année qui vient de s'écouler a été marquée par une recrudescence de violence avec son cortège d'inquiétudes qui prouve que la société guadeloupéenne va mal.
Nous avons laissé ébranler et s'effondrer les valeurs essentielles de solidarité fraternelle qui constituent la base de la société guadeloupéenne.
La maison Guadeloupe est devenue une véritable jungle où ceux qui se croient les plus forts, sont en train de broyer les autres par des mensonges, des calomnies, des rumeurs et qui font que ceux qui ont envie de s'exprimer se taisent.[...]
Sachez que Lucette Michaux-Chevry continuera toujours avec efficacité et dévouement à vous servir, à être à vos côtés. Et ma joie de vivre, mon bien-être, c'est justement de m'oublier moi, pour être à vos côtés. [...] »¹¹⁹⁷.*

Mieux, dans la seconde intervention, elle prône le rassemblement des tendances politiques pour agir groupé en faveur de l'archipel guadeloupéen.

*« Chers amis du Lamentin, bonsoir
[...] Ce soir, je suis heureuse parce que tous les courants politiques à la recherche de liberté, d'une vraie démocratie, sont rassemblés ici pour mettre fin à la dictature qui règne maintenant à la Guadeloupe. [...].
Chacun a le droit d'avoir ses opinions politiques. [...] merci de nous permettre de vivre cet instant historique, où les guadeloupéens qui ne partagent pas les mêmes opinions se retrouvent [...].
Je tiens ce soir à rendre un hommage au président du Conseil général de la Guadeloupe¹¹⁹⁸ [...]. Il a ses opinions politiques je les respecte. J'ai mes opinions politiques, il les respecte. Mais quand il s'agit de travailler pour la Guadeloupe [...] nous démontrons que nous sommes des élus responsables, que nous sommes des élus qui aimons notre population, que nous ne sommes pas à la recherche de pouvoir personnel [...].
Libérez la Guadeloupe ! Libérer la Guadeloupe de ce dictateur ! »¹¹⁹⁹.*

Cet entrepreneuriat identitaire nécessitant un investissement important de la personne qu'est l'élu, l'individu et son image sont davantage ciblés. Lucette Michaux-Chevry en arrive à comparer son adversaire politique à un « dictateur », corroborant ainsi la lutte de personnalités charismatiques qui se met en œuvre dans le leadership territorial de la Guadeloupe.

De son côté, l'élu de gauche à la tête de la Région Guadeloupe utilise des propos moins offensifs pour se mettre en lien affectif avec le territoire et reconnaître l'impact du charisme de

¹¹⁹⁷ Extrait des vœux de Lucette Michaux-Chevry en tant que Maire de la Ville de Basse-Terre, pour l'année 2014. Disponible sur le lien <http://m.youtube.com/?#/watch?v=p45R1Hw-b-k>

¹¹⁹⁸ Le président du Conseil général, Jaques Gillot étant de Gauche (parti socialiste).

¹¹⁹⁹ Extrait de l'intervention de Lucette Michaux-Chevry à la conférence de José Toribio le 28 mars 2014 au lamentin, candidat aux élections municipales de 2014. Disponible sur le lien <http://m.youtube.com/?#/watch?v=PNC89WwqdXs>

son prédécesseur et principale adversaire politique, comme on peut l'observer dans son discours d'investiture suivant les élections régionales de 2004¹²⁰⁰.

« Mesdames, Messieurs

[...] je place l'humilité parmi la première des vertus.

Une humilité qui n'empêche ni la satisfaction d'avoir lutté courageusement pour arracher la victoire, ni l'émotion engendrée par la conscience d'être désormais comptable d'une part importante du destin de notre pays : la Guadeloupe.

En ce moment précis, j'ai une pensée singulière pour mes parents qui, comme beaucoup de parents de la Guadeloupe, se sont sacrifiés pour élever leurs enfants dans l'honneur et la dignité. J'ai une pensée [...] reconnaissante pour toutes les femmes et pour tous les hommes de la Guadeloupe qui se sont rendus aux urnes pour voter en faveur de la liste « LA GUADELOUPE, POUR TOUS ». Qu'ils reçoivent mes remerciements les plus sincères.

J'ai enfin une pensée particulière pour Mme Lucette Michaux Chevry et son équipe qui ont dirigé, 12 ans durant, la collectivité régionale. Il s'agit incontestablement d'une forte personnalité qui a imprimé sa marque à notre paysage politique et qui mérite, pour cela, qu'hommage lui soit rendu.

[...]

s'il y a une vérité que nous ne devons jamais oublier c'est que la Guadeloupe n'appartient ni à un camp, ni à un parti, ni, même à une majorité, elle appartient irréductiblement à tous les Guadeloupéens. C'est pourquoi, je me suis engagé, avec mes colistiers, à mettre en action, « La Guadeloupe pour tous».

[...] ».

A noter que si la dimension affective est évoquée, les références idéologiques de gauche sont également présentes. Ayant accédé au pouvoir, l'élu doit en effet mobiliser ses ressources partisans pour maintenir son leadership :

« [...] Mais aucun changement ne vaut s'il ne repose sur des valeurs consacrées par l'éthique.

J'entends résolument inscrire l'action de la nouvelle majorité sur les tables de la justice sociale, de la solidarité, du respect de tous et de chacun, du respect de la démocratie. [...].

Dans son discours d'investiture suivant les élections régionales de 2010¹²⁰¹, Victorin Lurel entame un second mandat en tant que Président de région. On y relève toujours le rapport affectif avec le territoire, mais également une rédefinition plus modérée de son lien avec l'archipel.

¹²⁰⁰ Extrait du discours de politique générale de Victorin Lurel, lors de son entrée en fonction en 2004. Disponible sur le lien

http://www.cr-guadeloupe.fr/actualites/?ARB_N_ID=&ARB_N_MERE=&ARB_N_S=513&ART_N_ID=229

¹²⁰¹ Extrait du discours de Victorin Lurel, lors de son entrée en fonction en 2010. Disponible sur le lien http://www.crguadeloupe.fr/actualites/?ARB_N_ID=1&ARB_N_MERE=513&ARB_N_S=827&ART_N_ID=25

« Le 14 mars 2010, il n'y pas a eu un, mais deux vainqueurs : la Guadeloupe et l'espoir. Et c'est avec une profonde émotion et une certaine gravité que j'accueille cette seconde élection à la tête de la Région Guadeloupe, avec l'ambition exaltante de ne décevoir ni l'une, ni l'autre. De ne décevoir ni la Guadeloupe, ni cet espoir.

[...]

Ce fait politique majeur n'attire cependant pas sur ma personne une quelconque gloire, car les urnes ne placent pas un homme au sommet d'un classement, elles le mettent en face de ses responsabilités. Et ces responsabilités, dans la Guadeloupe d'aujourd'hui, sont immenses ».

La dimension charismatique suppose en amont, une compétition politique axée sur l'image et les individus. Le Président du Conseil régional le confirme en déplorant cet état de fait :

« Enfin, je remercie le public [...]. Cette présence nombreuse est une nouvelle preuve [...], que la politique intéresse toujours nos compatriotes, pour peu qu'elle s'adresse à leurs préoccupations et qu'elle se donne pour objectif de contribuer concrètement à leur bonheur.

Hélas, la politique ne donne pas toujours cette image. Ces dernières semaines, elle a même souvent donné une image détestable d'elle-même. Elle a illustré les difficultés que nous éprouvons encore à faire vivre un débat démocratique, respectueux des personnes et confrontant les idées.

Certes, ce n'est pas une spécificité guadeloupéenne, car il y a eu ailleurs des moments navrants, mais évoquer cela devant vous me permet de formuler le vœu que nous sachions, tous, être exemplaires dans cet hémicycle, car je tiens à le dire avec force : la campagne est terminée et la Guadeloupe nous regarde.

Nos concitoyens attendent de nous que nous soyons au travail. Prêts à nous saisir des dossiers brûlants du moment. Tournés résolument vers la Guadeloupe de demain qui se prépare et se décide aujourd'hui.

C'est pourquoi, tout au long de la campagne, je me suis efforcé de respecter nos adversaires. C'est pourquoi, depuis dimanche soir, je n'ai pas eu une seule déclaration sans prononcer le mot de réconciliation » [...].

Le leadership territorial en Guadeloupe met ainsi en scène un affrontement de fortes personnalités. On comprend dès lors que le leadership institutionnel charismatique repose principalement sur l'élu, son équipe, sa stratégie personnelle de carrière ainsi que sa capacité à endosser le rôle principal d'entrepreneur identitaire. Le traitement de questions telles que l'Union européenne ou encore l'immigration sur la scène politique guadeloupéenne, dépendra davantage du leader en place et de ses ambitions.

L'entreprenariat identitaire antillais qui met en relief la personnalité du leader et qui marque la scène politique en Guadeloupe, n'est pas à l'ordre du jour aux Canaries. La question identitaire de l'archipel canarien n'a pas connu la même trajectoire historique que celle de la Guadeloupe. Dans un leadership institutionnel idéologique comme celui des Canaries, les thématiques seront abordées et configurées principalement dans la structure partisane.

b. *Le leadership institutionnel - idéologique aux Canaries*

L'organisation politico-administrative de la Communauté autonome des Canaries a la particularité de réunir les conditions sine qua none d'un leadership de type institutionnel et idéologique¹²⁰². Les principales institutions le démontrent par leur fonctionnement.

Tout d'abord, le Président du Gouvernement autonome, représentant suprême de la Communauté autonome, personnifie l'organisation juridico-politique de la Communauté autonome, l'unité et la continuité de l'institution d'autogouvernement. Le Président est également le représentant de l'Etat dans la Communauté autonome sans pour autant être un organe de l'Administration centrale (la représentation étant attribuée au Délégué du Gouvernement). Pour procéder à la nomination du Président du Gouvernement autonome, le Président du Parlement des Canaries consulte les représentants des groupes politiques ayant représentation parlementaire (suite aux élections autonomiques) pour formuler une proposition. Le candidat doit nécessairement être membre du Parlement qui procède à l'investiture¹²⁰³. Le Gouvernement autonome se présente comme un organe de direction politique collégial (Président, Vice-président et « Consejeros ») qui en réalité est sous la prééminence du Président du Gouvernement. Ce dernier ne se contente pas de diriger et de coordonner. Il est celui sur lequel repose l'existence même du Gouvernement puisqu'il nomme le Vice-président, les « *Consejeros* » et préside le Conseil de Gouvernement en établissant ses lignes directrices d'action. Le Gouvernement autonome des Canaries est l'organe collégial supérieur qui exerce l'initiative législative, la fonction exécutive et l'autorité réglementaire, en conformité avec le Statut et les lois. Il établit les objectifs politiques généraux et dirige l'Administration de la Communauté autonome, en constituant quelque chose de supérieur et distincte à celle-ci. Cet organe possède une haute autonomie fonctionnelle, étant homogène, spécifique et titulaire de compétences propres (fonction de direction politique et fonction exécutive)¹²⁰⁴. En outre, le Gouvernement coordonne les « Cabildos » insulaires au nom de l'intérêt général de la Communauté et est ainsi également en mesure de déléguer ou remettre certaines de ses fonctions administratives aux « Cabildos » insulaires et Municipalités (« *Ayuntamientos* ») au nom de ce même intérêt général¹²⁰⁵.

Vient ensuite une autre institution : le Parlement autonome. Organe représentatif du peuple canarien, unicaméral, exerçant l'autorité législative de la Communauté autonome, il est composé des députés autonomiques élus pour quatre ans, par suffrage universel, direct, égal,

¹²⁰² Sources principales: LOPEZ AGUILLAR Juan Fernando, RODRIGUEZ-DRICOURT Juan, (Dir.), *Derecho Público de Canarias*, Navarre, éd. Aranzadi, 2006, PP.151-215; GARCIA ROJAS José Adrian, (Coord.) *Temas de Política y Gobierno en Canarias*, Madrid, éd. Juridicas Di JUSA, 2004, PP.186-262.

¹²⁰³ Se reporter à l'encadré sur « l'article 17 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries » en annexe.

¹²⁰⁴ Se reporter à l'encadré sur « l'article 15 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries » en annexe.

¹²⁰⁵ Se reporter à l'encadré sur « les articles 22 et 23 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries » en annexe.

libre et secret. Le système électoral est celui de la représentation proportionnelle. Le nombre de députés autonomiques ne sera ni inférieur à cinquante ni supérieur à soixante. Dans l'archipel, chacune des îles constitue une circonscription électorale.

Par la procédure d'investiture et de nomination du Président du Gouvernement autonome, le Parlement assure le lien entre l'électorat et la plus haute autorité politique de la Communauté autonome. La légitimité démocratique du Président du Gouvernement repose sur le Parlement des Canaries¹²⁰⁶. Cette organisation de type parlementaire implique ainsi une collaboration entre le législatif et l'exécutif par le biais d'instruments ou mécanismes : le Gouvernement répond solidairement de sa gestion politique devant le Parlement. S'ajoutent la responsabilité politique (au sens strict) du Gouvernement devant le Parlement (maintien de la relation de confiance pouvant permettre de mettre un terme à l'action du Gouvernement) et le contrôle parlementaire par lequel le Parlement des Canaries supervise la gestion gouvernementale dans le but de vérifier le respect et développement du Statut d'Autonomie et des lois, surtout l'adéquation au programme de ma majorité parlementaire.

Les administrations locales que sont les Cabildos et Ayutamientos sont également des institutions importantes dans la formation du leadership. Dans l'organisation locale de la Communauté autonome, les îles occupent une place déterminante, voir plus importante que la Province¹²⁰⁷. Dans cette dynamique, les Cabildos sont à la fois, organes de gouvernement, d'administration et de représentation des îles, et institutions de la Communauté autonome¹²⁰⁸.

Leur composition est démocratique, les « *Consejeros* » étant élus pour quatre ans par les citoyens de chaque île concernée : chaque île est une circonscription électorale, avec son Cabildo, dont le nombre de « *Consejeros* » dépend du nombre de résidents. L'élection se fait par suffrage universel, direct et secret, dans des listes fermées et bloquées et dans des urnes distinctes de celles dévolues aux votes des « *Concejales* » (Conseillers municipaux). La répartition des sièges repose sur le système de la proportionnelle. Le Président du Cabildo insulaire sera le premier candidat de la liste ayant reçu le plus de votes dans la circonscription insulaire. En plus de la pleine autonomie dont ils jouissent pour exercer leurs compétences propres et des fonctions dévolues par le Gouvernement autonome, les Cabildos sont en relation permanente avec l'Administration de la Communauté autonome et les entités locales par le biais de la « Commission d'Administration

¹²⁰⁶ Se reporter à l'encadré sur « l'article 13 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries » en annexe.

¹²⁰⁷ Pour rappel, l'archipel des Canaries est divisé administrativement en deux provinces: (1) la Province de Las Palmas de Gran Canaria comprend les îles de Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote ; (2) la Province de Santa Cruz de Tenerife comprenant les îles de La Palma, La Gomera, El Hierro, Tenerife.

¹²⁰⁸ Se reporter à l'encadré sur « l'article 23 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries » en annexe.

Territoriale » (Decreto 193/1993, de 24 de junio)¹²⁰⁹, présidé par le Vice président du Gouvernement Autonome des Canaries, et composée d'un nombre égal de représentants de l'Administration autonome et des Administrations locales. Parallèlement, les Cabildos disposent d'une Commission permanente non législative qui leur est propre au sein du Parlement des Canaries, la « Commission générale des Cabildos Insulaires ». N'importe quel Cabildo Insulaire peut demander la convocation de cette Commission ainsi que l'inclusion d'un dossier lors d'une session concrète. Ce sont les Présidents des Cabildos qui assistent aux sessions. Cette Commission émet des rapports sur les projets et propositions de Loi, notamment en matière d'organisation territorial des Canaries, d'attribution de compétences aux Cabildos et de Fonds de Solidarité Interinsulaire.

Les « *Ayuntamientos* », organes de gouvernement et d'administration des « *Municipios* », jouissent de la pleine autonomie pour la gestion de leurs intérêts. L'archipel possède 88 municipalités, toutes intégrés au sein de la FECAM (« Federación Canaria de municipios »)¹²¹⁰. La même procédure d'élection est appliquée pour les « *Consejeros* » des Cabildos insulaires et les « *Concejales* » des Municipalités, à la différence que pour les premiers, la circonscription électorale correspond à une île. En dernier lieu, intègrent également l'Administration publique canarienne, les Entités Locales telles que les associations de Municipalités et les aires métropolitaines¹²¹¹.

L'observation de l'organisation politico-administrative canarienne permet d'avancer que les Cabildos Insulaires, le Parlement canarien, le Gouvernement autonome, ainsi que son Président, sont des protagonistes importants de la vie politique de l'archipel, au sens large (Autonomique)¹²¹². Le Leadership institutionnel de la Communauté autonome, se jouera à travers ces différentes institutions, entendu que la vie politique transcende et conditionne la composition et l'orientation de ces organes. Bien qu'il y ait hiérarchisation établie des institutions territoriales, et que l'intérêt général de la Communauté est incarné par le Président du Gouvernement autonome et son Conseil de gouvernement, les pactes politiques réalisés au niveau parlementaire et les résultats des élections locales (surtout des Cabildos Insulaires), conditionnent la forme et le contenu de l'action politique de l'archipel. En effet, l'organisation des « *Consejerías* » (Ministères

¹²⁰⁹ Article 21 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC). Se reporter à l'encadré « Article 21 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) sur la Commission d'Administration Territoriale » en annexe.

¹²¹⁰ Se reporter à l'encadré sur « les municipalités aux Iles Canaries » en annexe.

¹²¹¹ Se reporter à l'encadré sur « l'article 7 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) sur les Entités locales » en annexe.

¹²¹² En ce qui concerne les rapports avec la société civile (syndicats et associations d'entreprises), le Gouvernement autonome tient compte de leurs avis par le biais d'accords, pactes, plans sociaux et économiques, favorisant l'aboutissement des échanges. Pour ce qui est des organes permanents à même d'échanger continuellement avec les principales institutions citées, il y a bien sûr le Conseil économique et social canarien soumettant ses rapports et avis à titre consultatif. Pour en savoir plus sur les principales forces sociales et économiques de l'archipel, se reporter à, GARCIA ROJAS José Adrian, (Coor.) *Temas de Política y Gobierno en Canarias*, Op.cit., PP.311-342.

autonomiques), en perpétuellement mouvement¹²¹³, dépend majoritairement du degré de pouvoir des forces politiques représentées au Parlement et des accords en découlant. A titre d'exemple, suite aux élections autonomiques de la législature 2007/2011, le Parti Coalicion Canaria a fait alliance avec le Partido Popular canarien (PP), pour ensuite faire alliance avec le Partido Socialista Obrero Español canarien (PSOE) après les élections autonomiques de 2011. De tels accords impliquent une répartition des ministères autonomiques correspondante, et des choix politiques conformes à ces accords politiques.

On comprend dès lors, l'intérêt à se pencher sur la structuration partisane de l'espace politique canarien, et surtout à s'intéresser à l'idéologie politique dominante. Comme on l'a vu, les principales institutions portant l'intérêt général de la Communauté de près ou de loin, sont inextricablement liées aux tendances politiques majoritaires aux élections territoriales. L'intérêt de l'archipel, dépendra des idéologies ayant pu s'imposer et constituant un « système cohérent d'idées et de croyances, expliquant l'attitude de l'homme envers la société et conduisant à une action conforme à ces croyances ». Dans ce cadre, l'idéologie « qui a triomphé n'a plus de raison d'être combative et militante, de ce fait elle n'apparaît pas à ceux qui la vivent, comme une idéologie, mais comme une réalité objective »¹²¹⁴.

Mais tout en étant idéologique, le leadership institutionnel nécessite en pratique une personnification non obligatoirement charismatique. L'idéologie est centrale et le charisme du porteur de cette idéologie est optionnel. Dans les lignes qui suivent, le prisme idéologique sera apprécié à partir de la configuration de la conquête du pouvoir politique actuelle, et des résultats des élections autonomiques de 2007 et de 2011.

La vie politico-institutionnelle de la Communauté autonome des Canaries

A partir de 1993, la conquête du pouvoir politique autonome dévoile un nouveau panel de protagonistes¹²¹⁵, avec principalement deux partis à envergure étatique que sont le PP (Partido Popular) et le PSOE (Partido Socialista Obrero Español), et un parti à envergure sous-étatique nationaliste qu'est le CC (Coalición Canaria). En 1976 a émergé le parti très conservateur considéré également comme la Droite dure d'Espagne, AP (Alianza Popular) devenu par la suite PP avec la refondation du parti en 1989. Aux Canaries, les débuts de l'AP marqués par de

¹²¹³ La répartition des sièges des « Consejerías » se fait entre les deux villes qui partagent la « capitalité » de l'archipel. Avec le Décret 170/2011 du 12 juillet 2011, la répartition est la suivante : a) à Santa Cruz de Tenerife s'établira les sièges des « Consejerías » d'Education, Universités et Accompagnement ; de Présidence, Justice et Egalité ; d'Agriculture, Elevage, Pêche et Eau ; et d'Ouvrages Publics, Transports et Politique territoriale. b) à Las Palmas de Gran Canaria s'établira les sièges des « Consejerías » d'Economie, Finances et Sécurité ; de Culture, Sport, Politiques sociales et habitat ; d'Emploi, Industrie et Commerce ; et de Santé.

¹²¹⁴ GRAWITZ Madeleine, *Lexique des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2004, P.214.

¹²¹⁵ Se reporter à la présentation sur « la trajectoire historique de la vie politique canarienne avant 1993, et les couleurs politiques de la Présidence autonome de 1978 à 2011 » en annexe.

mauvais résultats électoraux et des luttes internes constantes, ont conduit à un « pacto canario » avec l'AIC (Agrupaciones Independientes de Canarias) un parti sous-étatique nationalise, et le CDS (Centro Democrático y Social) , qui fut rompu suite à la sortie en 1990 de l'AP du Gouvernement municipal de la première ville de l'Archipel (Las Palmas de Gran Canaria)¹²¹⁶. Le Parti nationaliste CC (Coalición Canaria) est né en 1993 de l'union de divers partis du Parlement des Canaries pour présenter une motion de censure contre le Président socialiste du Gouvernement des Canaries en mars 1993 et également dans l'objectif d'affronter les élections générales de 1993 pour arriver à former un groupe parlementaire aux « Cortes Españolas ». Cette motion de censure réunit alors: l'AIC (Agrupaciones Independientes de Canarias) qui faisait alors parti du Gouvernement des Canaries avec le PSC-PSOE ; le CCI (Centro Canario Independiente) parti intégré par le groupe parlementaire CDS (Centro Democrático y Social)/ ICAN (Iniciativa Canaria)/ AM (Asamblea Majorera) ; AHI (Agrupación Herreña Independiente). Dès les élections générales de 1993 – durant lesquelles le CC obtint quatre Députés nationaux et cinq Sénateurs, et ainsi un groupe parlementaire dans les deux Chambres législatives nationales – cette coalition devint un protagoniste majeur de la vie politique nationale et incontournable de la vie politique de l'archipel canarien grâce aux différents accords passés avec les forces politiques pour maintenir sa présence à la tête des institutions majeures de la Communauté autonome¹²¹⁷. En se référant à la période 2007-2011, on constate que les institutions politico-institutionnelles déterminantes d'un point de vue autonome (Présidence/Gouvernement autonome, Parlement des Canaries, Cabildos Insulaires), restent l'apanage de trois forces politiques principales : CC, PP, et PSOE¹²¹⁸ (autour desquelles se nouent parfois des alliances avec des partis particularistes de l'archipel)¹²¹⁹. Le parti politique Coalición Canaria (CC) se détache sans ambiguïté sur la période qui nous intéresse, étant entendu que ses alliances successives avec le PP et le PSOE, s'inscrivent davantage dans une stratégie gouvernementale, qu'une fusion d'idéologie. L'atmosphère « nationaliste » qui règne dans l'archipel canarien est ainsi confortée par l'accession récurrente du CC à la plus haute institution politico-institutionnelle de la Communauté autonome. De ce fait, il est intéressant de se pencher sur ce parti, son idéologie, ainsi que sur le positionnement de ses figures politiques sur les questions d'Union européenne et d'immigration.

¹²¹⁶ Ibid., PP.273-275.

¹²¹⁷ Ibid., PP.287-289.

¹²¹⁸ Se reporter à la présentation « Elections des députés autonomiques des Canaries, Présidence des Cabildos insulaires et couleurs politiques (2007-2011)» en annexe.

¹²¹⁹ A l'aide d'un bref survol historique, il est possible d'observer les tendances suivantes en ce qui concerne l'élection des Députés autonomiques: de 1983 à 1993 le PSOE domine ; de 1993 à 2003 c'est la CC ; en 2007 le PSOE ; en 2011 le PP. Ainsi, pour maintenir la stabilité de son accession à la Présidence du Gouvernement autonome, la CC a fait alliance avec le PP en 2007, puis en 2011 avec le PSOE. Durant la mandature 2007-2011 la vice présidence a été de la couleur du PP (jusqu'en octobre 2010 où il y a eu rupture politique), et de la couleur du PSOE pour la mandature suivante.

Le parti politique Coalición Canaria (CC)

En février 1993, cinq partis d'envergure canarienne se réunirent pour fonder une union : Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), Centro Canario Nacionalista (CCN), Iniciativa Canaria (ICAN), Asamblea Majorera (AM), Partido Nacionalista Canario (PNC).

Cette organisation politique canarienne, a été le premier Gouvernement nationaliste de l'histoire des Iles Canaries en avril 1993. L'idéologie nationaliste canarienne revendiquée par ce parti politique met explicitement en exergue la conscience régionale de l'archipel et la nécessité qu'il y a à conduire prioritairement l'action politique de la Communauté Autonome en ce sens :

« [...] una nueva organización política de obediencia canaria, Coalición Canaria (CC), cuya esencia es la de asumir la defensa de la identidad canaria y su hecho diferencial respecto a los continentes europeo y africano, mediante la practica de planteamientos políticos, sociales y económicos radicalmente distintos a los defendidos por los partidos centralistas y propiciar, al tiempo, una vigorosa intervención del pueblo canario en su conjunto para asumir la dirección y el protagonismo de su futuro. [...] »

Las raíces de Coalición Canaria se asientan y se desarrollan a partir del movimiento vecinal, crecen en cada barrio, en cada uno de los pueblos, en cada una de las ciudades de nuestra geografía para llegar a la Isla y expandirse por todo el Archipiélago. Este movimiento surgido de abajo hacia arriba ha ido conformándose, paso a paso, como el exponente político genuino de nuestra tierra.

En nuestras Islas crece esa concepción de Canarias que se traduce en el nuevo nacionalismo. Una concepción que entiende al Archipiélago como un conjunto de identidades unidas en el equilibrio, la solidaridad y el respeto mutuo. [...]

Desde su ideario político interclasista e independencia organizativa Coalición Canaria da respuesta a los problemas de cada municipio, de cada isla, del país canario desde la solidaridad.

Desde su proyecto de construcción nacional, CC ha sentado las bases de la Canarias del futuro, porque aspira a una sociedad mejor para las generaciones venideras.

El nacionalismo trabaja en la consolidación de una configuración administrativa de las Islas basada en los ayuntamientos, la afirmación de los cabildos como gobiernos insulares y el Gobierno como garante de la solidaridad, el equilibrio y el respeto entre las Islas y de estas con el exterior »¹²²⁰.

« [...] une nouvelle organisation politique d'obédience canarienne, Coalición Canaria (CC), dont l'essence est celle d'assumer la défense de l'identité canarienne et de son fait différentiel par rapport aux continents européens et africains, par la mise en œuvre de propositions politiques, sociales et économiques radicalement distincts de ceux défendus par les partis centralistes et favoriser, en même temps, une vigoureuse intervention du peuple canarien dans son ensemble pour assumer la direction et le protagonisme de son futur. [...]

Les racines de Coalición Canaria, s'assoient et se développent à partir du mouvement de voisinage, grandissent dans chaque quartier, dans chacun des peuples, dans chacune des villes de notre géographie pour arriver à l'île et s'étendre à tout l'Archipel. Ce mouvement surgit du bas vers le haut a été s'adaptant, petit à petit, comme l'indicateur politique authentique de notre terre. Dans nos îles grandit cette conception des Canaries qui se traduit dans le nouveau nationalisme. Une conception qui entend l'Archipel comme un ensemble d'identités unies dans l'équilibre, la solidarité et le respect mutuel.

¹²²⁰ Présentation du parti sous l'étiquette « Quien somos » (Qui sommes-nous) disponible sur le site : <http://coalicioncanaria.org>

Depuis sa conception politique inter-élite et son indépendance organisationnelle, Coalición Canaria donne réponse aux problèmes de chaque commune, de chaque île, du pays canarien depuis la solidarité.

Depuis son projet de construction nationale, CC a posé les bases de la Canarie du futur, parce qu'elle aspire à une société meilleur pour la génération à venir. Le nationalisme travaille dans la consolidation d'une configuration administrative des îles, basée dans les mairies, l'affirmation des cabildos comme gouvernements insulaires, et le Gouvernement comme garant de la solidarité, l'équilibre, et le respect entre les Iles et de celles-ci avec l'extérieur »¹²²¹.

L'idéologie nationaliste telle qu'envisagée par cette formation politique, est identifiable par des marqueurs lexicaux attestant de la façon dont elle conçoit et ordonne le monde à partir de la Communauté autonome canarienne. Toute idéologie politique est inspirée par une doctrine (au sens « *d'ensemble de vérités tenues pour vraies, solidaires les unes des autres et composant un système plus ou moins cohérent* »¹²²³), qui lui permet de donner consistance aux systèmes de représentations, aux croyances, ou tout simplement à l'imaginaire, ici territorial, qu'elle cherche à défendre et à tenir pour rationnel.

Ces marqueurs lexicaux permettent plus largement de relever l'utilisation d'un « code », ou comme l'a dit Frédéric Bon¹²²³, d'un « idéo système de références », dans les discours tenus par les tenants de l'idéologie en question.

D'un point de vue rhétorique, ce type discours aura pour objectif de plaire et convaincre un ensemble de destinataires assez large, de toucher la sensibilité populaire. Pour ce faire tous les procédés visant à simplifier et maîtriser le degré d'affectivité des propos tenus, seront mobilisés. Dans le discours idéologique exposé plus haut qui nous intéresse, on retrouve : de la prosopopée, de la métaphore, et l'utilisation d'un vocabulaire spécifique au courant d'idées.

La prosopopée s'identifie notamment avec l'expression « *les bases de la Canarie du futur* ». De cette façon est donnée vie à l'archipel, qui est alors personnifié et amené comme tout individu à assurer sa survie future. Cette personnification du territoire comme un être amené à vivre son destin, crée un rapprochement avec les préoccupations quotidiennes des individus¹²²⁴. La métaphore se retrouve avec la phrase « *Les racines de Coalición Canaria, s'assoient et se développent à partir du mouvement de voisinage, grandissent dans chaque quartier, dans chacun des peuples, dans chacune des villes de notre géographie pour arriver à l'île et s'étendre à tout l'Archipel* ». Il s'agit de nouveau d'une simplification imagée pour également jouer sur l'affectivité. S'en dégage une sensation de

¹²²¹ Notre traduction. Les passages sont soulignés par nous.

¹²²² GRAWITZ Madeleine, *Lexique des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2004, P.130.

¹²²³ BON Frédéric, « Langage et politique », in : GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de Science politique, Tome 3 : L'action politique*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 1985, PP.537-573 (particulièrement P.553).

¹²²⁴ « *La prosopopée a d'abord un effet simplificateur. Les problèmes de la Cité sont pensés sur le mode familier des relations entre personnes. [...] la prosopopée donne une dimension affective aux représentations collectives. Reconstituées comme êtres de chair et de sang, ces notions abstraites peuvent solliciter les mouvements du cœur* ». BON Frédéric, « Langage et politique », Op.cit., P.562.

proximité, de stabilité (voisinage – quartier – peuples – villes – îles), sublimée par un élan solide et englobant (racines – assoient – développent – grandissent – s’étendre). Enfin, l’utilisation d’un vocabulaire spécifique au courant d’idées politiques défendu s’illustre avec les passages : « *défense de l’identité canarienne et de son fait différentiel ; propositions [...] radicalement distincts de ceux défendus par les partis centralistes ; favoriser [...] une vigoureuse intervention du peuple canarien dans son ensemble pour assumer la direction et le protagonisme de son futur ; nouveau nationalisme [...] entend l’Archipel comme un ensemble d’identités unies dans l’équilibre, la solidarité et le respect mutuel ; donne réponse aux problèmes de chaque commune, de chaque île, du pays canarien depuis la solidarité* ».

Le nationalisme canarien tel qu’envisagé par cette formation politique développe le haut degré de conscience régionale dans la sphère politique, en insistant sur le sentiment d’appartenance de la communauté, sur la proximité entre les membres de cette communauté, sur la richesse intérieure que constituent les diverses identités existantes en son sein, et sur la nécessité à conduire l’action publique autonome vers la préservation et l’intérêt de cette même communauté. L’utilisation de la majuscule pour le mot « archipel » est en ce sens très révélateur : le nationalisme est défini comme une défense et protection des intérêts d’une communauté formant bloc par rapport à l’extérieur.

Ce positionnement idéologique exprimé par les différents membres de cette formation politique, n’est pas sans répercussions notables sur les deux thématiques qui nous intéressent dans cette étude. Les questions européennes et d’immigration seront abordées à travers le prisme de ce « Nationalisme canarien ».

En matière d’immigration, Coalición Canaria semble se centrer sur le renforcement des frontières canariennes avec l’aide de l’Union européenne, et la coopération internationale avec les pays d’origines des migrants pour y favoriser la création d’emploi. Cependant, la coopération ayant été démantelée suite à des ajustements budgétaires, tout laisse à penser que le parti axe sur le blindage des frontières...pour le moment. La thématique est en outre présentée comme « *une affaire communautaire de caractère prioritaire* » :

« Es mas que evidente que no existe una única solución para afrontar un problema tan sumamente complejo. Como también es evidente que nos seguiremos alejando de una respuesta mas eficaz mientras sigamos rehuyendo un debate que debe ser afrontado como asunto comunitario de carácter prioritario. [...] La respuesta no puede ser únicamente el blindaje de nuestras fronteras. [...] Además de aumentar los medios materiales y humanos en las zonas fronterizas, con el apoyo de la UE, la respuesta más eficaz a medio y largo plazos es la cooperación internacional para la creación de empleo en sus países de origen. Una vía que ha sido desmantelada por los efectos de los ajustes presupuestarios »¹²²⁵.

¹²²⁵ <http://coalicioncanaria.org/la-inmigracion-un-asunto-de-estado>

L'immigration est sans conteste appréhendée comme un processus exogène, engendrant une nécessaire défense et protection. La thématique sécuritaire est privilégiée, et la « frontière » est présente sous ses deux formes : externe et interne. En effet, comme l'a fait remarquer Maria Bermudez, les barrières ne sont plus seulement physiques, mais également symboliques au sein même de la société d'accueil :

« *Les frontières internes [...] symbolisent une division aussi forte, voir plus, entre les immigrés et les non-immigrants, entre ceux qui ont accès à certains droits et ceux qui ne l'ont pas. [...] C'est la dernière prérogative [...] une fois que le contrôle des frontières est échu [...] la dernière option de l'Etat est de sélectionner avec qui il signe le contrat social* »¹²²⁶.

L'illustration discursive de cette frontière interne exprimée par Coalición Canaria, a déjà été faite dans le chapitre II de la présente étude, lorsqu'il a été fait mention des arguments reliant « surpopulation » et « immigration » comme un binôme problématique pour l'archipel canarien¹²²⁷. Des propos « récents » tenus par le Président du Gouvernement autonome et leader de la majorité parlementaire Coalición Canaria, viennent compléter cette question que nous avons déjà abordée. Il est possible de relever quatre exemples d'arguments corroborant le positionnement idéologique sur le phénomène d'immigration. Premièrement, le lien entre immigration et échec scolaire pour justifier l'indice consistant de l'archipel : « *hay que tener el impacto de la inmigración que nos llegan* »¹²²⁸. Il est ici sous-entendu que le taux d'échec scolaire constaté dans l'archipel est en partie dû au phénomène d'immigration. Deuxièmement, le lien entre violence de genre et immigrés dans l'archipel : « *hay países que están mas avanzados y otros que lo están menos* », « *No se da entre personas que han nacido y viven en Canarias* »¹²²⁹. La violence est ici présentée pour des raisons culturelles, comme plus susceptible d'émerger dans certaines communautés étrangères, que parmi les autochtones canariens. Troisièmement, l'argument selon lequel il est nécessaire de réduire l'immigration pour lutter contre le chômage dans l'archipel : « *ejercicio de responsabilidad tan razonable como inaplazable* », « *seguirá impienso que se reduzca los índices de paro* »¹²³⁰. Enfin, l'importance d'une demande de restriction à l'Etat des permis de résidence aux étrangers : « *Tampoco genera dudas el carácter integrador de los canarios. [...]. Ahora bien, el sentido común y la responsabilidad han invitado, invitan e invitaran a una reflexión sobre la necesidad de articular mecanismos que*

¹²²⁶ BERMUDEZ Maria, *Le mirage des frontières : les migrations clandestines et leur contrôle en Espagne*, Thèse de doctorat en sciences politiques, IEP, Paris, 2004, P.47.

¹²²⁷ Se reporter au Chapitre II, section 2, paragraphe B de la présente étude.

¹²²⁸ « *Il faut prendre en compte l'impact de l'immigration qui nous arrive* ». Notre traduction de la citation issue de l'article de presse du 14/02/2011, publié par « Globedia ». <http://es.globedia.com/rivero-contar-impacto-inmigracion-fracaso-scolar>

¹²²⁹ « *Il y a des pays qui sont plus avancés et d'autres qui le sont moins* », « *Cela ne se fait pas entre les personnes qui sont nées et qui vivent aux Canaries* ». Notre traduction des citations issues de l'article de presse du 26/12/2011, publié par « La Opinión de Tenerife ». www.laopinion.es/sociedad/2011/03/26rivero-vincula-genero-inmigrantes/33644.html

¹²³⁰ « *exercice de responsabilité aussi raisonnable qu'irremplaçable* », « *cela restera impensable qu'on réduise les indices du chômage* ». Notre traduction des citations issues de l'article de presse du 23/12/2012, publié par le « Huffington post ». www.huffingtonpost.es/2012/12/23/el-presidente-canario-pau_n_2355078.html

modulen el crecimiento poblacional»; «Es especialmente dedicado ahora, en un momento de profunda crisis en el que escasean los puestos de trabajo»; «Paradójicamente y en contra de lo que pudiera pensarse en un principio, la situación económica no ha desanimado la llegada de foráneos a las islas»¹²³¹. Les permis de résidence étant liés à la situation professionnelle, il est suggéré de tenir compte du faible nombre d'offres d'emplois dû à la crise économique, qui d'ailleurs n'aurait pas freiné les nouvelles arrivées d'étrangers dans l'archipel.

Pour ce qui est de l'Union européenne, le positionnement du parti est clairement favorable aux échanges avec l'archipel, l'ultra périphérie étant exposée comme une spécificité faisant partie intégrante de la Communauté autonome – une mention que le projet de réforme statutaire de 2006 énonçait d'ailleurs explicitement pour définir l'archipel¹²³². L'UE est ressentie comme une interlocutrice de taille pour apporter les solutions aux problèmes rencontrés par la Communauté autonome. Le nationalisme canarien visant à défendre les intérêts de la communauté ne semble pas incompatible avec la dimension européenne. Cette position peut se comprendre si l'on tient compte de la politique régionale de l'UE tenant compte des spécificités territoriales et cherchant à accompagner les régions dans la mise en œuvre des mesures européennes. A titre d'exemples on peut citer les propos tenus par le Président de la Communauté autonome lors de la conférence organisée à Bruxelles le 19 septembre 2013 par le Conseil Economique et Social Européen (CESE) sur la situation des RUP et leur intégration dans l'UE : « *La Comisión, el Consejo, y el Parlamento europeos tienen que tener mas decisión a la hora de aplicar el artículo 349* »¹²³³. Ou encore, ceux où il fait référence le 6 mars 2014, à la nécessaire intervention de l'UE sur la politique publique d'immigration problématique en Espagne: « *Si algo necesita de un gran acuerdo y del entendimiento de las grandes fuerzas políticas es la política de inmigración [...] mayor compromiso de la Unión Europea, que ve estos fenómenos como cosas de otros que no afecta a los que están en Bruselas* »¹²³⁴.

Cette démonstration permet d'arriver à la déduction que le leadership institutionnel-idéologique canarien repose à l'heure d'aujourd'hui, sur l'expression politique d'un haut degré de

¹²³¹ « *Il ne fait aucun doute que les canariens ont le sens de l'intégration. [...]. Cependant, le sens commun et la responsabilité nous ont invité, invitent et inviteront à une réflexion sur la nécessité d'articuler des mécanismes qui modulent l'augmentation de la population* » ; « *Cela est particulièrement indiqué maintenant, à un moment de crise profonde dans lequel les postes se font rares* » ; « *Paradoxalement et contrairement à ce qu'on aurait pu penser au début, la situation économique n'a pas découragé l'arrivée d'étrangers dans les îles* ». Notre traduction des citations issues de l'article de presse du 18/06/2013, publié par « Globedia ». <http://es.globedia.com/canarias-pide-restringir-permisos-residencia-extranjeros>

¹²³² Cf. Chapitre II, section 2, paragraphe B de la présente étude.

¹²³³ http://www.cmu-rup.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=138:rivero-reclama-una-europa-mas-sensible-con-las-rup&catid=87&Itemid=485

¹²³⁴ <http://www.canarias7.es/articulo.cfm?id=329108>

conscience régionale, principalement portée par la Présidence du Gouvernement autonome ; un leadership favorable à la dimension européenne et partisan d'une approche sécuritaire de la thématique d'immigration sur le territoire canarien.

On constate également que le leadership-institutionnel charismatique en Guadeloupe ne permet pas la même analyse de ces thématiques. L'idéologie a pour avantage de cadrer de façon plus ou moins stable le traitement politique accordé à une question. La dimension charismatique n'apporte pas la même prévisibilité, l'élu en place conditionnant ses choix selon les opportunités politiques et sociales qui se présentent sur son plan de carrière. Par exemple, la prise en charge du phénomène d'immigration par le Conseil régional en 2005 ne correspondait pas à l'état d'esprit de la Gauche à ce sujet. Ces deux formes de leadership territorial sont donc à considérer dans le cadre d'une convergence politique en matière d'immigration dans l'ultrapériphérie.

TRANSITION

La forme et le contenu du processus d'europanisation migratoire directe dans les régions ultrapériphériques ne pouvaient être envisagés qu'à partir de la configuration singulière des relations entre la Commission européenne et les régions et d'une réflexion théorique sur le traitement du phénomène d'immigration dans un tel cadre.

On a observé que la Commission mène une stratégie visant à contourner les réticences des Etats membres sur la communautarisation de certains enjeux, en traitant directement avec les territoires, destinataires des politiques. Cette démarche a engendré un système interactionnel spécifique, caractérisé par des instruments financiers et politiques, ainsi que des principes et règles d'échange. La politique régionale ou politique de cohésion consiste dès lors à une action avec et à partir des territoires. La Commission européenne y applique une culture du compromis à travers la transparence et la participation. De leurs côtés les régions développent leurs réseaux et organisent les échanges européens territorialisés. Si dans le cas français l'Etat s'affirme comme principal interlocuteur de l'Europe parmi les acteurs du partenariat interinstitutionnel, en Espagne il se fait plus discret. Néanmoins, la programmation 2007-2013 a permis d'observer que l'organisation de l'échange territorialisé aux Canaries et en Guadeloupe, reste favorable aux autorités régionales. Cette configuration prend une tournure autre dans l'ultrapériphérie. La stratégie de contournement est confronté aux initiatives des régions ultrapériphériques qui souhaitent consolider leur voix politique commune. Les Canaries et la Guadeloupe ont donc des possibilités d'interventions dans l'échange politique territorialisé et des accès à l'UE, qui leur sont spécifiques. Le traitement du phénomène d'immigration sera délicat dans cette relation Commission/Régions ultrapériphériques. L'europanisation migratoire directe dans l'ultrapériphérie renvoyant à la capacité d'action stratégique des régions, elle devra s'envisager théoriquement à partir des concepts d'imaginaire et de leadership. En effet, la nature du leadership territorial et la conscience régionale peuvent conditionner le traitement des questions liées à l'Europe et l'immigration comme on l'a vu à partir des exemples canarien et guadeloupéen.

Ce raisonnement a permis de comprendre les implications réelles d'un tel processus d'europanisation et d'entamer l'analyse empirique du dossier soumis à l'agenda de la Commission européenne en 2007 développée dans le chapitre suivant. Il s'agira également d'étudier la faisabilité du processus à la lumière des avancées réalisées jusqu'à aujourd'hui.

CHAPITRE 4. DES AVANCEES CONFIRMANT LA FENETRE D'OPPORTUNITE DE 2007

En observant les données empiriques qui accompagnent l'inscription à l'agenda de la Commission européenne en 2007, l'eupéanisation migratoire directe dans l'ultrapériphérie se démontre en deux temps.

Tout d'abord par les caractéristiques générales de la problématisation ultrapériphérique qui soulève des questionnements (section 1). L'espace ultrapériphérique a en effet une façon propre de construire ses problèmes communs (paragraphe A). Certains aspects théoriques de la problématisation permettent de comprendre la méthode utilisée par les régions ultrapériphériques : l'extension par analogie. Cette méthode appliquée au problème migratoire de 2007, nous observons que le phénomène des Mineurs Etrangers non accompagnés aux Iles Canaries a été l'élément déclencheur de la problématisation (paragraphe B). Les difficultés de gestion rencontrées par la Communauté autonome avec ces mineurs l'ont amenée à recourir à l'interlocuteur européen par la voie ultrapériphérique pour obtenir une solution.

Puis dans un deuxième temps, la conversion de cette situation en préoccupation d'ordre ultrapériphérique amène à considérer la coopération transfrontalière comme la première option de convergence qui s'offre aux régions ultrapériphériques (section 2). Celle-ci se révèle pertinente tant au niveau de la paradiplomatie des autorités régionales que dans la gouvernance externe de l'Union européenne en matière migratoire (paragraphe A). Les avancées réalisées corroborent ce postulat à travers la politique européenne de voisinage (PEV). Cette méthode de coopération est une opportunité pour l'ultrapériphérie qui bénéficie d'une déclinaison spécifique avec le Plan d'action pour le Grand voisinage (PAGV) (paragraphe B). A travers les paradiplomaties canarienne et guadeloupéenne, nous découvrons des difficultés de mise en œuvre, qui n'écartent cependant pas les perspectives d'une eupéanisation migratoire directe dans l'ultrapériphérie.

Section I. LORSQUE LES FAITS QUESTIONNENT LA PROBLEMATISATION ULTRAPERIPHERIQUE

L'ultrapériphérie, espace de réflexion formellement homogène, doit faire face à son hétérogénéité quand il s'agit d'élaborer des problématiques communes. Les différentes régions ultrapériphériques ont certes des caractéristiques communes leur permettant de se rejoindre, mais également des spécificités. Ces mêmes spécificités peuvent acquérir une véritable influence lorsque certaines régions parviennent à « s'imposer » dans le consensus global grâce à leur niveau d'expertise et de persuasion. Les degrés d'autonomie et de marge de manœuvre intra nationales y sont pour beaucoup. La nature des systèmes centre-périphérie régionale conditionne plus qu'il n'y paraît l'attitude des régions de l'ultrapériphérie dans leurs actions communes, pour ne pas dire qu'elle peut créer un déséquilibre dans les échanges, certaines RUP parvenant plus facilement à imposer leur position de par leur pratique politico-administrative. Il est vrai que la situation n'est pas figée et varie en fonction des thématiques soulevées : mais en ce qui concerne la question migratoire, l'hégémonie cognitive semble sans conteste revenir à la RUP des Canaries.

A. La spécificité de la construction du problème commun dans l'ultrapériphérie

La problématique est une notion riche dont certains aspects sont en mesure d'expliquer l'extension par analogie privilégiée dans l'espace ultrapériphérique.

1. Les principales caractéristiques de la problématique à prendre en compte

Daniel Céfai apporte un point de départ à travers ses réflexions menées sur la notion de problème public et ses processus attenants :

« De nombreux états de fait peuvent être considérés comme des problèmes, mais il n'existe pas de mouvement ou de processus qui vise à mobiliser des ressources publiques, à attirer l'attention des gens à leur égard ou à initier une action les concernant. Un public est constitué de personnes attentives à un problème, ou concernés par un problème, ayant une opinion sur un problème ou votant par référence à un problème, des gens qui s'engagent ou qui soutiennent un mouvement d'action collective. Le public fonctionne comme émergence d'une arène publique, ouverte à tous ceux qui peuvent et sont capables d'y pénétrer. L'opinion publique n'est pas faite par tout un

chacun. Certains ont plus de pouvoir ou déploient une activité plus intense. D'autres ne manifestent aucun engagement d'aucune sorte. Certains problèmes que l'on peut qualifier formellement de sociaux, occupent une position subordonnée dans l'agenda public.

[...] J'utilise le concept de "problème public" pour désigner le processus au travers duquel un état de fait devient un enjeu de réflexion et de protestation publiques et une ressource et une cible pour l'action publique »¹²³⁵.

Ces éléments, permettent de considérer que la notion de problème public s'appréhende également par la mise en relief des principales caractéristiques qui contribuent à sa nature.

Dans son ouvrage « La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique »¹²³⁶, Joseph Gusfield suggère tout au long de son analyse un certain nombre de caractéristiques que nous pouvons aménager en trois points : premièrement le travail d'objectivation du fait social (description), deuxièmement les processus de dramatisation et de communication (grammaire de l'action, mise en récit), et troisièmement la mise en responsabilité (causale et politique).

Ces caractéristiques recèlent d'informations pour retracer la trajectoire particulière d'un problème public et en comprendre son existence concrète. De même, elles permettent de décomposer thématiquement l'essence d'un problème dit public. On dépasse le processus d'émergence globale du problème pour approfondir ce qu'il est.

Le travail d'objectivation du fait social

Fournir une présentation dite « objective » d'un fait social, c'est-à-dire acceptée comme irréfutable et allant de soi, est une démarche à relativiser considérablement. En effet, les mêmes débats concernant les sciences sociales se reportent sur l'objectivation d'un phénomène social.

Dans la perspective fonctionnaliste, « *les problèmes sociaux peuvent être "manifestes" si tous s'accordent sur leur définition, mais un désaccord peut surgir à ce sujet entre sociologues et acteurs : ils peuvent être alors "latents", s'ils sont objectivement fondés mais sans conscience subjective, ou "faux", s'ils sont perçus subjectivement mais sans fondement objectif* »¹²³⁷.

Reste à définir en quoi consisterait un « fondement objectif » qui permettrait un accord général sur le fait considéré comme problématique.

D'une manière générale, les scientifiques, les chercheurs et a fortiori leurs résultats, sont assimilés à l'image extrêmement valorisante conférée à la Science depuis des siècles dans notre société. Tous les progrès marquants de notre quotidien et de la vie en société sont reconnus

¹²³⁵ CEFAL Daniel, TROM Dany, « Retour sur la sociologie des problèmes publics. Un entretien avec Joseph Gusfield », in : *Secret/Public*, n°0, 2005, PP.209-222 (particulièrement P.216 et 217).

¹²³⁶ GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, éd. Economica, 2009.

¹²³⁷ CEFAL Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions des situations dans les arènes publiques », in : *Réseaux*, n°75, 1996, PP.43-66 (particulièrement P.44).

comme existants grâce à la Science. Par conséquent, l'intelligible, le palpable, l'objectivité sont de fait rapportés à la Science. Mais ces acceptions concernent généralement les premières disciplines reconnues comme savoir irréfutable, c'est-à-dire les sciences exactes et naturelles. L'extension d'une telle image aux autres sciences telles que les sciences sociales a toujours du mal à se faire une place dans l'esprit ordinaire. Ces observations corroborent l'idée de Madeleine Grawitz sur l'objectivité : « *En soi, elle n'existe pas. Elle peut seulement être le résultat d'une démarche d'objectivation sous certaines conditions : expérimentation, observations, vérification des instruments, contrôle de l'interprétation des données, etc.* »¹²³⁸. La démarche d'objectivation sera plus facilement réalisable avec les sciences dites dures et moins avec les autres sciences. A ce sujet, l'évolution des activités sociologiques se révèle intéressante.

Dès l'antiquité, la philosophie politique grecque témoignera très tôt un refus d'expliquer les phénomènes sociaux par le divin : par le biais de l'observation et de la comparaison Aristote cherchait à comprendre le monde et à identifier des solutions susceptibles d'améliorer la vie humaine. De cette philosophie est née l'étude de la réalité sociale permettant de rendre visibles et compréhensibles des phénomènes sociaux qui ne sont pas immédiatement apparent. Lorsque s'est posée la question de sa scientificité (pour ne pas créer de confusion avec la littérature notamment) Auguste Comte (1798-1857) a exprimé sa volonté de s'inspirer de la physiologie et d'étudier les faits sociaux comme les phénomènes physiques ou chimiques, s'inspirant ainsi des sciences exactes et naturelles. Selon lui l'observation des faits est la seule base solide des connaissances humaines. La seule façon d'assurer la validité d'un savoir est de procéder par l'observation et l'expérimentation en mettant de côté les raisonnements spéculatifs : la pensée positiviste est affirmée. La méthode scientifique sera quant à elle établie par Emile Durkheim (1858-1917) qui insistera sur la nécessité d'écarter systématiquement les préjugés qui obscurcissent l'analyse et la nourrissent de subjectivité. Il faut ainsi considérer les faits sociaux comme des choses et les phénomènes sociaux en eux-mêmes en les détachant des sujets conscients qui se les représentent. La méthode posée, a été soulevée la question de la théorisation à laquelle s'adonne toute science. Etablir des généralisations pour donner naissance à des lois, des théories à même de contribuer à modifier l'existant. Quel est l'objectif d'une telle démarche d'observation et d'expérimentation des phénomènes sociaux ? Comprendre. Mais dans quel but ? Pour améliorer la vie en société, définir des « idéaux » et donc des lois. Si Durkheim considère nécessaire de dégager des lois, pour Max Weber (1864-1920), la théorisation n'est pas une obligation pour la scientificité : la recherche de la connaissance pour la connaissance suffit.

¹²³⁸ GRAWITZ Madeleine, *Lexique des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2004, P.296.

L'évolution de l'activité sociologique au fil des siècles n'a pas réussi à évincer le doute de l'objectivation qui habite la plupart aujourd'hui. On constate que la subjectivité qui englobe l'étude des phénomènes sociaux est difficile à écarter. D'une part, parce que la société et ses composantes, sont des objets d'études appelant la subjectivité de par leur complexité. D'autre part, parce que l'observateur du phénomène social bien que devant s'écarter de tout jugement de valeur, met tout de même en pratique sa subjectivité par la sélection des éléments qu'il mettra en valeur dans son observation.

La mise à l'écart systématique des prénotions constitue la troisième règle de la méthode sociologique d'Emile Durkheim. Cette posture méthodologique est difficile à adopter parce que nous vivons dans le monde social que nous étudions. Il faut se défaire de ces impressions et écarter systématiquement les prénotions car celles-ci, relevant de la connaissance spontanée faussent le raisonnement scientifique. Le sociologue doit donc être aussi objectif que possible en refusant de considérer le social comme transparent, et immédiatement donné. Dans cette optique, Emile Durkheim propose que le chercheur formule au départ une « définition préalable » qui lui permettra de construire l'objet de sa recherche et de s'éloigner de la subjectivité. Max Weber postule quant à lui la nécessaire « neutralité axiologique » : l'observateur doit suspendre ses convictions personnelles dans le regard critique qu'il porte sur les événements, éviter de transformer les valeurs qui le guident dans son appréhension du réel, en jugement de valeur. Il distingue ainsi les croyances et jugements de valeurs, des hypothèses de travail soumises aux faits. On peut plus récemment, faire référence à Gaston Bachelard et sa célèbre « loi des trois états » pour l'esprit scientifique, qui a proposé ainsi trois états nécessaires dans la formation individuelle d'un esprit scientifique :

« l'état concret où l'esprit s'amuse des premières images du phénomène et s'appuie sur une littérature philosophique glorifiant la Nature, chantant curieusement à la fois l'unité du monde et sa riche diversité ; l'état concret-abstrait où l'esprit adjoint à l'expérience physique des schémas géométriques et s'appuie sur une philosophie de la simplicité. L'esprit est encore dans une situation paradoxale : il est d'autant plus sûr de son abstraction que cette abstraction est plus clairement représenté par une intuition sensible, l'état abstrait où l'esprit entreprend des informations volontairement soustraites à l'intuition de l'espace réel, volontairement détachées de l'expérience immédiate et même en polémique ouverte avec la réalité première, toujours impure, toujours informe »¹²³⁹.

On comprend dès lors, que tout travail scientifique sur des phénomènes sociaux nécessite des précautions, partant du principe que toute science...reste fabriquée par des personnes. La subjectivité n'est jamais complètement écartée. A noter toutefois que les sciences sociales sont davantage exposées aux celles dites « exactes » par exemple. Dans toute démarche scientifique il y a un individu ou groupes d'individus qui s'engagent personnellement dans la démonstration réalisée :

¹²³⁹ BACHELARD Gaston, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, éd. VRIN, 1993, P.9.

« Le savoir personnel est un engagement intellectuel. Dans tout acte de connaissance, il entre une contribution passionnée de la personne qui connaît ce qui est en train d'être connu »¹²⁴⁰.

Tous les efforts réalisés par les différents auteurs pour déloger le jugement de valeur de l'étude des phénomènes sociaux se révèlent mitigés :

« [...] toute prise de position à l'égard de l'homme ne revient-elle pas implicitement à statuer sur les valeurs qui régissent son action ? Enfin, quelle est la finalité de l'étude de l'homme par l'homme, sinon le fait de lui permettre de forger son jugement, c'est-à-dire l'acte individuel de connaissance qui lui donne le moyen de se décider en fonction de ce qui lui apparaît objectivement souhaitable ? »¹²⁴¹

C'est ainsi que la description d'un fait social peut être empreinte de subjectivité découlant tant de l'observateur, de l'environnement scientifique ou autre encadrant son travail d'analyse, que des voies par lesquelles elle est réalisée. Lorsque l'on évoque une « objectivité » cela fait la plupart du temps référence à la confiance globale donnée au monde scientifique :

« Rappelons seulement que [...] dire d'un énoncé qu'il est "scientifique" ne signifie rien d'autre que "digne de foi" »¹²⁴².

La forte dimension symbolique qui accompagne l'ampleur du travail de recueil de données, l'expert et son style d'énonciation, joue un rôle dans l'appréciation externe de l'objectivité d'un travail d'observation. De même, si le jugement de valeur ne transparait pas dans l'étalage des données pur et simple, il est susceptible de rejaillir dans la communication de la description : par l'interaction entre l'émetteur et le récepteur, le langage et tous les éléments nécessaires pour « problématiser » le fait social décrit.

Les processus de dramatisation et de communication

Pour parvenir à transformer la simple description objective des faits en une situation problématique nécessitant l'attention publique, deux processus indissociables dans la réalité car allant souvent de pair, sont mis à l'œuvre : la dramatisation et la communication.

Tout d'abord comment pourrait-on définir la dramatisation ?¹²⁴³

¹²⁴⁰ Propos du philosophe Michael Polanyi, cité par FELDMAN Jacqueline, « Objectivité et subjectivité en science. Quelques aperçus », in : *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XL, n°124, 2002, PP.85-130 (particulièrement P.86).

¹²⁴¹ FONTAINE Philippe, « Qu'est-ce que la science ? De la philosophie à la science : les origines de la rationalité moderne », in : *Recherche en soins infirmiers*, n°92, mars 2008, PP.6-19 (particulièrement P.16).

¹²⁴² LATOUR Bruno, « Pour un dialogue entre science politique et science studies », in : *Revue française de science politique*, 2008/4, vol.58, PP.657-678 (particulièrement p. 675).

¹²⁴³ Sources : RAMOS Rui, MARTINIS Paula Cristina, PEREIRA Sara, OLIVEIRA Madalena, « Les enfants en danger dans la presse : la construction discursive de l'enfant agresseur et de l'enfant victime dans des narrations médiatiques », in : *Langage et société*, n°146, 2013/4, PP.91-113 ; ALLEMAND Serge, « La construction sociale du

La dramatisation peut se concevoir comme l'ensemble des procédés mis en œuvre pour capter l'attention des récepteurs en bouleversant leurs émotions. Ces procédés ont tendance à intensifier la situation exposée via l'utilisation d'une mise en scène (images...) et d'une grammaire d'action orientée en ce sens : verbes appelant la dramatisation (blesser, frapper, noyer, suicider...), vocabulaire appelant l'extrême (désespoir, prêt à tout, secours, danger, catastrophe, pénurie, victime, agresseur...), autant de mots faisant référence aux vives émotions négatives comme la tristesse, la colère, la peur, l'indignation. Les faits à l'origine « objectifs » sont ainsi revêtus d'une perception, orientée subtilement via un travail de communication spécifique dépendant principalement de l'interaction entre l'auteur/émetteur et son récepteur : mise en récit accompagnée de mise en scène visuelle et/ou auditive, qui va permettre l'élaboration de cas de figure, stéréotypes, de scénarios en tout genre qui vont amplifier le caractère persistant et permanent des phénomènes décrits comme alarmants. C'est l'exposition de certains détails et non d'autres qui intensifie le phénomène social et contribue à parfaire la dramatisation. Ainsi, tout le travail de communication de l'émetteur ou entrepreneur politique, consistera à mettre suffisamment en relief les éléments pouvant capter l'attention publique (plus les émotions mobilisées seront intenses, plus la dramatisation aura de chance de s'installer) en tenant compte de ses possibles récepteurs ou des récepteurs visés. On constate bien qu'il y a une stratégie implicite dans la dramatisation, puisque les faits sont toujours présentés comme étant « objectifs » et tels qui sont eux-mêmes.

– ENCADRE 8 –

Les registres d'action symbolique de Gusfield et le problème public de l'alcool au volant ¹²⁴⁴

L'art dramatique : le problème public est dramatisé ; les messages d'avertissement à la télévision ou au cinéma montrent, dans un scénario d'une minute le drame de l'alcool au volant ; l'automobile symbole de liberté se retourne, selon un schème tragique, en instrument de mort.

L'art narratif : le problème public est raconté ; comme dans récit. Quand une histoire des succès de la réduction du nombre de décès sur la route est retracée sur trois décennies ou quand des survivants, coupables de conduite en état d'ébriété racontent devant la caméra des accidents où ils ont perdu des proches.

L'art oratoire : le problème public est argumenté ; lorsque des séries statistiques sur le fondement d'études de laboratoire ou d'enquêtes post mortem, démontrent l'augmentation du risque objectif d'accident en relation à la quantité de verres de vin ingérés et au taux d'alcool dans le sang.

La démarche consistant à se réapproprier les données relevées par les dits experts, pour en faire un phénomène problématique, appelle le déploiement d'une rhétorique : selon la nature

danger dans le dispositif de la protection de l'enfance », in : *Empan*, n°72, 2008/4, PP.113-117 ; MILLER Peggy J. et al., « l'expérience des enfants des classes populaires au prisme des récits personnels », in : *Politix*, n°99, PP.79-108.

¹²⁴⁴CEFAI Daniel, « La fabrique des problèmes publics boire ou conduire, il faut choisir ! », Postface in : GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, éd. Economica, 2009, PP.219-318 (particulièrement P.266).

des entrepreneurs et des récepteurs, il pourra s'agir d'une logique argumentative ou d'une logique narrative. La logique argumentative impliquerait la présentation « *de formes de raisonnement qui visent à mettre en relation des objectifs et des moyens en fonction des contraintes et des incertitudes [...] (le locuteur) se place ainsi dans un rôle de pédagogue qui argumente, explique, précise* »¹²⁴⁵ et cherche à susciter l'engagement. La logique narrative consisterait à raconter, à mettre en récit, mettre en scène le phénomène présenté : il a donc un début, un développement, un élément perturbateur, une finalité, et différents rôles (principaux, secondaires). Ces deux logiques peuvent être combinées pour se renforcer l'une l'autre.

Ce travail de réappropriation ou requalification équivaut au processus de politisation déjà évoqué au début de notre présente étude. La pertinence de cette requalification du phénomène social pour l'insérer sur la scène publique comme étant situation problématique, s'explique par le fait que l'expertise ne dit pas quel type d'action publique doit accompagner le fait social décrit et expliqué. La mainmise cognitive est donc déterminante pour la suite. L'entrepreneur qui parvient à imposer son référentiel, sa grammaire d'action sur la scène publique, parfois au point d'en être totalement dépossédé, préfigure les paramètres principaux du problème. Ces paramètres dépendront du contexte sociopolitique, des différents entrepreneurs qui s'affrontent sur la scène publique, de leur positionnement/influence sur cette scène et de leurs intérêts. La place de la communication dans la problématisation d'un fait social est ainsi essentielle : la transformation du fait social sur la scène public dépend de la communication qui en est faite¹²⁴⁶. Quoi qu'il en soit, la matrice cognitive dominante parviendra à cadrer le fait social de manière à en faire un problème public, soulevant dès lors la question de l'intervention des autorités légitimes pour le résoudre.

La mise en responsabilité

Qu'il s'agisse de la logique dramatique, oratoire, ou argumentative, la communication du problème implique dans son contenu une mise en responsabilité de deux dimensions :

La responsabilité causale et la responsabilité politique¹²⁴⁷.

La responsabilité causale renvoyant à l'explication causale d'un événement, c'est l'ensemble des causes (physiques, sociales, économiques et culturelles) à l'origine de cet

¹²⁴⁵ CHANAL Valérie, TANNERY Franck, « La communication de la stratégie ou l'art de persuader. Le cas du groupe Lafarge », in : *Revue française de gestion*, n°159, 2005/6, PP.165 à 186 (particulièrement P.179).

¹²⁴⁶ PAICHELER Geneviève, « les associations de lutte contre le sida et la communication publique : une influence minoritaire », in : *Hermès, La Revue*, n°41, 2005/1, PP.103-109 ; OLLIVIER-YANIV Caroline, « De l'opposition entre "propagande" et "communication publique" à la définition de la politique du discours : proposition d'une catégorie analytique », in : *Quaderni*, n°72, 2010/2, PP.87-99 ; CAMUS Odile, « Le modèle médiatique de la communication : un formalisme adapté au conformisme idéologique, inadapté au changement », in : *Bulletin de psychologie*, n°495, 2008/3, PP.267-277.

¹²⁴⁷ Se reporter à l'encadré sur « le double sens de la responsabilité selon Gusfield » en annexe.

évènement qui est mis en avant. Pour suivre la dynamique de réflexion de Max Kistler¹²⁴⁸ qui a choisi d'adopter une posture relativiste, il semble difficile d'établir une définition universelle de la causalité, les types relations causales étant nombreux, et exprimant chacun une facette de la réalité de la causalité. Ces multiples approches relativistes de la causalité peuvent être classées autour de deux variantes selon lui. Tout d'abord, l'idée que les analyses de la causalité ont pour but de décrire une réalité indépendante. Les différentes théories de la causalité sont autant de « schèmes » ou « instruments conceptuels » qui donnent un sens aux jugements causaux, ou encore différentes « façons de parler ». A ce titre, elles n'ont pas de conditions littérales de vérité. La question de la vérité ne peut être posée qu'à propos d'hypothèses descriptives, mais non à propos d'instruments ou de schèmes conceptuels. Deuxièmement, l'idée qu'il s'agisse d'hypothèses descriptives dont le champ d'application n'est pas universel. Ce sont des théories descriptives dont chacune à son domaine d'application propre. Par exemple, la conception de la causalité en tant que processus matériel « s'appliquerait » aux relations causales entre évènements physiques, alors que la causalité probabiliste s'appliquerait (entre autre) aux relations causales économiques et épidémiologiques. La question de la vérité peut se poser.

Ces deux variantes permettent de souligner la différence entre d'une part, la relation causale entre évènements (la causalité réelle qui prend la forme d'un transfert) et d'autre part la relation d'explication causale entre des descriptions de ces évènements (l'explication entre propositions qui prend la forme d'un argument).

Il existe donc des causalités qui permettent de conceptualiser la forme du transfert entre des évènements, et des causalités qui décrivent pour expliquer et argumenter.

En restant dans le domaine de l'explication et en se rapprochant de l'argumentation, la réflexion s'approfondit avec la distinction entre la causalité abstraite et la causalité narrative, opérée par Jacques Hochmann¹²⁴⁹. La causalité abstraite (ou générale) regroupe l'ensemble des causes qui sont d'une part régies par des règles pouvant être abstraites ou généralisées à partir de l'observation d'un grand nombre de cas singuliers similaires où les mêmes causes ont grosso modo les mêmes effets, et qui d'autre part font se succéder des états d'objets qui sont dits parce qu'ils préexistent au rapport qui les unit (par exemple, dans le cas d'une chute, la chaussure et le sol glissant préexistaient). La causalité concrète (ou narrative) consiste à la personnalisation de la réalité abstraite. On raconte selon notre perception, on donne une signification à l'évènement à travers une histoire, un récit. Est ici mobilisée une cohérence narrative, ou une coordination interne entre des évènements, des intentions, des hasards ; celle-ci se réalise à partir du lien

¹²⁴⁸ KISTLER Max, « La causalité comme transfert et dépendance Nominale », in : *Philosophie*, n°89, 2006/1, PP.53-77.

¹²⁴⁹ HOCHMANN Jacques, « La causalité narrative », in : *Cliniques méditerranéennes*, n°83, 2011/1, PP.155-170.

unissant l'auteur et l'auditeur du récit, dans un travail co-narratif encadré par des attentes réciproques.

Ces deux causalités analytiquement distinguées sont en pratique entremêlées, puisque la causalité concrète s'appuie sur la causalité abstraite : la narration s'effectue à partir des éléments abstraits.

Si l'on part du principe qu'un récit vise à présenter une conception singulière de faits objectifs, on peut considérer qu'il vient illustrer un argumentaire visant à persuader les récepteurs de quelque chose. La logique argumentative va quant à elle compléter le schéma en soulevant ce que l'on pourrait appeler la causalité morale ou politique. La responsabilité politique désigne la personne ou l'instance chargée de contrôler une situation ou de résoudre un problème. L'idée de base pourrait être la suivante : le pouvoir « *a toujours une double dimension, proportionnelle l'une à l'autre : le droit d'agir, le devoir d'en rendre compte* », la responsabilité étant « *le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir* »¹²⁵⁰.

Cette responsabilité se joue en dehors du cadre juridique pour s'exprimer sur le terrain discursif¹²⁵¹ : c'est par le biais des mots tels que « la moralité », « le devoir », « la gestion », « l'évaluation », « la défaillance », « la prévention », que se dessine l'affirmation selon laquelle un agent X ou Y doit intervenir sur un problème public donné. On pourrait se risquer à dire que cette dimension de la responsabilité donne l'opportunité de répondre au phénomène décrit et expliquer, et ainsi de forcer l'inscription à l'agenda institutionnelle (la prise en charge par les autorités considérées comme compétentes).

La causalité morale a cette particularité de créer un lien symbolique entre un agent et un phénomène. Dans le cadre de l'action publique qui nous intéresse, la responsabilité politique s'est avérée capable d'effets déterminant dans la résolution de problèmes publics. Ce travail de mise en responsabilité se joue particulièrement à travers l'interdépendance des différents acteurs parvenant à se faire entendre sur la scène publique, aux réactions des uns aux propos des autres, une véritable construction collective qui finit par désigner des responsables. Bien qu'il s'agisse formellement d'une responsabilité au caractère symbolique (contrairement à une responsabilité pénale, civile ou autre), elle n'en demeure pas moins marquée par un enjeu réel : la crédibilité. La mise à mal de cette crédibilité a un coût : électoral, stratégique, et parfois humain.

¹²⁵⁰ VERDIER Eric, « Evaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel Impact sur la conduite de l'action publique ? », *Education et sociétés*, n°18, 2006/2, PP.55-72 (particulièrement P.55).

¹²⁵¹ En guise d'illustration, ROUSSEL Violaine, « Scandales et redéfinitions de la responsabilité politique. La dynamique des affaires de santé et de sécurité publiques », in: *Revue française de science politique*, vol.58, 2008/6, PP.953-983.

Lorsque la responsabilité politique aboutit favorablement par la prise en charge du problème public, c'est tout le processus de problématisation public qui se finalise : le fait social problématisé est pris en charge. Néanmoins, rien ne dit que l'autorité responsable solutionnera le problème qu'elle a inscrit sur son agenda. Il faut ainsi considérer que la responsabilité politique se présente comme un appel symbolique à la résolution du problème, ponctuant le travail d'objectivation, de dramatisation/communication, et de responsabilisation causale.

2. L'ultra périphérie et sa méthode phare : « l'extension par analogie »

En plus d'être un statut, l'ultra périphérie est un lieu de réflexion commune visant autant une application adéquate des normes communautaires, que la formation et défense d'une position régionale ultramarine. Ces deux aspects justifient les dispositions arrêtées dans le dernier protocole en vigueur (du 4 novembre 2011) qui établit les modalités d'une telle structure de coopération politique et technique¹²⁵².

Ces modalités structurelles prennent appui sur des modalités de fonctionnement qui transparaissent dans les définitions attribuées par ce même protocole à la coopération politique et technique de la structure¹²⁵³. On retrouve en effet des notions clefs de l'échange, à savoir : la coopération, la coordination, le compromis, le consensus. Ces notions soulèvent des indices de réflexion théoriques en mesure de préciser le fonctionnement de l'ultrapériphérie et de situer les paramètres de la problématisation dans un tel espace.

La coopération

Coopérer implique un travail conjoint pour une œuvre commune, une action collective finalisée qui nécessite de partager consciemment entre individus une tâche commune dans des relations de dépendance mutuelle¹²⁵⁴. Stéphanie Dameron suggère deux types de coopération, chacune porteuse d'une définition du « travailler ensemble » : la coopération complémentaire et la coopération communautaire.

¹²⁵² Se reporter au tableau sur « les modalités de la structure de coopération arrêtées dans le Protocole du 4 novembre 2011 » en annexe.

¹²⁵³ Se reporter au tableau sur « les définitions de la coopération politique et technique arrêtées dans le Protocole du 4 novembre 2011 » en annexe.

¹²⁵⁴ DAMERON Stéphanie, « La dynamique relationnelle au sein d'équipes de conception », in : *Le travail humain*, 2002/4, vol.65, PP.339-361 (particulièrement P.341).

La coopération complémentaire est fondée sur le calcul rationnel : une tâche commune est partagée entre des individus « *guidés par une stratégie individuelle de gains de pouvoir pour l'accès à des ressources complémentaires* ». Pour qu'il y ait coopération complémentaire, les intérêts individuels doivent converger ; cette convergence est assurée par des engagements interindividuels. La dépendance mutuelle existante repose sur la complémentarité initiale des ressources, visible via la division du travail. Les relations de coopération « *sont organisées de telle façon que la poursuite des intérêts spécifiques de chacun ne met pas en danger les résultats de l'entreprise collective, voire les améliore. [...] La coopération est développée vis-à-vis des autres pour maintenir, contrôler et étendre sa zone d'incertitude* »¹²⁵⁵. Selon la nature de la division du travail, trois types de coopération complémentaire sont possibles¹²⁵⁶ : (a) la coopération complémentaire « augmentative » qui permet de dépasser les capacités d'un seul individu; (b) la coopération complémentaire « intégrative » fondée sur la complémentarité des expertises; enfin (c) la coopération complémentaire « débative » qui prend forme dans la confrontation des points de vue.

La coopération communautaire est quant à elle fondée sur les notions d'identité et de ressemblance. Ici on est à la recherche d'une homogénéité et non d'une complémentarité. Les individus vont adopter des normes communes informelles dues à la convergence de leurs comportements, et ainsi coopérer « *dans un processus de développement et de protection d'une identité commune dont le collectif est porteur* ». Cette préservation et ce développement s'effectuent autour d'objectifs communs, d'une tâche commune partagée « *au sein d'un groupe restreint [...] entre des individus soucieux d'être reconnus par les autres membres comme faisant partie d'un même groupe* ». Dans ce cadre, l'interaction avec des groupes externes contribue à définir cette identité commune. Pour ce qui est de l'interdépendance, elle repose ici sur l'acceptation mutuelle des individus comme étant membres de la même équipe.

Ces types de coopération, complémentaire et communautaire ont la particularité de pouvoir se succéder dans l'analyse d'une structure de coopération : passer d'un modèle à l'autre est chose aisée si l'on tient compte des réseaux de confiance qui accompagnent la coopération complémentaire et ouvrent sur la dimension psychologique sous-jacente à la coopération communautaire et son « appartenance au groupe ». De même, la coopération communautaire est en mesure de s'ouvrir à la coopération complémentaire lorsque la dimension conflictuelle remet en cause l'homogénéité et fait émerger la divergence d'intérêts des membres du groupe.

¹²⁵⁵ Ibid., P.343.

¹²⁵⁶ SCHMIDT cité par, DAMERON Stéphanie, « La dynamique relationnelle au sein d'équipes de conception », Op.cit., P.342.

Le passage dépendra donc des normes sur le périmètre du collectif, c'est-à-dire des règles qui définissent l'équipe, le groupe (division du travail/engagements internes, appartenance au groupe/engagements externes), et de la stabilité de ces normes¹²⁵⁷.

Au regard de cette classification, comment pourrait-on envisager la coopération politique et la coopération technique de l'ultrapériphérie ?

D'emblée, la coopération politique semble coïncider avec la coopération complémentaire, plus précisément la coopération complémentaire « débative ». Les différentes régions échangent leur point de vue sur des questions communes, les intérêts peuvent varier d'une RUP à l'autre, mais leur satisfaction ne nuit pas à l'intérêt ultrapériphérique. De même, on peut observer une coopération communautaire, la volonté de sensibiliser les interlocuteurs extérieurs sur la question ultrapériphérique, amenant à affirmer une identité commune, conforté par la reconnaissance d'un statut par les Traités européens. On constate dès lors que la dichotomie effectuée épistémologiquement, n'est pas transposable avec la même clarté dans les faits, tant les deux modèles s'enchevêtrent tout au long de la coopération politique.

La coopération technique retranscrita logiquement l'observation précédente : la coopération communautaire sera cependant moins importante (puisque déjà affirmée dans la coopération politique que la coopération technique vient appuyer) alors que la coopération complémentaire sera prépondérante, au point de prendre la forme d'une coopération complémentaire « intégrative » (complémentarité des expertises).

La coordination

Avec la coordination, on entre dans un aspect plus précis de la coopération, définie jusqu'alors de façon générale. Cette notion reprend l'idée d'interdépendance d'individus solidarisés par un but commun¹²⁵⁸, pour l'étendre à celles de « rôles » et « fonctions ». La coordination suppose l'organisation de différentes fonctions et différents niveaux dans un but précis. Elle concerne autant la coopération complémentaire (l'agencement de différents rôles pour mettre en œuvre la division du travail) que la coopération communautaire (l'homogénéité n'exclut pas la nécessaire coordination des rôles, au contraire cette dernière contribue à l'homogénéité). Cette organisation appelle la mise en place d'un dispositif de coordination composé d'instruments. Ainsi, pour appréhender la coordination des rôles/fonctions, il faut

¹²⁵⁷ DAMERON Stéphanie, « Opportunisme ou besoin d'appartenance la dualité coopérative dans le cas d'équipes projet », in : *Management*, 2004/3, vol.7, PP.137-160.

¹²⁵⁸ LE SOMMER-PERE Myriam, « Les différents niveaux de coordination », in : *Gérontologie et société*, n° 100, 2002/1, PP.49-63.

observer les différents instruments à l'œuvre, partant du principe qu'ils structurent l'action collective :

« Les instruments sont des institutions au sens sociologique du terme. Une institution constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations [...]. Les institutions fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective »¹²⁵⁹.

Par conséquent, au-delà de la neutralité technique traditionnellement dévolue, les instruments rendent compte d'un réseau d'acteurs, d'une représentation cognitive particulière de l'enjeu qu'il traite, et d'une problématisation également particulière de cet enjeu¹²⁶⁰.

Les instruments de la coordination peuvent ainsi revêtir diverses formes (réglementaire, conventionnelle...) et s'appliquer à différents niveaux de coopération. Capables de s'autonomiser et de fournir des effets propres, les instruments contribuent à faire évoluer une coopération et la forme d'une coordination. Cela se vérifie avec l'ultrapériphérie : les successifs protocoles de coopération établis depuis 1995, ont conforté le renforcement de l'organisation de la structure ultrapériphérique, au point d'en faire un organe de concertation politique et technique incontournable sur cette thématique.

La coordination implique également l'absence de subordination et de suprématie : elle présume une forme « d'équilibre » entre les parties, chacune apportant sa contribution dans le but d'atteindre l'objectif commun. Dans l'ultrapériphérie, peuvent se distinguer trois niveaux de coordination : Premier niveau – la Conférence des Présidents ; Deuxième niveau – le Comité de suivi ; Troisième niveau – la Conférence des Présidents + le Comité de suivi

Les premier et deuxième niveaux correspondent à deux imposants instruments de coordination interne spécialisée (politique et technique), alors que le troisième niveau concerne la pérennisation de la structure de coopération elle-même et implique la mobilisation d'instruments normatifs tels que le rapport annuel du Comité de suivi, les protocoles, les mémorandums et les conclusions de la Conférence. Ce troisième niveau de coordination conduit à s'intéresser aux finalités de la coopération : une décision et action commune.

Le consensus

Le principe de toute coopération est d'atteindre une entente commune sur un sujet donné. Comme l'énonce le protocole du 4 novembre 2011, les organes de l'ultra périphérie ponctuent leur travail de coordination par « le consensus » (articles 4-4 et 6-6)¹²⁶¹.

¹²⁵⁹ LASCOUMES Pierre, LEGALES Patrick, (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 2004, P.15.

¹²⁶⁰ Ibid., PP.31-33.

¹²⁶¹ Cette recherche de l'équilibre « est une constante dans les travaux des conférences constitutives des organisations internationales et des structures fédérales ». DEHOUSSE Renaud, « La gouvernance européenne après Lisbonne »,

Qu'implique le terme consensus dans le cadre d'une coopération ?

Tout d'abord, en tant que mode de décision collective fondé sur l'harmonie, le consensus suppose en amont un échange de points de vue, une discussion, voire un débat d'idées où chaque partie s'exprime. De ces discussions, se dégagent une position commune sur laquelle s'accorde l'ensemble des intervenants. Il faut toutefois tenir compte des modalités par lesquelles se dégage une position commune. Certes, a priori, le consensus se veut un mode de décision collective plus souple que le vote et sa règle de majorité, plus légitime que la décision hiérarchique. Mais le consensus n'exclut pas le fait que certains participants puissent imposer leurs positions de part la teneur de leurs argumentaires ou leur pouvoir d'influence. Dans ce cas de figure, le consensus s'obtient par le compromis ou l'absence de contestation, et non plus dans cette idée d'équilibre et d'harmonie de départ : par le compromis, il y a abandon de tout ou partie d'un point de vue, suspension d'un conflit d'idées. Par l'absence de contestation il y a acceptation tacite de laisser un point de vue dominer.

On comprend dès lors que le consensus sur une thématique commune ne présume pas une véritable unanimité dans les faits, et peut donc ainsi revêtir une nuance différente selon les contextes. C'est à juste titre qu'il convient comme l'a fait Philippe Urfalino, d'utiliser l'expression « consensus apparent » – la décision commune n'impliquant pas automatiquement l'unanimité :

« Le consensus est d'abord apparent au sens où l'on peut douter de sa réalité. [...] la décision par consensus apparent exige non pas l'unanimité ou la quasi-unanimité, comme le sens courant du mot consensus incline à le penser, mais l'absence de désaccords exprimés : or cette absence laisse pendante la question de savoir si les silencieux approuvent ou désapprouvent. »

Le consensus est ensuite apparent au sens où il apparaît. La décision par consensus apparent suppose deux choses : l'énoncé d'une proposition et la constatation qu'elle n'est pas rejetée. [...] Ce qui apparaît, ce n'est pas directement le consensus, mais l'absence de "dissensus" manifesté. Ce qui importe, c'est que cette absence, valant attestation du consensus, puisse faire l'objet du même constat par chacun des participants à la décision collective : chacun constate qu'une proposition d'action à entreprendre censée résulter de la discussion ne fait pas l'objet de contestation explicite. [...]

in : *Questions internationales, l'Europe en zone de turbulences*, n°45 sept-oct 2010, Paris, éd. La documentation française, PP.20-27 (particulièrement P.20).

C'est donc en toute logique que les décisions prises au niveau communautaire soient caractérisées par la culture du consensus. Celle-ci « s'exprime également au sein de chaque institution, dont les membres peuvent adopter des positions convergentes [...] en dépit de leur appartenance à des groupes politiques concurrents ». BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, éd. Presses de Sciences PO et Dalloz, 2010, P.433.

De même, « les différentes analyses portant sur l'UE et l'élaboration des politiques publiques présentent un modèle qui consacre l'importance des négociations à tous les niveaux de décision. La mise sur agenda n'échappe pas à cette recherche de consensus, qui en constitue même l'une des principales caractéristiques ». CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel, ROWELL Jay, (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe. Emergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, éd. Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, PP.33-48 (particulièrement P.36).

(De plus) l'égalité quant à la participation ne doit pas occulter l'inégalité, de fait et de droit, du poids des différents individus dans la formation du consensus apparent. [...] la délibération et la décision par consensus apparent ne peuvent garantir et ne prétendent pas assurer l'égalité des contributions à la décision »¹²⁶².

L'arrêt effectué sur ces notions de coopération, de coordination et de consensus déterminants dans le fonctionnement interne de l'ultrapériphérie, facilite le rapprochement avec les paramètres de la problématisation étayés plus haut.

A priori, le travail d'objectivation, les processus de dramatisation et communication, ainsi que la mise en responsabilité, se réalisent à tous les niveaux de coordination. Il est donc difficile de distinguer clairement ces différentes phases amenant à constituer le processus de problématisation ultrapériphérique. Néanmoins, si l'on part du principe que le comité de suivi vient appuyer la Conférence des présidents, et qu'a fortiori le consensus obtenu par le comité de suivi n'a pour but que de fournir une base technique de discussion à la Conférence des présidents, c'est le consensus issu de cette Conférence qui posera la décision ultrapériphérique finale. Ainsi, le consensus technique (comité de suivi) réalise le travail d'objectivation, la mise en responsabilité causale, et amorce les processus de dramatisation/communication et de mise en responsabilité politique. Le consensus politique qui ponctue les discussions au sein de la Conférence des Présidents, finalise la problématisation en reprenant les processus de dramatisation/communication et en complétant la mise en responsabilité dans ses deux dimensions (causale et politique).

Un problème dit « ultrapériphérique » et appelant l'attention européenne, découlera d'un consensus technique et d'un consensus politique.

On a évoqué plus haut que le consensus se veut « apparent » : qu'il soit technique ou politique, le consensus ultrapériphérique ne signifie pas l'unanimité. Une problématique peut être élevée comme commune par l'absence de contestation au moment où elle a été proposée. De même, si la dimension « complémentaire débative » de la coopération est avérée, la dimension communautaire qui semble être constamment recherchée laisse supposer une solidarité entre régions ultrapériphériques pour faire front commun avec les interlocuteurs extérieurs, pour défendre un intérêt ultrapériphérique. Cette solidarité serait, de ce point de vue, en mesure de faciliter le consensus apparent sur une problématique.

Deux universitaires Justin Daniel et Emmanuel Jos, ont fourni une analyse très pertinente sur cette question.

¹²⁶² URFALINO Philippe, « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés », in : *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, n°136, 2007, PP.47-70 (particulièrement P.60 et P.66).

En s'appuyant sur la notion d'ultrapériphéricité (centrée principalement sur le fonctionnement de l'ultrapériphérie européenne : spécificités structurelles et juridiques), leurs travaux tentent de démontrer qu'il s'agit avant tout d'une démarche pragmatique, visant à résoudre une difficulté technique, étant l'application de la législation européenne sur un ensemble de territoires confrontés aux mêmes handicaps structurels. Ces auteurs se basent sur la reproduction du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité et la mise en place du Groupe inter service RUP. Les handicaps structurels constatés pour les DOM ayant été observés aux Canaries, Açores et Madère, les aménagements techniques initialement conçus pour les DOM ont été appliqués sur ces territoires. Ce qui convient pour résoudre le cas des premiers, convient aux autres puisque présentant les mêmes caractéristiques. Initialement, l'ultrapériphéricité était une réponse pragmatique pour faire face aux problèmes communs rencontrés par plusieurs territoires. De cette démarche découlera une méthode « l'extension par analogie » :

« Entre régions ultrapériphériques la méthode est celle de "l'extension par analogie". Ce qui est bon pour l'une devrait a priori être bon pour les autres. Les décisions ne sont cependant pas prises globalement à destination de toutes mais de chacune en raison des fondements juridiques particuliers de chaque sous-ensemble »¹²⁶³.

« Ce qui est bon pour l'une devrait a priori être bon pour les autres ».

Ce raisonnement posé par l'UE vis-à-vis des régions ultrapériphériques se retrouve dans l'angle d'approche des RUP sur l'ultrapériphérie. En 1987, lors de l'Assemblée Générale de la Conférence des régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM), sept régions appartenant à trois Etats membres de l'Union, se sont trouvés des caractéristiques structurelles communes, créant de la sorte une solidarité dans la réflexion et la défense de leurs intérêts.

Cette solidarité renforcée par la consolidation structurelle progressive et la recherche de consensus entre ces régions, induit une application de « l'extension par analogie » dans le fonctionnement interne de la structure ultrapériphérique. Par conséquent, la problématisation réalisée à l'échelle ultrapériphérique a de fortes chances d'être conditionnée par cette méthode.

Un problème érigé comme une préoccupation ultrapériphérique n'affectera pas automatiquement chacune des régions de façon similaire, mais devra être considéré comme un fait émergé d'un territoire donné et potentiellement extensible à l'ensemble des RUP. Ce schème de pensée pousse à s'intéresser à l'origine de la problématisation, plus particulièrement à la RUP

¹²⁶³ DANIEL Justin, JOS Emmanuel, « Les régions ultrapériphériques face à l'Union européenne : les difficultés de l'harmonisation dans la différence », in : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 15, 1995, PP.23-50 (particulièrement P.30).

qui a soulevé (ou aux RUP qui ont soulevé) le phénomène problématisé – son/leur propre travail d’objectivation, de dramatisation/communication et de mise en responsabilité. En effet, le consensus apparent issu en majeure partie de la solidarité qui anime la structure ultrapériphérique, débouchera sur des problématisations très générales et silencieuses quant à leurs origines territoriales (le fait social déclencheur). Or, pour comprendre l’émergence du problème sur la scène ultrapériphérique et les solutions apportées, il faut approfondir l’origine du phénomène dans son contexte sociopolitique de base.

B. La conversion du phénomène des Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA) aux Canaries en problème ultrapériphérique

La Communauté autonome des Canaries a rencontré des difficultés à gérer le phénomène des Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA), qui l’ont conduite à interpeller l’Union européenne par la voie ultrapériphérique.

1. Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA) et gestion autonome

La question de notre étude se présente comme une illustration probante de la mise en oeuvre de « l’extension par analogie » dans le cadre de la problématisation à l’échelle ultrapériphérique.

Pour comprendre comment et pourquoi la question migratoire en est arrivée à occuper les discussions ultrapériphériques et à faire l’objet d’un intérêt par la Commission européenne, il faut se pencher sur les arguments donnés dans la période entourant 2007¹²⁶⁴. Dans la Communication de la Commission « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », l’enjeu de l’évolution démographique et des flux migratoires est illustré en partie avec la situation canarienne :

« Les populations de la plupart des RUP connaissent des changements significatifs, tant en raison des évolutions démographiques naturelles que des flux migratoires, qui constituent autant d’opportunités que de menaces pour leur croissance économique et sociale. Le processus a des conséquences sur l’aménagement du territoire, le marché du travail, les besoins de formation et les services publics. [...] Aux Canaries, l’augmentation du

¹²⁶⁴ Se reporter au tableau « arguments sur le phénomène migratoire dans l’ultrapériphérie (2007-2009) » en annexe.

nombre de migrants irréguliers par voie maritime est aggravée par le problème de l'immigration illégale de mineurs non accompagnés »¹²⁶⁵.

La Déclaration finale de la XIIIème Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques évoque également le phénomène mais de façon plus généralisée en le rapportant à l'ensemble des RUP. L'immigration illégale est considérée comme un des défis « susceptibles d'avoir des impacts de très grande ampleur sur le développement durable » des Régions. Pour ce faire, la Conférence :

« réaffirme les difficultés auxquelles sont confrontées les RUP du fait de l'immigration clandestine et réclame, par conséquent, que des initiatives appropriées soient prises en concertation avec (les) régions et leurs Etats membres. [...] (Elle) demande à l'Union d'assurer une présence permanente sur l'atlantique pour réduire les risques associés à la sécurité »¹²⁶⁶.

La Déclaration finale de la XIVème Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques et le Mémoire conjoint des régions ultrapériphériques « Les RUP à l'horizon 2020 » poursuivent tous les deux la conversion du phénomène rencontré par l'archipel canarien, en question ultrapériphérique. Les éléments explicatifs sont objectivés à une échelle dépassant la Communauté autonome, et comme étant susceptibles de concerner la majorité des RUP. Dans la Déclaration finale, la Conférence :

« Demande que la politique de coopération avec des pays tiers soit un instrument de développement de ces pays, seul moyen effectif de lutter contre le drame humanitaire de l'immigration irrégulière. [...] (et) demande également le soutien des institutions européennes et des Etats membres pour que la prise en charge des mineurs immigrants non accompagnés ne relève pas de la seule responsabilité des régions »¹²⁶⁷.

Le Mémoire insiste sur la pression migratoire en décrivant d'une part les difficultés de gestion qu'elle suscite dans les RUP, et d'autre part en transposant l'argument immigration/surpopulation brandit par les leaders de la majorité politique au pouvoir canarien à cette période :

« L'afflux massif de migrants en situation irrégulière vient augmenter les difficultés des RUP soumises à cette pression, en termes d'accueil, d'infrastructures de soins, d'éducation, de formation et d'hébergement notamment. [...] Si la seule politique à long terme pour faire baisser cette pression passe par la coopération au développement et

¹²⁶⁵ Commission européenne, Communication « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », COM (2007) 507 final, du 12-09-2007, P.12.

¹²⁶⁶ Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques (XIIIème), Déclaration finale du 4 oct. 2007, Madère 2- 6 oct.2007, PP.1-9.

¹²⁶⁷ Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques (XIVème), Déclaration finale du 28 oct. 2008, Cayenne 27, 28, 29 et 30 Oct. 2008, P.4.

le dialogue international concerté qui sont les voies privilégiées de l'UE, elle doit cependant contribuer aux mesures immédiates que doivent prendre les RUP concernées »¹²⁶⁸.

« Bien que les RUP aient des trajectoires démographiques différentes, elles connaissent en majorité un accroissement de la population soit naturellement, soit du fait d'une pression migratoire importante. Les tendances impliquent une demande accrue de services publics, notamment de santé, de services sociaux et d'éducation [...]. Cet accroissement accéléré de la population a, pour les autorités publiques compétentes, des répercussions significatives sur la fourniture de services dites "essentiels" à la population »¹²⁶⁹.

Ces différents passages posent clairement l'origine de l'inquiétude soulevée par l'ultra périphérie et la Commission européenne, ainsi que la solution privilégiée pour contribuer à y remédier.

La RUP des Canaries est en effet une région particulièrement confrontée aux problèmes couplés des flux migratoires clandestins et des mineurs étrangers non accompagnés. En s'intéressant à ces thématiques sur le territoire canarien, on observe que la problématique des flux migratoires faisant pression sur les régions ultrapériphériques, est une reformulation de la situation canarienne.

Depuis les années 1990, l'immigration irrégulière de filles et de garçons mineurs, sans accompagnement familial, est un phénomène observé dans toute l'Europe, particulièrement en Espagne à cause de sa proximité avec des pays comme le Maroc d'où proviennent la majorité de ces mineurs. Ces derniers passent la frontière par tous les moyens possibles et imaginables (sous les camions, à l'aide d'embarcation de fortune, ou autres), et ont été détectés en nombre particulièrement dans les villes des Communautés autonomes de Madrid, Catalogne, Valence, Andalousie, Canaries, ainsi que dans les villes autonomes de Ceuta et Melilla.

La définition officielle retenue sur les MENA¹²⁷⁰ trouve son origine dans la résolution du Conseil du 26 juin 1997, concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers¹²⁷¹ :

« [...] les ressortissants de pays tiers âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne.

La présente résolution peut également s'appliquer à des mineurs ressortissants de pays tiers qui ont été laissés seuls après être entrés sur le territoire des États membres. Les personnes auxquelles s'appliquent les deux alinéas précédents sont dénommées ci-après "mineurs non accompagnés" [...] » (article 1-1).

¹²⁶⁸ Mémoire conjoint des régions ultrapériphériques, « Les RUP à l'horizon 2020 » - Las Palmas de Gran Canaria, 14 oct. 2009, P.14.

¹²⁶⁹ Ibid. P.42.

¹²⁷⁰ Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) ou Menores Inmigrantes No Acompañados (MINA).

¹²⁷¹ Journal officiel n° C 221 du 19/07/1997, p. 0023-0027.

Cette définition a été reprise dans la Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Ou encore dans la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres¹²⁷².

Cette définition à l'apparence simple, soulève pour les États concernés comme l'Espagne, une prise en charge assez complexe du phénomène, compte tenu de la double condition qui caractérise le MENA¹²⁷³. D'une part, le statut de « mineur isolé ou non accompagné », qui signifie qu'il s'agit d'une personne de moins de 18 ans, sans représentants légaux sur le territoire, et par conséquent une personne légalement irresponsable, nécessitant une assistance pour assurer sa sécurité et sa représentation, et relevant donc de la protection de l'enfance. D'autre part, le statut de « mineur étranger ou immigré », qui signifie qu'il s'agit d'une personne de moins de 18 ans se trouvant illégalement ou non sur le territoire, et que sa situation relève des politiques de contrôle d'immigration.

Conformément à la Convention internationale des Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 des Nations Unies, les enfants ont droit à une assistance et protection sans discrimination, afin d'assurer leur bien-être, notamment :

Article 20-1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.

Article 22-1. Les Etats parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits Etats sont parties.

Article 27-1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

L'Etat espagnol signataire se réfère avec anticipation aux différents textes internationaux sur la question dans sa Constitution de 1978¹²⁷⁴, et met en pratique ces dispositions avec la Loi

¹²⁷² Journal officiel n° L 212 du 07/08/2001, P. 0012-0023 ; Journal officiel n° L 031 du 06/02/2003, p. 0018-0025.

¹²⁷³ BOURGOIS Louis, « Un statut indéfini, des réponses éclatées », in: *Hommes et migrations*, n°1251, sept-oct. 2004, Enfants sans frontières, PP.6-8.

¹²⁷⁴ Art. 39-4: « *Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.* ».

organique 1/1996 du 15 janvier 1996 sur la protection juridique du mineur¹²⁷⁵, ainsi qu'à travers les différentes normes autonomiques en la matière.

Lorsque l'on analyse le système espagnol, il semblerait que face à cette double condition juridique du MENA, le statut de « mineur isolé » prédomine sur celui de « mineur immigrant ». En conséquence, c'est la Loi 1/1997 du 7 février 1997 d'attention intégrale aux mineurs aux Canaries et le Décret 40/2000 du 15 mars 2000¹²⁷⁶ qui respectivement légifère et régleme la prise en charge des MENA aux Canaries. La gestion n'en demeure pas moins délicate : le statut de « mineur isolé » requiert une prise en charge par les Administrations autonomiques (pour la protection)¹²⁷⁷, tandis que le statut de « mineur immigré » requiert l'intervention de l'Administration d'Etat (pour le rapatriement).

En prenant le cas de la Communauté autonome des Canaries, plusieurs difficultés sont observables. Tout d'abord au niveau de la procédure : la déclaration d'isolement ou délaissement¹²⁷⁸. Lorsqu'un MENA est supposé être repéré, la première étape consiste à établir son âge pour confirmer ou infirmer son statut de mineur. En cas d'absence de doute, il est remis directement à l'Administration autonome compétente en matière de protection des mineurs, qui procédera à la détermination de l'âge. En cas de doute, il reste sous la responsabilité de l'Administration d'Etat qui procédera aux démarches (tests) nécessaires pour déterminer son âge : les « *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* » transfèrent l'étranger, après autorisation du « *Ministerio Fiscal* », dans un centre sanitaire où il subira des tests. Si la minorité est établie, le MENA est remis aux services de l'Administration autonome correspondante. Néanmoins en cas d'un besoin d'assistance immédiate, ce sont les services de protection des mineurs de l'Administration autonome qui le prennent en charge directement, l'apport d'assistance et de protection laissant alors présumer la minorité. La minorité établie, reste à étudier sa situation d'isolement ou

¹²⁷⁵ Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, BOE num., 15, de 17 de enero de 1996, paginas 1225 a 1238.

¹²⁷⁶ Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores. BOC N° 023. Lunes 17 de Febrero de 1997 – 196; Decreto 40/2000, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria. BOC N° 044. Lunes 10 de Abril de 2000 – 438.

¹²⁷⁷ Normalement la protection juridique du mineur relève du droit civil et donc de la compétence exclusive de l'Etat conformément à l'article 149.1.8 de la Constitution espagnole ; mais les Communautés autonomes ayant compétence en matière d'assistance sociale (art. 148.1.20 de la Constitution espagnole) détiennent la compétence pour légiférer sur la protection des mineurs. Cf. DURAN RUIZ Javier, « Los menores inmigrantes acompañados y no acompañados en situación de desamparo. Régimen jurídico y derechos a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía », in: BLAZQUEZ RODRIGUEZ Irene, (dir.), *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración. Una visión desde la Comunidad de Andalucía*, Colección materiales, PP.208-234 (particulièrement P.213).

¹²⁷⁸ Pour en savoir plus se reporter à l'encadré « extraits de la législation canarienne sur les Mineurs » en annexe.

délaissement. Cette enquête revient aux services de l'Administration autonome, qui décidera si la situation du mineur nécessite qu'il soit mis sous la tutelle de l'Administration (déclaration de délaissement) ou qu'un rapatriement lui serait davantage favorable. Il arrive que des MENA ne soient pas mis sous tutelle administrative faute de déclaration de délaissement. Cela s'explique de la façon suivante : les Communautés autonomes craignent d'une façon générale l'appel d'air que constituerait des déclarations d'isolement récurrentes. En effet, la mise sous tutelle de l'Administration autonome qui accompagne la déclaration d'isolement, permet de demander et d'obtenir le permis de résidence. Certains MENA de 16 ans se rendent dans les Communautés autonomes où il leur semble plus facile d'obtenir un permis de travail¹²⁷⁹. Ajoutons particulièrement dans le cas des Canaries les difficultés qui se posent lorsqu'il y a arrivée massive de MENA, souvent en situation d'urgence après une traversée en embarcations de fortune, et nécessitant une prise en charge immédiate par les autorités. Se pose la question de l'accueil.

La deuxième difficulté concerne la prise en charge dans les centres d'accueil. Il existe deux types de centres d'accueil pour les MENA. Tout d'abord, les centres dits immédiats ou de premier accueil, dans lequel sont apportés secours et assistance au mineur, et où se réalisent les enquêtes nécessaires pour établir un rapport (provenance, circonstances socio familiales). Une fois que la déclaration d'isolement est faite et que le MENA est mis sous la tutelle de l'Administration autonome, il est transféré dans un centre d'accueil résidentiel (spécifique aux MENA ou classique avec des mineurs nationaux) où il fera l'objet d'un projet éducatif adapté. Aux Canaries¹²⁸⁰, ce sont les Cabildos Insulaires qui se sont vus transférer les diverses compétences en matière d'assistance sociale et de services sociaux, particulièrement l'accueil, l'attention et l'intégration des MENA qui se trouvent sous tutelle de la Communauté autonome des Canaries (directement ou indirectement par le biais d'entités privées spécialisées). Le problème rencontré est celui de la capacité d'accueil de ces centres : il y a saturation des centres tant de premier accueil que résidentiel. Des alternatives sont mises en œuvre pour y pallier telles que les centres de logement nocturne de courte durée, centres de séjour limité à la journée, pensions, conventions avec d'autres Communautés autonomes pour transférer les MENA vers des

¹²⁷⁹ DE PALMA DEL TESO Angeles, « Los menores inmigrantes no acompañados », in: AJA Eliseo, MONTILLA José Antonio, ROIG Eduard, (dir.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Valencia, éd. Tirant Lo Blanch, 2006, PP.539-575 (particulièrement P.557).

¹²⁸⁰ Pour obtenir un exemple des projets éducatifs pouvant être mis en place dans ces centres, on peut se reporter aux travaux menés par l'Observatoire d'immigration de Tenerife (OBITen) : BARRANCO EXPOSITO Carmen, y al., « Investigación sobre menores extranjeros no acompañados en Tenerife. Una aproximación a sus proyectos migratorios y a los educativos de los centros », in: GODENAU Dirk, ZAPATA HERNANDEZ Vicente manuel, (coor.), *La inmigración irregular en Tenerife*, Santa Cruz de Tenerife, éd. Área de Desarrollo Económico- Cabildo de Tenerife, 2007, PP.281-321.

centres ayant des places disponibles¹²⁸¹. Cependant elles ne solutionnent pas le phénomène, l'arrivée irrégulière de MENA perdurant.

Face à ces difficultés croissantes et amenées à perdurer au vue des flux continuels d'arrivées irrégulières de migrants sur le territoire canarien, les réactions sur la scène publique de l'archipel ne manquent pas.

2. Le recours à l'interlocuteur européen par la voie ultrapériphérique

L'ampleur de ce phénomène social sur la scène publique canarienne peut se ressentir à travers différents extraits d'articles de presse volontairement choisis sur la période 2010-2013.

En Avril 2000, les cabildos insulaires ont proposé d'augmenter les places pour les mineurs afin de gérer le nombre croissant de MENA arrivant irrégulièrement par voie maritime :

«Los Cabildos de las Islas se han comprometido a duplicar este año las plazas de acogida para los menores inmigrantes no acompañados que llegan al Archipiélago a bordo de pateras, que en la actualidad son unas 60 en el conjunto de los centros que funcionan en Canarias. [...] «Ante la terrible problemática que se nos plantea en todas las Islas, especialmente en la de Fuerteventura, con este aluvión de menores inmigrantes no acompañados procedentes de África, la consejera de Asuntos Sociales del Cabildo de Fuerteventura, [...] convocó el viernes a todas las corporaciones para tratar de buscar soluciones conjuntas a este problema» [...]»¹²⁸².

Suite à cela, les nouvelles arrivées massives ont maintenu un vif débat sur les centres d'accueil, entre le Gouvernement autonome et l'Etat central. En mars 2006, les autorités canariennes vont clairement s'opposer aux dispositifs envisagés par le Gouvernement espagnol dans l'archipel, qui souhaitait convertir des casernes en centres d'accueil pour permettre la gestion autonome des étrangers et MENA arrivés irrégulièrement sur les côtes canariennes. Elles iront jusqu'à demander directement à la Commission européenne d'intervenir en approuvant un plan spécial de contrôle des eaux canariennes :

¹²⁸¹ Se reporter aux tableaux « extraits de Presse relatant la collaboration entre Autonomies sur les MENA » et « précisions sur les accords inter autonomiques » en annexe.

¹²⁸² « Les Cabildos des Iles se sont engagés à doubler cette année les places d'accueil pour les mineurs immigrés non accompagnés qui arrivent à l'Archipel à bord de pateras, qui actuellement sont dans les 60 dans l'ensemble des centres qui fonctionnent aux Canaries. [...] «Face à la terrible problématique qui s'expose à nous dans toutes les Iles, spécialement dans celle de Fuerteventura, avec ce déluge de mineurs immigrants non accompagnés provenant d'Afrique, la "consejera" des Affaires Sociales du cabildo de Fuerteventura, Natividad Cano, a convoqué le vendredi toutes les corporations pour traiter de la recherche de solutions communes à ce problème»». Notre traduction, article de presse publié par El dia.es/Tenerife, 04 Avril 2000. Se reporter à l'extrait de presse « los cabildos duplicaran las plazas para menores. Eldia.es/Tenerife- 04/04/2000 » en annexe.

«El Gobierno del archipiélago rechaza "tajantemente" la habilitación de viejos cuarteles del Ministerio de Defensa como centros de internamiento de extranjeros y, en cambio, urge a que las derivaciones en avión a capitales peninsulares se produzcan con "la frecuencia suficiente" para que los centros existentes no se colapsen. [...]La quinta reclamación es la de derivar a la Península a los menores inmigrantes no acompañados que superen el cupo de 250 plazas asignadas para las siete islas. Actualmente hay más de 310 niños y jóvenes, una situación que el gabinete nacionalista calificó de "emergencia social". El último punto acordado pide a la Comisión Europea que apruebe un plan especial de control de las aguas canarias»¹²⁸³.

Cette mésentente entraînera un blocage dans la résolution des difficultés entourant la gestion autonome des MENA aux Canaries. La situation empirera comme un article de 2008 l'a signalé. Les Cabildos devant faire face à un nombre important de MENA, les centres pour mineurs étrangers seront au triple de leur capacité normale :

«Más de 1.200 niños inmigrantes colapsan los 27 centros de menores extranjeros de Canarias. Muchos de ellos se alojan en los llamados centros de emergencia o atención inmediata, esto es, colegios o institutos convertidos en improvisados centros para los menores recién llegados al archipiélago. En lo que va de año han arribado en cayucos 368 niños. En todo 2007 fueron 752. El colapso ha provocado una llamada de socorro del Gobierno canario y los traslados a centros de la Península»¹²⁸⁴.

Ce phénomène exigera un investissement financier supplémentaire de la part du Gouvernement autonome. La gestion autonome des MENA ne se présente dès lors pas seulement comme une difficulté humanitaire, mais également et surtout comme un surcoût financier pour la Communauté autonome canarienne.

«El Gobierno de Canarias ha autorizado hoy en Consejo de Gobierno subvencionar a los cabildos de Gran Canaria, Lanzarote, Tenerife y La Palma con un total de 3.698.496 euros destinados a cubrir parte de los gastos derivados del programa de atención a menores inmigrantes no acompañados durante los años 2012 y 2013. [...] Se trata de subvenciones destinadas a cubrir parte de los gastos que ha generado en las Islas la distribución y acogida de los menores extranjeros y que ha requerido de actuaciones específicas destinadas tanto a salvar las dificultades del idioma y del conocimiento de los usos sociales, como a favorecer su escolarización y formación sociolaboral.

¹²⁸³ «Le Gouvernement de l'archipel rejette catégoriquement l'habilitation des vieilles casernes du Ministère de la Défense en centres d'internement des étrangers, et, en revanche a besoin rapidement que les dérivations en avion vers les capitales péninsulaires se produisent avec la « fréquence suffisante » pour que les centres existants ne s'embouteillent pas [...].La cinquième réclamation est celle de dévier vers la péninsule, les mineurs immigrés non accompagnés qui dépassent le contingent des 250 places assignés par les sept îles. Actuellement il y a plus de 310 enfants et jeunes, une situation que le cabinet nationaliste qualifie « d'urgence sociale ». Le dernier point convenu exige de la Commission européenne qu'elle approuve un plan spécial de contrôle dans les eaux canariennes ». Notre traduction, article de presse publié par El pais.com/Tenerife, 18 Mars 2006. Se reporter à l'extrait de presse «Canarias rechaza que Defensa abra mas centros para los inmigrantes. Elpais.com/Tenerife-18/03/2006» en annexe.

¹²⁸⁴ « Plus de 1.200 enfants immigrés font embouteillage dans les 27 centres de mineurs étrangers des Canaries. Beaucoup de ceux-ci logent dans les dénommés centres d'urgence ou d'attention immédiate, c'est-à-dire collèges ou lycées convertis en centres improvisés pour les mineurs récemment arrivés dans l'archipel. Pour ce qui est de l'année, sont arrivés en cayucos 368 enfants. En 2007 ils étaient en tout 752. L'embouteillage a provoqué un appel au secours du Gouvernement canarien et les transferts vers les centres de la Péninsule ». Notre traduction, article de presse publié par fuerteventuralimpia.blogspot.com, 05 Août 2008. Se reporter à l'extrait de presse «los centros de menores extranjeros estan al triple de su capacidad. Fuerteventuralimpia.blogspot.com-05/08/2008» en annexe.

Las actuaciones desarrolladas en los centros dependientes de los Cabildos Insulares, a los que corresponde la gestión de los centros y servicios públicos de acogida, siempre han supuesto un elevado coste económico para dichas entidades locales, en función del progresivo incremento de los menores que accedían a Canarias, por lo que el Gobierno de Canarias ha colaborado desde su inicio en sufragar los gastos. [...]»¹²⁸⁵.

Ces différents passages ont la particularité de retracer le climat d'inquiétude qui entoure la question des MENA dans l'archipel depuis une dizaine d'années, ainsi que la dramatisation qui s'y opère dans la communication publique. On peut ajouter les vifs débats politiques sur la question de l'immigration dans son ensemble et son impact sur la surpopulation de l'archipel, tenus à partir de 2006¹²⁸⁶, et qui ont eu pour effet d'amplifier le sentiment d'urgence sociale déclaré pour le cas des MENA. Ainsi, pour traiter ce phénomène, l'idéologie canarienne dominante mobilise les mêmes critères d'action demandés pour la thématique d'immigration en général dans l'archipel : appréhendant l'immigration comme un processus exogène qui nécessite défense et protection, la notion de « frontière » constitue le point de départ de toutes les réflexions. Ce positionnement trouve un écho favorable avec les différents projets de migration qui animent les MENA avant d'arriver aux Iles Canaries (généralement afin d'y transiter pour ensuite rejoindre la Péninsule)¹²⁸⁷.

¹²⁸⁵ « Le Gouvernement des Canaries a autorisé aujourd'hui en Conseil de Gouvernement de subventionner les cabildos de Gran Canaria, Lanzarote, Tenerife et La Palma avec un total de 3.698.496 euros destinés à couvrir une partie des dépenses dérivées du programme d'attention au mineurs immigrés non accompagnés durant les années 2012 et 2013. [...] Il s'agit de subventions destinées à couvrir une partie des dépenses qu'a générées dans les Iles la distribution et l'accueil des mineurs étrangers et qui a requis des actions spécifiques destinées tant à résoudre les difficultés de la langue et de la connaissance des usages sociaux, que favoriser leur scolarisation et formation socioprofessionnelle. Les actions développées dans les centres dépendants des Cabildos Insulaires, auxquels reviennent la gestion des centres et services publics d'accueil, ont toujours supposé un important coût économique pour ces dites entités locales, en fonction de l'augmentation progressive des mineurs qui accèdent aux Canaries, pour lequel le Gouvernement des Canaries a collaboré depuis ses débuts pour supporter les dépenses ». Notre traduction, article de presse publié par Canarias24horas.com/Fuerteventura, 21 Novembre 2013. Se reporter à l'extrait de presse « El Gobierno concede 3,7 millones por la atención de menores extranjeros en Gran Canaria, Lanzarote, Tenerife y La Palma. Canarias24horas.com/Fuerteventura-21/11/2013 » en annexe.

¹²⁸⁶ Cf., le chapitre II section B de la présente étude.

¹²⁸⁷ Dans la plupart des cas, les MENA quittent leurs pays d'origine avec le même projet que les migrants adultes arrivant de façon irrégulière, c'est-à-dire obtenir un permis de travail pour contribuer à améliorer leur niveau de vie et celui de leur famille restée sur place. Ces mineurs entretiennent donc toujours des rapports avec leurs proches, qui ont connaissance de leur départ et qui portent beaucoup d'espoir en eux. L'avantage qu'ont ces mineurs candidats au départ, est que leur statut leur ouvre droit à des soins particuliers une fois arrivés sur le territoire espagnol, particulièrement la protection, l'éducation et la formation professionnelle. Comme il l'a été dit, la mise sous tutelle par l'Administration autonome, permet non seulement à ces mineurs de jouir des droits cités, mais également de prétendre à un permis de travail par la suite. Il est en effet à préciser que ce raisonnement s'explique par le style de vie menés par ces mineurs dans leurs pays d'origine : généralement considérés comme des « adultes » et ayant déjà des activités professionnelles pour contribuer au quotidien de la famille. Les travaux de l'experte en contrôle des frontières européennes Maria del Mar Bermudez « *Los MINA : niños de la calle en la España del siglo XXI* », permettent d'établir un profil type pour aborder le phénomène avec plus de précision (tout en sachant que chaque MENA a son propre profil). La plupart ont autour des 15 ans, proviennent de familles déstructurées dans lesquelles les niveaux de mortalité et de natalité sont plus hauts que la normale. La moyenne de la fratrie est de sept, ce qui oblige à une cohabitation étroite dans des logements petits. Les familles sont généralement de basse classe et dans 70% des cas seulement un membre détient un travail stable et subvient majoritairement aux besoins de l'ensemble. Généralement leur niveau d'éducation est très faible si ce n'est inexistant ; en plus d'avoir déjà connu le monde du travail, ces mineurs présentent souvent des signes de maltraitance. Les pays de provenance sont principalement le Maroc et ceux d'Afrique subsaharienne. Ses travaux sont cités par, MERINO ARRIBAS Maria Adoracion, *Inmigración irregular africana y prensa en Canarias (1999-2003)*, Canarias, éd. Idea, 2008, P.326.

La causalité narrative développée par les autorités canariennes à ce sujet a pour point de départ une causalité abstraite à prendre en compte¹²⁸⁸. En effet, des caractéristiques générales ont pu être établies sur le phénomène des MENA suite à l'observation d'un nombre conséquent de cas singuliers similaires, où les mêmes causes ont eu les mêmes effets.

Lors des enquêtes menées par les services de l'Administration autonome pour établir les dossiers relatant la situation des mineurs immigrés et déterminer s'il y a lieu ou non d'établir une déclaration d'isolement, il a été constaté certaines caractéristiques communes, pouvant expliquer l'arrivée irrégulière de ces MENA. Le rapatriement de ces mineurs est rendu difficile compte tenu d'une part de la déstructuration ou des soupçons de maltraitance dans les familles, et d'autre part de la situation de leur pays d'origine, où les services de protection des mineurs sont insuffisants, en manque de moyens et offrant une assistance précaire ou inexistante. De même, la situation économique ainsi que le système culturel de ces pays contribuent à développer une mentalité du « départ » pour résoudre les difficultés rencontrées sur place. Les experts de l'Observatoire de l'immigration de Tenerife (OBTen) ont également relevé un certain nombre de caractéristiques récurrentes¹²⁸⁹ des MENA avant leur départ, tels que l'abandon scolaire avant la fin des études basiques, l'incorporation dans l'activité professionnelle souterraine très jeune, l'influence sociale, économique et culturelle qu'exercent les émigrants qui résident en Europe, les pateras comme voie d'arrivée, ou encore les réseaux migratoires de soutien aux Canaries.

Cette causalité abstraite apporte une description générale d'une réalité qui a fait l'objet d'une narration orientée sur la scène publique canarienne. En guise d'illustration de la dramatisation opérée autour de la question des MENA, peut être relevé le vocabulaire utilisé dans les quelques passages d'articles présentés plus haut :

« Face à la terrible problématique qui s'expose à nous dans toutes les Iles » ; « Ce déluge de mineurs immigrés non accompagnés provenant d'Afrique » ; « Refus de la communauté de se convertir en une colonie de vacances d'immigrés irréguliers à grande échelle » ; « Plus de 1.200 enfants immigrés font embouteillage dans les 27 centres de mineurs étrangers des Canaries » ; « Collèges ou lycées convertis en centres improvisés » ; « Un appel au secours du Gouvernement canarien » ; « 24 places qui en ce moment sont pratiquement occupées à cent pour cent » ; « Ces 24 places signifient les 96 pour cent du total établi pour les centres des Cabildos canariens » ; « Les actions développées dans les centres dépendants des Cabildos Insulaires [...] ont toujours supposé un

¹²⁸⁸ Pour un rappel sur les causalités se reporter au développement sur les principales caractéristiques de la problématisation, dans le paragraphe A de la présente section 1.

¹²⁸⁹ BARRANCO EXPOSITO Carmen, y al., « Investigación sobre menores extranjeros no acompañados en Tenerife. Una aproximación a sus proyectos migratorios y a los educativos de los centros », in: GODENAU Dirk, ZAPATA HERNANDEZ Vicente manuel, (coor.), *La inmigración irregular en Tenerife*, Santa Cruz de Tenerifeéd. Área de Desarrollo Económico- Cabildo de Tenerife, PP.281-321 (particulièrement P.288).

important coût économique » ; « *Le Gouvernement des Canaries a collaboré depuis ses débuts pour supporter les dépenses* ».

... « Terrible », « déluge », « colonie de vacances », « embouteillage », « centres improvisés », « appel au secours », « important coût », « supporter »...autant de mots qui dramatisent habilement le phénomène des MENA, avec une référence constante aux chiffres pour appuyer le sentiment quasi insurmontable de cette question.

Une problématisation visant à alarmer « un acteur en mesure d'intervenir » : en l'occurrence, la mise en responsabilité causale (causalité abstraite et causalité concrète) soulève une réflexion autour de la notion de « frontière » et ainsi une mise en responsabilité politique éminemment européenne – entendu que les autorités nationales espagnoles semblent être considérées comme une réponse insuffisante par rapport au positionnement idéologique du gouvernement canarien sur la thématique, qui opte pour la politique européenne en matière de gestion des frontières extérieure de l'Union. De même, l'ultrapériphérie constituant la première voie de communication européenne à disposition de la RUP canarienne, c'est avec logique qu'elle a soumis sa problématique dans l'espace de réflexion ultrapériphérique.

Cet enchaînement d'idées conduit à constater la rationalité limitée qui accompagnait la réflexion des autorités canariennes et ainsi la stratégie offensive qu'elles ont dû mener pour obtenir satisfaction dans la résolution de leur problème. Par conséquent, loin d'être au départ un calcul rationnel (basé sur un calcul coût/avantages), le comportement de la Communauté autonome est une réaction aux limites optionnelles du système interactionnel centre-périphérie en Espagne, et également un comportement offensif pour saisir des opportunités différentes dans le but d'améliorer sa situation¹²⁹⁰.

Cette situation stratégique fournit une illustration intéressante de la « Logique des deux niveaux de jeux » suggérée par Robert Putnam en 1988¹²⁹¹. S'intéressant à « quand » et « comment » les politiques internes déterminent les relations internationales et inversement, Robert Putnam centre son raisonnement sur l'idée que d'une manière générale, les négociations internationales peuvent être conçues comme un jeu à deux niveaux, national et international :

« At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups.

¹²⁹⁰ Pour un retour théorique sur la rationalité, se reporter à l'introduction générale de la présente étude.

¹²⁹¹ PUTNAM Robert D., « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », in: *International Organisation*, vol.42, N°3, (Summer, 1988), PP.427-460.

At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments »¹²⁹²

Ces deux niveaux de jeux interdépendants (les leaders politiques intervenants doivent tenir compte des deux niveaux), offrent une grande complexité politique aux joueurs et appellent un comportement stratégique :

« Any key player at the international table who is dissatisfied with the outcome may upset the game board, and conversely, any leader who fails to satisfy his fellow players at the domestic table risks being evicted from his seat. On occasion, however, clever players will spot a move on, one board that will trigger realignments on other boards, enabling them to achieve otherwise unattainable objectives »¹²⁹³

La logique des deux niveaux complexifie autant qu'elle multiplie les opportunités de jeu, étant entendu que la configuration d'échanges reste dynamique et amenée à évoluer en fonction de divers paramètres tels que les différents joueurs, leurs stratégies et leur évolution. Il existe schématiquement deux niveaux jeux...mais de nouvelles tables de jeux, tables d'échanges/marchandages, peuvent apparaître et bouleverser les règles et accords des tables existantes.

Dans le cas de la Communauté autonome des Canaries, la déception ressentie à la table de négociation nationale, l'a conduite à se reporter à une table de négociation internationale, pour obtenir à ce second niveau, ce qu'elle n'a pu obtenir au premier niveau. Cette tactique a précisément été rendue possible par les règles établies et acceptées au niveau national, la Communauté autonome canarienne détenant, de par son statut de région ultrapériphérique, une marge d'action européenne supplémentaire. Les différentes tables de jeux soulevées peuvent se percevoir dans les faits de manière explicite, particulièrement dans quelques passages d'un article publié par la « opinion.es » le 9 octobre 2008 :

« El vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la política de inmigración [...] mediará ante las autoridades españolas para buscar una solución a la gestión de los menores extranjeros no acompañados que llegan al Archipiélago canario. [...] "Esperamos de los buenos oficios del señor Barrot. Esperamos de la buena disposición del señor Corbacho y que de este trabajo surjan respuestas concretas", explicó (el presidente canario). [...] La petición directa de ayuda a Bruselas se debe a que todavía no han logrado "generar el nivel de conciencia necesario para que las autoridades españolas entiendan de verdad este problema". Es más, pese a que reconoce que

¹²⁹² « Au niveau national, les groupes domestiques poursuivent leurs intérêts en pressant le gouvernement d'adopter des politiques favorables, et les politiciens cherchent le pouvoir en construisant des coalitions parmi ces groupes. Au niveau international, les gouvernements nationaux cherchent à maximiser leur propre capacité à satisfaire les pressions domestiques, en minimisant les conséquences adverses des développements étrangers ». Notre traduction. Ibid., P.434.

¹²⁹³ « N'importe quel joueur pivot à la table internationale qui est mécontent du résultat peut renverser le plateau de jeu, et inversement, n'importe quel leader qui échoue à satisfaire ses compagnons de jeu à la table domestique risque d'être expulsé de son siège. A l'occasion, cependant, les joueurs intelligents apercevront un avancement, une table qui déclencherà des réalignements sur d'autres tables, leur permettant d'atteindre autrement des objectifs inaccessibles ». Notre traduction.

ha habido un cambio importante con la llegada del ministro Celestino Corbacho insistió en que Canarias se sigue sintiendo incomprendida por el Gobierno español [...]»¹²⁹⁴.

La mise en responsabilité politique s'est ainsi réalisée selon la logique des deux niveaux de jeu¹²⁹⁵, l'objectif final étant d'obtenir l'intervention particulière de l'Union européenne sur le problème rencontré par la Communauté autonome des Canaries. Ce qu'il convient de préciser, c'est que cette mise en responsabilité politique sous-tend la nature des actions amenées à solutionner ou prendre en charge le problème, de par l'identité de l'acteur estimé en mesure de gérer la situation. Un recours à l'interlocuteur européen, conforte la mise en responsabilité causale établie au niveau de la Communauté autonome canarienne et sa mise en exergue de la « frontière » comme point central de réflexion : en effet, la majorité des actions menée par l'UE en matière d'immigration se cantonnent à la gestion des frontières de l'Union par le biais d'instruments. Un passage du même article cité plus haut, illustre très bien ce raisonnement :

« Durante el encuentro con el vicepresidente comunitario, el político francés también anunció que esta misma semana se entrevistará con el director de Frontex, Ilka Laitinen, a quien le planteará la necesidad de reforzar el dispositivo en el Atlántico y de trabajar más cerca de la costa africana para evitar la salida de cayucos. Asimismo, se mostró partidario de impulsar las políticas de desarrollo en África y en el marco de los acuerdos con terceros países plantear la posibilidad de establecer nuevos centros de formación tanto en Marruecos como en Senegal, Mauritania y Malí»¹²⁹⁶.

Ces éléments permettent de comprendre que le processus de problématisation d'un phénomène donné implique une définition, un cadrage particulier amenant une compréhension « spécifique » du problème (a priori objective et non subjective). La définition retenue du problème (données d'expertise, dramatisation, communication, mises en responsabilités causale et politique), suppose une considération donnée de ce problème et a fortiori préfigure les comportements d'action qui lui seront attribués. Comme le formule Guy Peters :

¹²⁹⁴ « Le viceprésident de la Commission Européenne et responsable de la politique d'immigration, Jacques Barrot, servira d'intermédiaire devant les Autorités espagnoles pour chercher une solution à la gestion des mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent à l'Archipel canarien.[...] « Nous espérons les bons offices de monsieur Barrot. Nous espérons la bonne disposition de monsieur Corbacho et que de ce travail surgissent des réponses concrètes », a expliqué (le président canarien). [...]La pétition directe d'aide remise à Bruxelles se doit au fait qu'ils n'ont pas encore réussi à « générer le niveau de conscience nécessaire pour que les autorités espagnoles comprennent vraiment ce problème ». De plus, en dépit du fait qu'il reconnaisse qu'il y a eu un changement important avec l'arrivée du ministre Celestino Corbacho, il a insisté sur l'idée que les Canaries continuent de se sentir incomprises par le Gouvernement espagnol [...] ». Notre traduction. Se reporter à l'extrait de presse « Rivero pide la mediación de la UE en la gestión de menores. La Comisión Europea planteará al Gobierno español un programa específico para las Islas. SILVIA MARTINEZ/BRUSELAS » en annexe.

¹²⁹⁵ PUTNAM Robert D., « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », in: *International Organisation*, vol.42, N°3, (Summer, 1988), PP.427-460.

¹²⁹⁶ « Durant la rencontre avec le vice-président communautaire, le politique français a aussi annoncé que cette même semaine il s'entretiendra avec le directeur de Frontex, Ilka Laitinen, à qui il exposera la nécessité de renforcer le dispositif dans l'Atlantique et de travailler plus près de la côte africaine pour éviter la sortie de cayucos. Pareillement, il s'est montré partisan d'impulser les politiques de développement en Afrique et dans le cadre des accords avec les pays tiers exposer la possibilité d'établir de nouveaux centres de formation tant au Maroc qu'au Sénégal, Mauritanie et Malé ». Notre traduction.

« [...] le fait de cataloguer un problème politique comme étant un problème "de santé", "écologique", "agricole" ou autre tend à masquer largement la complexité inhérente à ce problème et peut en définitive réduire la capacité du secteur public à le résoudre.

Par cette façon particulière d'étiqueter le problème, le processus politique a tendance à admettre qu'il existe un jeu bien défini d'outils que l'organisme politique en question essaie de faire agir sur le problème, et qui à son tour simplifie la question du choix politique »¹²⁹⁷.

Dans le cas qui nous intéresse, le problème initial de « gestion des MENA » au sein de la Communauté Autonome canarienne – problème à première vue d'ordre matériel, humain et juridique, a été défini en finalité comme un problème migratoire soulevant la question de la « gestion des flux migratoires » aux frontières canariennes, espagnoles et également européennes. C'est donc le répertoire d'action de l'UE qui s'est présenté comme la solution au problème défini. Ce répertoire en matière d'immigration peut s'apprécier à partir des dix principes communs énoncés par la Commission européenne autour des trois principaux volets de la politique de l'Union, en 2008¹²⁹⁸. Le premier Volet « Prospérité » axé sur la contribution de l'immigration légale au développement socio-économique de l'UE, pose trois principes : des règles claires et des conditions équitables, la nécessité de faire correspondre les compétences et les besoins, et l'intégration comme la clé d'une immigration réussie. Le deuxième Volet « Solidarité » sur la Coordination entre les pays de l'UE et coopération avec les pays extérieurs à l'UE, pose comme principes : la transparence, confiance et coopération, une utilisation efficace et cohérente des moyens disponibles, ainsi que des partenariats avec les pays extérieurs à l'UE. Le troisième Volet « Sécurité » visant à lutter efficacement contre l'immigration illégale, apporte quatre principes supplémentaires à savoir : une politique des visas qui serve les intérêts de l'Europe et de ses partenaires, un gestion intégrée des frontières, la nécessité d'intensifier la lutte contre l'immigration illégale et tolérance zéro pour la traite des êtres humains, des politiques de retour durables et efficaces.

Pour traiter le problème intéressant l'archipel canarien et au vu de la définition qu'il en a été retenue, ce sont les principes d'action accompagnant les volets « solidarité » et « sécurité » qui seront mobilisés comme base d'action¹²⁹⁹. Nous verrons plus bas quel registre d'action a été privilégié et quel instrument a été mobilisé pour solutionner la problématique soulevée dans l'archipel canarien.

¹²⁹⁷ PETERS B. Guy, « Problèmes et solutions pour les politiques publiques en Europe », in : CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel, ROWELL Jay, (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe : émergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, éd. Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, PP.49-81 (particulièrement P.58).

¹²⁹⁸ Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments », COM (2008) 359 final du 17/06/2008.

¹²⁹⁹ Se reporter au tableau sur « les Volets Solidarité et Sécurité de la politique commune sur l'immigration pour l'Europe [COM (2008) 359 final] », en annexe.

Section II. LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE COMME PREMIERE OPTION DE CONVERGENCE ?

Le décryptage du problème migratoire tel que défini par l'ultrapériphérie met en relief la coopération transfrontalière comme la solution adéquate si ce n'est une première possibilité de convergence entre les régions ultrapériphériques. La coopération a en effet l'avantage d'être déterminante dans l'action extérieure des autorités régionales, ainsi que dans la politique externe de l'Union européenne en matière migratoire.

On observe notamment que les autorités régionales de Guadeloupe et des Canaries bénéficient toutes les deux d'une ouverture croissante sur la coopération dans leur paradiplomatie. A travers sa gouvernance externe, l'Union européenne a développé sa politique autour de la coopération, autant avec les pays tiers de transit ou de départ, que les Etats membres. Dans cette démarche s'inscrit la politique européenne de voisinage (PEV), une méthode de coopération qui fait l'objet d'une déclinaison spécifique pour l'ultrapériphérie à travers le Plan d'action pour le Grand voisinage (PAGV).

L'activation de cette politique dans le cadre du problème migratoire ultrapériphérique fournit des enseignements sur les conditions d'une convergence à ce sujet. A partir des paradiplomaties canarienne et guadeloupéenne, on constate que ce processus rencontre des difficultés à se mettre en route.

A. La pertinence de la coopération face au problème migratoire ultrapériphérique

La coopération occupe une place centrale dans le traitement du phénomène migratoire dans les régions ultrapériphériques, qui se vérifie à travers les opportunités de paradiplomatie régionale et la mise en œuvre de la gouvernance externe de l'Union européenne en matière migratoire.

1. L'ouverture croissante de la coopération aux autorités régionales : la paradiplomatie

Si l'on devait attribuer un sens général au terme de coopération, on pourrait l'envisager comme « *une méthode d'action par laquelle des acteurs ayant des intérêts communs constituent une association dans laquelle le pouvoir de décision de chacun est égal, et les risques comme les bénéfices sont partagés* »¹³⁰⁰. Dans les relations internationales, trois sens généraux peuvent en être dégagés¹³⁰¹. Tout d'abord une action conjointe de pays en vue de trouver une ou plusieurs solutions à un problème international, et à cet effet la création d'organismes spécialisés pour chaque type de problèmes devient impérative. Puis, un accord entre deux pays dont l'un apporte son savoir-faire, ses capitaux, ses techniciens et cadres pour permettre à l'autre de réaliser un projet de développement. Ou encore, une association de deux pays, de rang économique comparable, en vue de réaliser en commun une œuvre au profit de l'un ou de l'autre, sinon d'un troisième pays, en exigeant la contrepartie de leur travail. Il est à préciser que la coopération peut être de nature multilatérale ou bilatérale, et être basée sur le principe de responsabilités partagées (principe amenant l'utilisation des termes d'association et de partenariat à la place de coopération).

Ces éléments de définition générale se heurtent malgré tout à la pluralité des conceptions propres à chaque pays de la coopération. Cette notion prend une tournure particulière en fonction des intérêts en jeu, des acteurs, et des espaces (économiques, géographiques, culturelles) concernés. En ce qui concerne notre réflexion, pour comprendre l'ouverture de la coopération extérieure aux autorités régionales canarienne et guadeloupéenne, il nous faut saisir les principaux modèles de coopération impliquant l'échelon territoriale d'action publique, tant d'un point de vue français, espagnol, qu'europpéen. Dans cet essai de typologie, quatre formes de coopération peuvent être relevées : la coopération décentralisée, la coopération interrégionale, la coopération régionale, la coopération territoriale transfrontalière.

La coopération décentralisée

Avec l'Union européenne, ce type d'action extérieure des collectivités locales est présenté autour de la question du développement. Il s'agit pour elle de contribuer à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement en fixant les modalités de gestion de la coopération décentralisée. Introduite par la quatrième convention de Lomé en 1989, la coopération décentralisée en matière de développement est posée en 1998 par le Conseil à travers son règlement (CE) n° 1659/98 du Conseil du 17 juillet. Les acteurs de cette coopération

¹³⁰⁰ ROSIERE Stéphane (dir.), *Dictionnaire de l'espace politique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008, P.60.

¹³⁰¹ LAKEHAL Mokhtar, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, éd. Ellipses, 2006, P.95.

décentralisée proviennent non seulement des pays en développement mais également des pays de la Communauté européenne, d'organisations et de la société civile¹³⁰².

En France, il s'agit des partenariats que les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent développer avec des autorités et des collectivités locales étrangères, dans le respect des engagements internationaux de la France, exclusivement dans leurs domaines de compétence (article L.1115-1 du Code Général des Collectivités Territoriales¹³⁰³). La référence à la Convention-cadre de Madrid¹³⁰⁴ dans ces dispositions s'explique par le fait que la coopération transfrontalière, comme on le verra plus loin, est une forme particulière de coopération décentralisée.

En Espagne, la coopération décentralisée est envisagée comme un phénomène complexe qui embrasse tant la coopération au niveau des CA, qu'au niveau des entités locales. Le cadre légal de la coopération décentralisée en Espagne est posé par la « *Ley 23/1998 de Cooperacion Internacional para el Desarrollo* » du 7 juillet 1991¹³⁰⁵. Cette loi dispose que la coopération réalisée depuis les Communautés autonomes et les Entités locales, se base d'une part, sur les principes d'autonomie budgétaire et d'autoresponsabilité dans son développement et exécution, en respectant les lignes générales et directrices basiques établies par le « *Congreso de los Diputados* ». D'autre part, sur le principe de collaboration entre Administrations publiques, quant à l'accès et participation de l'information et l'utilisation maximale des ressources publiques. Selon Ignacio Matinez et José Antonio Sanahuja¹³⁰⁶, si l'on devait définir la coopération décentralisée, on la présenterait comme l'ensemble des actions de coopération pour le développement impulsées depuis le domaine local ou orientées vers le domaine local, et menées à bien par des acteurs dont le domaine d'action se situe en-dessous de l'Etat : gouvernements décentralisés, entités locales, acteurs du domaine syndical, entreprises, universitaires, sociétés civiles, principalement. Deux modèles peuvent être soulevés en fonction des acteurs impliqués. Tout d'abord un modèle restreint de coopération (avec la participation exclusive des gouvernements décentralisés). Puis un

¹³⁰²Se reporter à l'encadré « Extraits du règlement (CE) n°1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée », en annexe.

¹³⁰³ Article L.1115-1 du Code Général des Collectivités Territoriales : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat [...]. En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en oeuvre ou financer des actions à caractère humanitaire* ».

¹³⁰⁴ Article 2 de la Convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980 : « [...] *La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne. L'étendue et la nature de ces compétences ne sont pas affectées par la présente Convention* ».

¹³⁰⁵ Se reporter à l'encadré « Art. 20 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo », en annexe.

¹³⁰⁶ MARTINEZ Ignacio, SANAHUJA José Antonio, *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Madrid, éd. Fundacion Carolina, 2009, PP.41-45.

modèle plus étendu de coopération (à côté des gouvernements décentralisés, les entités locales, organisations de la société civile, syndicats, universités, entreprises). En vue des principes d'autonomie budgétaire et d'autoresponsabilité dans le développement et l'exécution de la coopération, les Communautés autonomes ont adopté leur propre loi spécifique, définissant les principes, priorités, instruments et acteurs. La Communauté autonome des Canaries a posé sa loi autonome sur la coopération décentralisée en 2009 avec la « *Ley Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo* » du 24 avril¹³⁰⁷.

La coopération interrégionale

Dans tous les cas, cette forme de coopération limite le partenariat entre des institutions de même niveau structurel : les régions et entités de taille régionale à l'étranger. Il s'agit d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques souvent cantonnés à des secteurs spécifiques et limités dans le temps. A noter que ce modèle n'implique pas forcément un voisinage géographique.

La coopération régionale

Le critère principal de ce modèle est l'appartenance à une même zone géographique. Par « régionale » il faut entendre « espace géographique environnant ». Ce partenariat implique ainsi, tant des Etats que des entités régionales, à des degrés divers. La coopération est souvent concrétisée par des organisations régionales mettant en commun ressources humaines et financières.

La coopération territoriale transfrontalière

Il s'agit d'un partenariat de voisinage entre collectivités régionales et locales situées de part et d'autre d'une frontière internationale maritime ou terrestre commune. Forme particulière de coopération décentralisée, elle concerne tout type de secteur et d'acteur et a souvent un caractère permanent. Elle permet entre autre aux collectivités territoriales de créer aux frontières un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen¹³⁰⁸.

Au niveau de l'Union européenne, ce modèle transfrontalier s'incarne particulièrement dans le programme « INTERREG ». Son but est de stimuler et promouvoir la coopération transfrontalière. Ainsi, les projets financés par des fonds INTERREG renforcent le potentiel économique, social et culturel des régions frontalières. Les différences de développement de part

¹³⁰⁷ Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE N°132, de 01/06/2009.

¹³⁰⁸ Le règlement (CE) n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006, a créé un instrument : le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) regroupant des Etats membres, collectivités régionales, locales et/ou organismes de droit public.

et d'autres des frontières ne devant pas constituer d'obstacles aux objectifs. Ce programme soutient la coopération sous trois formes : transfrontalière, transnationale et interrégionale. De 1989 à 2013, quatre générations de programme INTERREG se sont succédées¹³⁰⁹.

Cette courte typologie des formes de coopération extérieure¹³¹⁰ impliquant les autorités régionales ne doit pas faire abstraction du double encadrement, national et européen, dont font l'objet ces autorités dans la mise en œuvre de toute coopération. Chaque encadrement porte une stratégie particulière, les lignes d'action nationales et européenne différant selon les thématiques concernées. Cette coexistence nationale/européen/régionale conduit à un questionnement sur la diplomatie exercée au niveau territorial : ses formes, ses limites, et impact dans l'action extérieure territoriale.

Si l'on tient compte du fait, que la politique étrangère et les relations internationales relèvent en France et en Espagne de la compétence exclusive de l'Etat central, toute forme d'action extérieure régionale équivaldrait à une forme de « paradiplomatie ».

Paradiplomatie et action extérieure régionale

La paradiplomatie est un terme générique qui peut saisir différents cas de figure, concernant l'action extérieure menée par des entités subétatiques. Force est de constater en effet que depuis la seconde guerre mondiale s'est développée une diplomatie parallèle à celle des gouvernements centraux. Les rapports entre l'Etat central et les entités territoriales s'en trouvent redéfinis, la paradiplomatie oscillant du coup entre la concurrence, le parallélisme et la complémentarité¹³¹¹. La paradiplomatie suppose ainsi la mise en place d'une stratégie par l'entité territoriale, non seulement au-delà des frontières nationales, mais également vis-à-vis de l'Etat central :

¹³⁰⁹ Interreg I (1990-1993) ; Interreg II (1994-1999) ; Interreg III (2000-2006) ; Interreg IV (2007-2013). Lancée par La Commission européenne en 1989 comme une initiative communautaire, il sera poursuivi à partir de 2007 à travers l'objectif « coopération territoriale européenne » (CTE).

¹³¹⁰ Certaines précisions peuvent être apportées à cette typologie : La coopération décentralisée est plus souple que la coopération interrégionale (la collectivité étrangère peut ne pas être du même niveau structurel) et plus étendue que la coopération transfrontalière (la frontière commune n'étant pas une condition). La coopération interrégionale n'implique pas un voisinage géographique comme la coopération transfrontalière. La coopération régionale diffère de la coopération transfrontalière du fait qu'un partenaire peut ne pas avoir de frontière commune directe avec un autre, mais appartenir au même « espace régional »¹³¹⁰. La coopération transfrontalière est une forme particulière de coopération décentralisée, dont l'existence d'une frontière internationale maritime ou terrestre commune est une condition.

¹³¹¹ MASSART-PIERARD Françoise, « Introduction à l'analyse de l'action extérieure des collectivités décentralisées et de ses répercussions », in : *Revue internationale de politique comparée*, 2005/2, Vol.12, PP.123-128 (particulièrement P.126).

« Quelque soit le cas [...] les collectivités décentralisées ou fédérées tenteront de dépasser les contraintes imposées par l'Etat. Le phénomène de l'encadrement formel de l'action internationale régionale permet de contenir la dynamique de l'autonomie sans toutefois l'éradiquer. Tant qu'existe, auprès d'entités subétatiques, la volonté d'exister par l'action extérieure, celles-ci chercheront à trouver le moyen de contourner le contrôle exercé par l'Etat central »¹³¹².

La paradiplomatie prend une envergure différente en fonction des objectifs qu'elle poursuit. Une paradiplomatie motivée essentiellement par des raisons identitaires ne sera pas de même nature que celle donnant priorité à de simples échanges économiques. Une motivation identitaire incitera une région à « transformer ses relations internationales en une véritable politique étrangère » avec des objectifs politiques propres et une stratégie proactive ; tandis qu'une motivation économique va conduire une région à des objectifs politiquement moins ambitieux.

Traditionnellement, une paradiplomatie à motivation identitaire, est rendue possible par une réelle autonomie régionale et des ressources importantes. A contrario, la région disposant d'une faible autonomie et de ressources équivalentes aura moins de chance de développer une paradiplomatie de même envergure, ou n'en aura tout simplement pas l'opportunité:

« L'action internationale des entités subétatiques est souvent déterminée par les ressources qu'elles sont en mesure de mobiliser pour la poursuite de leurs objectifs internationaux. L'influence de chaque acteur tient à sa capacité à faire la différence dans un contexte et sur une question donnée. Ces ressources procurent beaucoup d'autonomie »¹³¹³.

Il peut s'agir tant de ressources financières que d'expertise dans des domaines précis.

En mobilisant les résultats de la réflexion menée par Stéphane Paquin, on peut considérer que l'ampleur d'une paradiplomatie dépend premièrement du type de régime politique, deuxièmement de l'existence ou non d'un nationalisme régional, ou forte conscience identitaire régionale et troisièmement de la personnalité des décideurs régionaux.

Un régime politique caractérisé par une forte décentralisation régionale (politique et administrative) sera favorable à l'émergence d'une paradiplomatie territoriale. De surcroît, l'omniprésence d'un fort sentiment d'appartenance identitaire sur le territoire régional renforcera les prises de position visant au « renforcement ou la construction de la nation minoritaire [...] à aller chercher les ressources qui font défaut à l'interne en plus de se faire reconnaître comme nation au niveau international »¹³¹⁴ ou comme interlocuteur politique de taille dans les relations internationales. La personnalité des décideurs, joue également un rôle déterminant pour impulser et dynamiser la paradiplomatie

¹³¹² Ibid., P.127.

¹³¹³ PAQUIN Stéphane, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », in : *Revue internationale de Politique Comparée*, Vol.12, n°2, 2005, PP.129-142 (particulièrement P.136).

¹³¹⁴ Ibid. P.133.

régionale (conception de l'action extérieure du territoire, ambition...). En effet, au-delà des contraintes accompagnant la reconnaissance comme acteur international, l'encadrement étatique reste la première difficulté de la paradiplomatie régionale : « *comme les acteurs paradiplomatiques ne sont pas des entités reconnues par le droit international, ils doivent négocier avec les autorités du gouvernement central les limites d'une partie de leur activité internationale, comme les relations formelles avec des représentants de pays souverains ou d'organisations internationales gouvernementales* »¹³¹⁵.

Théoriquement, une véritable paradiplomatie est capable de remettre en cause le monopole étatique dans le système international : l'Etat n'est plus le seul acteur pouvant assurer la représentation internationale et doit compter avec les entités subétatiques. Mais dans la pratique, cela s'avère moins évident. Une paradiplomatie sera « forte » ou « faible » non seulement en fonction des critères énumérés plus haut (type de régime politique, nationalisme, personnalités des décideurs), mais plus précisément en fonction des modalités données à l'action extérieure.

Deux options se présentent dès lors : une action menée à partir du territoire régional et une action menée par le territoire régional. Quand l'action extérieure est globalement menée à partir de la région, c'est la stratégie diplomatique de l'Etat central qui prédomine. Tandis qu'une action menée par la région elle-même portera une stratégie territoriale.

En plus de ces caractéristiques, la paradiplomatie sera aussi déterminée par la thématique soumise à coopération avec l'extérieur. Dans ce contexte, la multiplicité des scènes internationales est un avantage pour la paradiplomatie régionale, qui peut contrebalancer ses contraintes nationales en mobilisant par exemple, la scène européenne pour permettre à la région de devenir une interlocutrice directe des institutions européennes, une actrice à part entière ayant des intérêts à défendre à l'échelle internationale. L'encadrement européen combiné à l'encadrement national de la coopération extérieure, contribue au développement de la paradiplomatie d'une région : l'Union européenne ayant en effet érigé la coopération comme un élément clef de sa politique régionale.

Partant de l'idée que la paradiplomatie régionale a des opportunités de développement par la voie européenne, notre étude conduit à examiner comment la coopération s'inscrit dans la gouvernance externe de l'UE, particulièrement en matière migratoire.

¹³¹⁵ Ibid. P.135.

2. La coopération dans la gouvernance externe de l'Union européenne appliquée en matière migratoire

Forme plus souple de pouvoir politique que le « gouvernement », la « gouvernance » se définit comme un processus de coordination abolissant la frontière public/privé avec une logique relationnel horizontale et non plus hiérarchique ou verticale entre les « décideurs » : acteurs publics et privés, groupes sociaux, institutions. Au niveau global il s'agira de prendre en considération comme acteurs politiques décisifs « *non seulement les gouvernements nationaux ou les institutions intergouvernementales ou supranationales, mais également des agents tels que les opérateurs du marché en général, les organisations non-gouvernementales, les Eglises et de multiples réseaux formalisés ou non* »¹³¹⁶.

Dans ce contexte, la gouvernance externe concerne la gestion politique horizontale menée à l'extérieur des frontières communautaires par l'Union européenne (UE). Autant sous-système qu'actrice dans un système international, l'Union a structuré sa politique de relations extérieures. Contrairement à un gouvernement classique, l'UE n'est pas en mesure de mener une politique extérieure forte du fait de la perméabilité de ses frontières, géopolitique (zones de stabilité/sécurité), institutionnelle-légale, transactionnelle (économique), et culturelle :

*« Ces frontières, qui étaient plus ou moins congruentes durant la guerre froide [...] sont devenues ouvertes et floues en raison du développement de formes d'intégration plus flexibles et de la prolifération d'arrangements institutionnelles avec les pays non membres de l'UE »*¹³¹⁷.

L'absence de délimitation stable des frontières entraîne une difficile distinction entre l'intérieur et l'extérieur, et conduit à une continuité entre l'interne et l'externe dans la gestion politique de l'Union :

*« Il en résulte que les réponses apportées par l'UE aux risques ou aux menaces extérieurs [...] doivent être conceptualisées dans le cadre d'une "gouvernance externe" au moyen de laquelle l'UE "internalise" les risques dans son propre système bien davantage qu'elle ne les confronte [...] »*¹³¹⁸.

La gouvernance externe de l'Union européenne repose sur un caractère inclusif, par lequel objectifs et instruments de la politique extérieure ont tendance à refléter ceux de sa politique interne. En tenant compte de l'analyse réalisée par Laurie Boussaguet et Sophie Jacquot, on peut observer qu'au sein du système politique européen, le pilotage de l'action publique s'exerce à

¹³¹⁶ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, P.138.

¹³¹⁷ Michael Smith cité par, LAVENEX Sandra, MERAND Frédéric, « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne », in : *Politique européenne*, 2007/2, n°22, PP.5-14 (particulièrement P.7).

¹³¹⁸ Ibid. P.8.

travers quatre idéaux-types de gouvernance¹³¹⁹. Tout d'abord une gouvernance par implication consistant à l'ouverture du processus décisionnel européen de la société civile et l'implication croissante des acteurs qui en sont issus (consultations, conférences citoyennes). Une gouvernance par délégation par laquelle est délégué un certain nombre de prérogatives à des structures indépendantes dans le but d'eupéaniser la gestion d'enjeux déterminés, sans que cela s'accompagne d'une perte de souveraineté des Etats membres au profit des institutions communautaires. Une gouvernance par réputation reposant sur un compromis politique entre une volonté d'extension de l'influence européenne à de nouveaux domaines politiques et l'absence de remise en question de la souveraineté des Etats membres ; la contrainte est de nature informelle et se trouve dans le regard des autres (exemple, la méthode ouverte de coordination (MOC) méthode de travail permettant une convergence des diagnostics et des solutions par une harmonisation cognitive et normative). Enfin, une gouvernance par intégration où s'effectue une procéduralisation importante de l'action publique communautaire pour gérer la complexité de certains problèmes qui entrent dans le cadre de compétences de l'Union. Il s'agit des dispositions d'applications générales qui rassemblent des « outils permettant de traduire dans la pratique la volonté de transversalité et qui ont tous pour caractéristique de ne pas s'inscrire dans une « logique d'imposition » (des outils d'organisation pour coordonner activités et acteurs, des outils d'analyse pour informer et guider les décideurs, des outils de sensibilisation pour faire prendre conscience des effets des politiques).

Par le principe de continuité qui caractérise la gestion politique extérieure de l'UE, d'un point de vue général la gouvernance externe se situera autour de ces idéaux-types. Mais qu'en sera-t'il précisément pour la thématique migratoire?

La première donnée à prendre en compte est la forme attribuée à la gestion européenne des frontières extérieures de l'Union. D'une manière générale, le processus de communautarisation migratoire est difficile et progressif, la question demeurant sensible pour les Etats-membres. Celle-ci appelle particulièrement à mobiliser les modèles de gouvernance par réputation et par intégration que sont les méthodes de convergence des diagnostics et solutions (MOC) et les structures indépendantes qui vont eupéaniser la gestion de l'enjeu. Il y a eu une évolution entre 1992 et 2009, aboutissant à un système où les Etats membres mettent en œuvre leurs propres systèmes nationaux dans la gestion de leurs frontières (responsabilité nationale pour le contrôle et la surveillance) et sont libres de remettre le contrôle de leurs frontières extérieures

¹³¹⁹ BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, « Les nouveaux modes de gouvernance », in : DEHOUSSE Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009, PP.409-428 (particulièrement P.412 à 417).

aux autorités de leur choix (Code frontières Schengen). La politique européenne commune en matière de gestion des frontières repose donc sur les mesures communautaires qui viennent compléter les systèmes nationaux.

La dimension extérieure de cette politique européenne s'illustre particulièrement avec « *l'Approche globale des migrations* » adoptée par la Commission européenne dans une communication le 30 novembre 2005 qui donne pour objectif principal la mise en place d'une politique cohérente fondée sur le dialogue politique et une étroite coopération avec les pays tiers. Résolue à s'attaquer aux causes profondes de la migration, la Commission a décidé d'accentuer essentiellement sur la coopération en développant des partenariats avec les pays d'origine et de transit. Cette initiative a été suivie d'une évaluation réclamée par le Conseil à la Commission européenne, qui a donné lieu en 2011 à la communication « *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité* »¹³²⁰. Connue sous le sigle AGMM, cette approche repose sur quatre piliers confortant le souci de concilier tous les aspects de la migration : l'immigration légale et la mobilité, l'immigration clandestine et la traite des humains, la protection internationale et la politique d'asile, la maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement.

Ce cadre européen met en relief deux aspects des frontières extérieures: d'une part, les frontières extérieures des Etats membres dont ils restent souverains ; d'autre part les frontières extérieures de l'Union européenne, c'est-à-dire les frontières qui séparent l'Union du reste du monde. L'ouverture des frontières intérieures de l'Union a repoussé le contrôle aux frontières délimitant l'espace de l'Union, et mis en exergue l'enjeu sécuritaire à ces mêmes frontières. Les Etats membres ont accepté de s'ouvrir dans l'espace européen avec en contrepartie l'assurance que l'Union européenne prenne en charge la sécurité à ses frontières. Cet enjeu sécuritaire a conditionné dans sa majeure partie la gestion commune des frontières extérieures de l'Union (suivi par la suite des questions humanitaires et de développement) et fait de la coopération, tant entre les Etats membres, qu'avec l'UE et les pays tiers, un répertoire d'action central.

La gouvernance externe dans le domaine de la gestion des frontières est donc centrée sur la coopération comme outil de base avec les pays tiers. En guise d'illustration, peuvent être relevés les principaux instruments de cette gouvernance externe en matière de frontières externes à partir des volets solidarité et sécurité que nous avons retenu du « *répertoire d'action de l'UE en matière d'immigration* » présentée par la Commission européenne en 2008¹³²¹.

¹³²⁰ Commission européenne, Communication « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité », [COM(2011) 743 final], 18/11/2011

¹³²¹ Volet sécurité et volet solidarité retenus dans le paragraphe B-2 de la section précédente de l'étude.

Tout d'abord, le volet « solidarité » axé sur les partenariats avec les pays extérieurs à l'Union européenne, se concentre sur des actions visant à : *aider les pays extérieurs à l'UE à établir des régimes d'immigration et d'asile et à élaborer leur cadre législatif ; améliorer la collaboration et le renforcement des capacités dans les pays partenaires et mettre sur pied des partenariats pour la mobilité en matière d'immigration de la main-d'œuvre ; collaborer avec les partenaires africains [...] ; améliorer la collaboration avec les pays concernés par la politique européenne de voisinage et avec l'Amérique latine et les Caraïbes, ainsi que l'Asie, afin d'approfondir la compréhension mutuelle des difficultés posées par les migrations ; développer les mesures légales et opérationnelles offrant des possibilités de migration circulaire, et collaborer avec les pays d'origine dans le domaine de l'immigration illégale.*

De son côté, le volet « sécurité » sur la gestion intégrée des frontières et les politiques de retour durables et efficaces, insiste sur la nécessité à : *renforcer les aspects fonctionnels de l'Agence européenne pour la gestion des frontières (Frontex) ; développer une approche intégrée de la gestion des frontières reposant sur une meilleure utilisation des technologies de l'information [...] ; poursuivre le développement du Système européen de surveillance des frontières extérieures (Eurosur) ; collaborer avec les pays extérieurs à l'UE pour améliorer la gestion des frontières dans les principaux pays d'origines et de transit ; veiller à ce que les pays extérieurs à l'UE exécutent les accords de réadmission.*

Parmi les principaux instruments exposés dans ces volets, se dégagent tout particulièrement l'agence Frontex, les systèmes d'information, la collaboration technique rapprochée avec les pays tiers concernés, les accords de réadmission et la Politique européenne de voisinage¹³²².

Ils permettent de considérer que la coopération avec les pays tiers vient renforcer la coordination technique à l'œuvre au niveau des frontières européennes, et ainsi compléter le schéma de la gouvernance externe de l'Union. La « porosité » des frontières évoquée plus haut, suppose non seulement l'internalisation des questions extérieures par le système européen, mais également à l'inverse « l'externalisation » des questions européennes dans les pays tiers.

La gouvernance externe de l'Union européenne constitue dès lors un style de relation extérieure qui va tenter d'étendre le champ d'application des outils, idées et instruments du système européen au-delà de ses frontières (délocalisation de ses compétences, transferts de responsabilité dans le contrôle et la surveillance des frontières).

Ici émerge l'Union en tant que « puissance normative »¹³²³, une entité politique diffusant des normes pour faciliter la reconnaissance et acceptation de ses dispositifs (à l'externe), afin de

¹³²² Se reporter au tableau sur « les dispositifs opérationnels de la politique migratoire européenne », en annexe.

¹³²³ LAÏDI Zaki, « L'Europe, puissance normative internationale », in : DEHOUSSE Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009, PP.227-242 (particulièrement PP.239-241).

modifier ou conforter une situation donnée. N'ayant pas de force militaire pour s'imposer, elle utilisera la coopération, ainsi que les modèles de gouvernance par intégration et réputation, pour structurer sa gouvernance externe sur la question des frontières. Il s'agit pour elle de prescrire sans contrainte apparente la vision européenne de la frontière en internalisant les problématiques extérieures et en externalisant leur traitement. Avec ces éléments, la gouvernance externe se déséquilibre au profit d'un acteur majeur : l'Union Européenne. Un tel raisonnement se vérifie avec un instrument de coopération politique privilégié pour la thématique migratoire dans la gouvernance externe européenne : la Politique européenne de voisinage (PEV).

B. La Politique européenne de voisinage (PEV) : une opportunité pour l'ultrapériphérie

Dans le cadre d'une convergence en matière migratoire dans l'ultrapériphérie, la politique européenne de voisinage constitue une première opportunité à travers sa déclinaison en plan d'action pour le grand voisinage. L'activation de cet outil de coopération dans l'ultrapériphérie par la paradiplomatie canarienne apporte des enseignements sur les perspectives d'un tel processus de convergence.

1. De la Politique européenne de voisinage (PEV) au Plan d'action pour le grand voisinage (PAGV) de l'ultrapériphérie : appréciation d'un outil de coopération

La formation de la Communauté européenne, actuelle Union européenne, a initialement soulevé des questions et actions orientées sur la consistance interne de ce système, pour en assurer la stabilité et la pérennité. C'est ainsi que le Traité de Rome de 1957 instituant la Communauté économique européenne (CEE) a entamé un processus d'intégration des économies européennes pour aboutir à un marché intérieur européen reposant sur quatre libertés fondamentales : libre circulation des personnes, des biens, des services, et des capitaux. Pour contribuer à la mise en œuvre de ce marché, les frontières internes du système européen ont donc été « ouvertes » : les pays européens vont procéder à la suppression de chaque barrière interne à la libre circulation. Ce démantèlement progressif sera accompagné par l'élaboration de différentes

législations contribuant à l'ambition politique centrale de ce marché : rapprocher les peuples par les échanges économiques. Mais la question des frontières internes suggérait également de traiter les frontières de ce nouveau système européen. Ces frontières de la Communauté européenne impliquait que l'ensemble des Etats membres intégrait une « entité » dont les frontières la distinguait...du reste du monde. Qui dit « frontières »...dit voisinage !

La Communauté européenne ne pouvait pas ignorer les pays bordant ses frontières, pays marqués par des instabilités économiques, et souvent politiques, susceptibles d'impacter sur le fonctionnement du marché interne. Outre les craintes d'ordre sécuritaire au vu des climats politiques (surtout en Europe de l'est), ce sont des craintes économiques qui animaient les décideurs européens : la présence de main-d'œuvre à bas coûts aux frontières de la Communauté pouvant susciter des délocalisations et une concurrence réelle.

L'organisation des rapports de la Communauté avec son voisinage frontalier s'est ainsi posée. L'élargissement a été la méthode couramment utilisée pour diffuser les normes européennes dans les pays voisins, et redresser leur économie. Mais la « sécurité » a également été un moteur dans ces relations avec le voisinage européen, et reste jusqu'à aujourd'hui omniprésente dans la politique créée à cet effet.

« Cela ne veut pas dire, pour éviter toute méprise, que les aspects économiques, sociaux, culturels ou environnementaux n'y ont pas de place. Loin d'en faire [...]. En revanche [...] il nous semble que dans sa conception, son contenu et son déploiement, la sécurité subsume, de manière décisive, les autres volets de coopération »¹³²⁴.

La chute du mur de Berlin et la transformation des Etats et sociétés d'Europe orientale ont conduit la Communauté européenne à développer une politique visant « à organiser les marches de l'Union en arrimant à elle ses voisins, à partager avec eux politiques, voire institutions, intérêts et valeurs, dans nécessairement les accueillir en son sein [...] ou du moins en aménageant une période transitoire avant l'adhésion »¹³²⁵. Verront ainsi le jour des organisations régionales pilotées par la Communauté, telle que l'Initiative centre-européenne (ICE) en 1989¹³²⁶ ou encore le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud Est en 1999¹³²⁷.

¹³²⁴ BALZACQ Thierry, « Editorial. Construire le voisin. Pratiques européennes », in : *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, éd. L'Harmattan, Paris, Juillet 2007, PP.7-9 (particulièrement P.8).

¹³²⁵ LE GLOANNEC Anne-Marie, « La Politique de voisinage », in : DEHOUSSE Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009, PP.369-387 (particulièrement P.369).

¹³²⁶ Indépendant de l'Union européenne, ce forum intergouvernemental a pour objectif principal d'aider la transition des pays de l'Europe centrale vers l'Union européenne, par le biais d'une coopération économique, politique, sociale et culturelle. Cf. le site officiel de l'ICE : <http://www.cei.int/>

¹³²⁷ Ce Pacte marque la nouvelle phase de la politique internationale envers les Balkans, suite à la Résolution 1244 adoptée le 10 juin 1999 par le Conseil de sécurité des Nations unies, qui mit fin à la guerre au Kosovo et aux

En effectuant un survol des étapes clefs de la construction des relations de l'Union européenne avec son voisinage, il est possible de distinguer trois périodes : 1995 à 2003, 2003 à 2004, et la période débutant à partir de 2005¹³²⁸.

De 1995 à 2003, les réflexions relatives au traitement du voisinage de l'Europe vont se succéder pour aboutir à un point de départ décisif, avec une communication de la Commission européenne de mars 2003 intitulée « *L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud* ». Celle-ci proposera entre autre le concept de voisinage (de Marrakech à Moscou) pour les pays n'ayant pas vocation à entrer dans l'Union européenne. Jusqu'en 2003, deux lectures sur les relations à entretenir avec le voisinage, vont se dessiner.

Tout d'abord une première lecture visant à « *insérer la question sécuritaire dans la politique de l'Union envers son voisinage* » dont l'extrait de la lettre du ministre britannique des Affaires étrangères, Jack Straw en janvier 2002 apporte une illustration :

*« Sous trois ans, l'Ukraine et la Biélorussie seront à la frontière de l'UE – avec tous les problèmes attendants de criminalité transfrontalière, de trafic et d'immigration illégale. La Moldavie ne sera un voisin de l'Union que plus tard [...], mais elle est déjà confrontée à une pauvreté écrasante, d'importants problèmes sociaux et une émigration massive »*¹³²⁹.

La deuxième lecture consiste quant à elle à « rejeter tout lien direct entre une politique de voisinage et un agenda sécuritaire ». Comme l'atteste les extraits suivants des discours tenus par Romano Prodi en novembre et décembre 2002, cette lecture dédramatise (sans pour autant l'écartier) la dimension sécuritaire, pour mettre en avant les thématiques de « partage des valeurs », des « quatre libertés », avec un « cercle de pays amis », à travers un « partenariat » :

*« Nous avons le choix entre deux possibilités très différentes l'une de l'autre [...]. La première consiste à considérer la Méditerranée principalement en termes de sécurité. Il s'agit alors de la frontière méridionale de l'Union, sur laquelle il faut se placer pour gérer les flux migratoires, combattre l'éventuelle diffusion du terrorisme international et encourager une politique de développement fortement dépendante de la coopération contre les différentes activités illégales. C'est l'approche du flanc sud longtemps chère à l'OTAN [...]. La seconde consiste à considérer la Méditerranée principalement comme un nouveau domaine de coopération, où il convient d'établir des relations spéciales dans le cadre d'une politique plus large de voisinage, qui impliquera toutes les régions situées en bordure de l'Union, du Magrheb à la Russie ». (Novembre 2002)*¹³³⁰.

bombardements de l'OTAN. Il est destiné à coordonner les acteurs et programmes impliqués dans les Balkans : l'idée est de ne plus subordonner l'aide à la paix et à la stabilité, mais de la dispenser parallèlement à la pacification et à la stabilisation. Pour en savoir plus : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-balkans/pacte-stabilite.shtml>

¹³²⁸ Se reporter au tableau sur la « chronologie de la Politique européenne de voisinage de 1995 à 2008 », en annexe.

¹³²⁹ Extrait traduit et cité par JEANDESBOZ Julien, « définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », in : *Cultures § Conflits*, n°66, été 2007, Paris, éd. L'Harmattan, Juillet 2007, PP.11-29 (particulièrement P.13).

¹³³⁰ Ibid. P.14.

« Nous ne pouvons toutefois continuer éternellement [...] avec le seul instrument de l'élargissement. Nous ne pouvons pas diluer le projet politique européen et transformer l'Union européenne en une simple zone de libre-échange à l'échelle du continent ». (Il s'agit alors de déterminer) « Le projet politique le plus susceptible d'étendre la zone de stabilité sans élargissement immédiat de l'Union » (pour servir un triple objectif de stabilité, de prospérité et de sécurité). (Décembre 2002)¹³³¹.

Durant la période 2003-2004, ce second état d'esprit impulsera des avancées. En juin 2003, la Politique européenne de voisinage (PEV) est officiellement lancée lors du Conseil européen de Thessalonique. Puis de 2003 à 2004, la PEV se construira formellement (définition du voisinage concernée, modalités de partenariat).

A partir de 2005 un premier bilan de la Politique européenne de voisinage est réalisé, et débouchera en 2006 sur une communication de la Commission européenne pour « le renforcement de la politique européenne de voisinage » et l'introduction d'une nouveauté : l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Sur la base de cet instrument unique juridique et financier mis en place en 2007, sont élaborés des plans d'action bilatéraux communs prévoyant des réformes politiques et économiques signés pour une durée de 3 à 5 ans, dans l'objectif de réduire les risques d'instabilité aux frontières de l'UE accompagnant l'élargissement aux nouveaux Etats-membres (écarts de développement économique, conflits armés amorcés).

La politique européenne de voisinage concerne tous les Etats disposant de frontières terrestres ou maritimes avec l'Union européenne, à l'Est et au Sud, sans perspective d'adhésion à l'UE.

Bien que le discours dominant de cette politique soit basée sur une « logique de partenariat » avec les voisins de l'UE, la dimension sécuritaire reste omniprésente dans les orientations de cette politique, dont l'objectif premier semble bien être de contribuer à la sécurité du voisinage, en évitant la « multiplication de foyers de tension et de facteurs destabilisants pour l'UE »¹³³². C'est ainsi que les questions de développement économique et social, et de commerce, sont accompagnées de très près par un dialogue politique sur la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, le soutien à la résolution des conflits régionaux, et de mise en priorité de thématiques telles que la gestion des frontières et des mouvements de population, la lutte contre le terrorisme, la corruption, le trafic d'êtres humains, la drogue et les armes, la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux, la criminalité financière et économique¹³³³.

¹³³¹ Ibid. P.15.

¹³³² VERLUISE Pierre, « La Politique européenne de voisinage », in : *Cahier d'histoire immédiate*, n°27, printemps 2005, PP.207-213 (particulièrement P.210).

¹³³³ Ibid. P.211.

Cette dimension sécuritaire corrobore l'enchevêtrement constaté entre la Politique Européenne de Sécurité Commune (PESC) et la Politique européenne de voisinage (PEV), et suggère que la question migratoire soit abordée avec le voisinage, tant par le biais du partenariat politique et économique que par la cogestion des flux migratoires avec les pays de transit et de départ. La PEV se présente dès lors comme une voie déterminante pour assurer la gouvernance externe de l'UE en matière d'immigration : à la vue des mesures communément adoptées (modernisation des gardes-frontières, renforcement du contrôle des frontières communes), elle peut être considérée comme un modèle de coopération transfrontalière pouvant répondre au défi migratoire dans le cadre d'une coopération régionale.

Cette observation trouve son intérêt quand on se penche sur la déclinaison de cette PEV à l'ultrapériphérie, opérée dans une communication de la Commission européenne en 2004¹³³⁴. Consciente de l'importance de la coopération des Régions ultrapériphériques avec leurs voisins pour dépasser leurs difficultés (accessibilité, compétitivité, intégration dans leurs espaces géographiques), la Commission européenne a proposé un Plan d'Action pour le Grand Voisinage (PAGV)¹³³⁵ s'appuyant d'une part sur les échanges commerciaux et les mesures douanières et d'autre part la coopération transnationale et transfrontalière.

L'objectif inscrit dans le Plan d'action pour le grand voisinage (PAGV) visant à faciliter l'intégration des RUP dans leur environnement s'accompagne d'une nécessaire amélioration de la coopération de ces régions avec leurs pays voisins, dans ses dimensions transnationale et transfrontalière. A cet effet, des « domaines prioritaires » ont été établis par la Commission dans le cadre de l'objectif « coopération territoriale européenne » (CTE) de la politique de cohésion 2007/2013, dont deux abordant directement les flux de personnes¹³³⁶ :

« La facilitation des échanges de personnes : pour être effective, la coopération devrait s'appuyer sur une circulation des ressortissants réguliers des États tiers environnants facilitée. Ce type d'échange est nécessaire pour faciliter l'intégration économique des régions ultrapériphériques dans leur zone autant que pour permettre aux pays voisins de tirer le meilleur parti possible de cette coopération pour leur développement ».

« Ces échanges devront aussi tenir compte de la problématique de la lutte contre l'immigration clandestine. Les actions générales déjà envisagées par la Commission dans le cadre de la Politique de justice et affaires intérieures

¹³³⁴ Commission européenne, Communication Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, COM(2004)343 final, 26/05/2004.

¹³³⁵ « Le troisième rapport de cohésion du 18 février 2004 énonce qu'une action «grand voisinage» visant à faciliter la coopération avec les pays voisins sera intégrée au titre des nouveaux programmes de «coopération territoriale européenne». En effet, l'une des pistes d'intervention les plus prometteuses a trait au renforcement des liens économiques, sociaux et culturels des régions ultrapériphériques avec les territoires voisins.

L'objectif poursuivi consiste à mieux intégrer les régions ultrapériphériques dans leur espace socio-économique et culturel en réduisant les barrières qui limitent les possibilités d'échanges avec le milieu géographique de ces régions, très éloignées du continent européen, mais très proches des marchés géographiques de la Caraïbe, d'Amérique et d'Afrique, et notamment des pays ACP ». Ibid, P.8.

¹³³⁶ Ibid P.9.

et pour les territoires couverts par la Convention de Schengen - agence européenne visant à améliorer la gestion de la coopération opérationnelle, programme d'assistance technique et financière aux Etats tiers en matière d'asile et d'immigration et actions préparatoires pour 2004 et 2005 pour des programmes de retour intégrés – seront appelées à accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des régions ultrapériphériques et des Etats environnants. Enfin, il conviendra de tenir compte, dans le cadre de la coopération avec les Etats « ACP » de la zone Caraïbes et de l'Océan Indien, des flux migratoires (cf. article 13§4 de l'Accord de Cotonou) ».

« Les actions générales déjà envisagées par la Commission dans le cadre de la Politique de justice et affaires intérieures et pour les territoires couverts par la Convention de Schengen [...] seront appelées à accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des régions ultrapériphériques et des Etats environnants »... cette phrase démontre de quelle façon le Plan d'action pour le grand voisinage (PAGV) suggère d'aborder la coopération transfrontalière des RUP avec leurs voisins « à risque migratoire ». Sans contester la démarche initiée, on observe que dans la pratique, la situation ultrapériphérique a été globalement laissée à l'état de théorie¹³³⁷...à une exception près. Actuellement seules les Iles canaries sont en mesure de participer à la coopération transfrontalière par l'IEVP, ayant été reconnue après négociation avec la Commission européenne en 2006, frontières maritimes externes de l'UE et ainsi façade atlantique de la PEV. Pour comprendre comment le Plan d'action pour le grand voisinage (PAGV) peut être mobilisé dans le cas des problématiques migratoires rencontrées par l'ultrapériphérie, et pourquoi une seule des RUP a été éligible à cet instrument, on s'intéressera aux caractéristiques des paradiplomaties canarienne et guadeloupéenne.

2. Activation de la PEV dans l'ultrapériphérie: enseignements à travers les paradiplomaties canarienne et guadeloupéenne

Le plan d'action pour le grand voisinage (PAGV) devait permettre aux pays voisins des régions ultrapériphériques d'être inclus comme voisins de l'Union européenne dans la Politique européenne de voisinage (PEV). Il s'agissait de dépasser la perspective continentale et de permettre la mobilisation des fonds destinées à la PEV. La requête a donc été initialement globale : l'ensemble des régions ultrapériphériques s'est mobilisé pour une prise en compte de leur voisinage.

Néanmoins, il s'avère que cette demande commune faite à la Commission européenne, interlocutrice naturelle de l'ultrapériphérie, n'a pu réellement aboutir qu'avec la région des

¹³³⁷ CRPM, La politique européenne de voisinage et de partenariat, et la participation des régions, Note problématique pour information, réf. CRPMNTPO90035 A2.

Canaries si l'on se réfère à la note problématique de la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) de juillet 2009¹³³⁸.

Les raisons exactes de cette situation n'étant pas transmises, nous émettons l'hypothèse que la paradiplomatie canarienne est dotée de caractéristiques ayant favorisé cette décision de la Commission.

Le programme Espagne (Canaries)-Sud du Maroc mise en place durant la période 2007-2013, semble avoir été l'élément favorable. La Communauté autonome canarienne a une intense paradiplomatie qui a pour particularité de ne pas s'opposer à l'action extérieure de l'Etat espagnol. Dans le domaine migratoire a été réalisé un énorme travail afin que soit reconnue la surcharge et le surcoût liés à l'immigration irrégulière, spécialement en ce qui concerne les Mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Les différends politiques observés entre le gouvernement espagnol et celui des Canaries ont conduit la Communauté à solliciter l'intervention de l'Union européenne. La demande conjointe des régions ultrapériphériques pour leur inclusion dans la Politique européenne de voisinage (PEV) devait permettre entre autre, une considération du problème de l'immigration irrégulière depuis un angle de vue européen. Mais pour intégrer cette politique se pose la question de l'espace Schengen : tous les territoires de l'ultrapériphérie européenne ne sont pas couverts par la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990. En effet, si les Açores, Madères et les Iles Canaries sont dans cet espace, les départements et Collectivité d'Outre-mer en sont exclus.

On peut donc en déduire que les difficultés rencontrées par la Communauté autonome canarienne à se faire entendre dans le cadre de la diplomatie espagnole mise en œuvre dans son environnement, ainsi que son appartenance à l'espace Schengen, lui ont permise de devenir la façade atlantique de la Politique européenne de voisinage :

« C'est seulement à partir de 2007 que, uniquement les îles Canaries, peuvent participer à la coopération transfrontalière au sein de l'instrument européen de voisinage et de partenariat. Les îles Canaries ont été exclues de la coopération transfrontalière par le passé. Elles n'étaient pas considérées frontières maritimes externes de l'UE et, donc, elles ne pouvaient pas participer au programme de coopération Espagne - Maroc dans le cadre du programme Interreg III A 2000-2006, qui ne concernait que quelques certaines provinces andalouses, Ceuta et Melilla. Il faut attendre la période 2007-2013, pour que les îles Canaries soient considérées finalement frontières maritimes externes de l'UE et puissent donc être éligibles à la coopération transfrontalière, qui, en cette période, s'intègre dans le contexte plus large de la politique de voisinage. Les îles Canaries représentent, désormais, la façade atlantique de la politique de voisinage.

Le programme de coopération transfrontalier Espagne – Maroc est composé de deux parties: celle de l'Espagne – Nord de Maroc, qui concerne l'Andalousie et celle de l'Espagne – Sud du Maroc, qui concerne les îles Canaries »¹³³⁹

¹³³⁸ Ibid., P.6.

¹³³⁹ Ibid.

Un traitement similaire dans le cas d'une région ultrapériphérique française comme la Guadeloupe serait difficile pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'absence de décentralisation de la compétence en matière d'immigration ; en France, le traitement de la question reste sous tous ses aspects déconcentrée sur les territoires. Cela implique que sur cette thématique, l'Etat français soit l'acteur de la coopération dans la zone caraïbe. Aux Canaries en revanche, la compétence statutaire sur l'intégration des immigrés conforte la légitimité de l'intervention autonome.

Deuxièmement, la Convention d'application de l'Accord de Schengen ne s'appliquant que sur le territoire continental de la République française, l'octroi de la dénomination « façade caribéenne de la PEV » est difficilement envisageable.

Troisièmement, la paradiplomatie régionale n'est nullement impliquée, ni de près ni de loin, en matière d'immigration : il s'agit d'une action de l'Etat français menée à partir de la collectivité territoriale d'outre-mer. L'absence d'implication visible de ces collectivités a été déplorée dans un rapport en 2006¹³⁴⁰, suggérant une meilleure utilisation de leurs compétences en matière de coopération régionale et une augmentation des fonds correspondant, pour optimiser le traitement de la question migratoire dans leur environnement (notamment dans la promotion du codéveloppement). Bien que la compétence dans ce secteur ne soit pas décentralisée, des dispositifs permettraient leur investissement, tels que : le pouvoir de proposition en vue des engagements internationaux concernant la coopération régionale entre l'Etat français et les Etats de la zone ; l'octroi par l'Etat dans ses domaines de compétence, de pouvoir au président du Conseil régional pour négocier et signer des accords avec des Etats ou territoires voisins ou organismes régionaux ; la participation du président du Conseil régional au sein de la délégation française qui négocie les accords internationaux signés par l'Etat et concernant les domaines de compétence de l'Etat et de la région ; ou encore l'instance de concertation des politiques de coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane visant à coordonner les politiques menées par les exécutifs locaux et l'Etat.

Parallèlement à ces différences entre régions ultrapériphériques, des difficultés globales se sont présentées lors de la mise en place de la politique européenne de voisinage (PEV) dans l'ultrapériphérie. Tout d'abord, en matière de mobilité des personnes, les régions ultrapériphériques ne sont pas parvenues à construire des positions communes en dépit d'une voix politique ultrapériphérique qui s'affirme dans d'autres domaines. Cela est autant dû aux

¹³⁴⁰ OTHILY, G. et al., « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », rapport n°300, commission d'enquête sur l'immigration clandestine (2005-2006) du Sénat.

cadres juridiques qu'à leur situation géographique respective. A ce constat s'ajoute les difficultés de mise en œuvre du « Grand Voisinage ». Lors de la Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques en 2010, a été déploré que les nombreux efforts déployés n'aient pu aboutir à un cadre normatif adapté et cohérent¹³⁴¹. Le « Grand voisinage » est considéré comme une brillante initiative qui peine à se concrétiser :

« Si des progrès ont pu être constatés (ouverture à la coopération transfrontalière, articulation FED-FEDER), on ne peut que regretter que tant dans les dispositifs initiaux proposés par la Commission que par ceux retenus au niveau du Conseil, peu de mesures concrètes aient été déclinées en vue de la mise en place d'un "Plan de Grand Voisinage" »¹³⁴².

Les régions ultrapériphériques souffrent en effet d'importantes incohérences et de problèmes quand il s'agit de coordonner deux Fonds non complémentaires, le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds européen de développement (FED). Ces difficultés nuisent à la réalisation du « Grand voisinage » proposé par la Commission européenne¹³⁴³.

Cependant, si cet outil de coopération n'a pu porter les fruits escomptés à l'heure d'aujourd'hui, des avancées sur le traitement ultrapériphérique du phénomène migratoire ont pu être réalisées. L'Union européenne a en effet réagi à la demande des Régions ultrapériphériques au sujet des Mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Le 10 décembre 2009, le Conseil européen a adopté le programme de Stockholm qui établit un plan de travail avec une série de priorités concrètes au sujet de l'espace de liberté, sécurité et justice pour la période 2010-2014. Ce programme a la particularité de dédier, pour la première fois, un paragraphe aux mineurs non accompagnés. Dans la continuité, la Commission a adopté un plan d'action le 6 mai 2010 qui dégagent des solutions autour de trois axes : la prévention, la protection, et les solutions durables. Il s'agit d'une approche commune pour permettre la prise en charge de ces mineurs non accompagnés lorsqu'ils arrivent sur le territoire d'un des Etats-membres de l'Union européenne¹³⁴⁴.

¹³⁴¹ Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques, Contribution du 15 janvier 2010 à la consultation publique lancée par le Document de travail de la Commission "Consultation sur la future stratégie "UE 2020" COM (2009) 647 final, du 24/11/ 2009.

¹³⁴² Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques, Contribution du 8 avril 2008 dans le cadre de la consultation de la Commission européenne sur la Communication « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », COM(2007) 507 final, du 12.9.2007, P.5.

¹³⁴³ PORTUGUES CARRILLO Carlos, ZAFRA DIAZ Julian, « La actualisation du cadre normatif européen spécifique pour l'ultrapériphérie », in : ASIN CABRERA María Asuncion, GODENAU Dirk, (dir.), *Movilidad y Gran Vecindad en las Regiones Ultraperiféricas de la Union Europea*, Santa Cruz de Tenerife, éd. Primera, Abril de 2014, PP.17-38.

¹³⁴⁴ Commission européenne, Communication sur le « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) » [COM (2010) 213 final], 6/05/2010.

La problématique migratoire ultrapériphérique impulsée par le phénomène des Mineurs étrangers non accompagnés (MENA) aux Iles canaries, a permis d'amorcer la construction d'une voix ultrapériphérique dans un domaine difficile à traiter en commun. La Commission européenne a effectivement prise en charge la thématique soulevée dans son agenda en 2007 et favorisé simultanément les réflexions au sujet de l'activation du « Grand voisinage » à ce niveau. Ce résultat permet d'affirmer que, pour l'instant, les paradiplomaties sont en mesure de pallier aux disparités régionales ne permettant pas de cadre ultrapériphérique commun à ce sujet. Entre autre, la convergence migratoire à l'échelle ultrapériphérique serait donc un processus envisageable si la mise en œuvre des instruments de la coopération prévus dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) s'améliore.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Dans cette deuxième partie, il nous a été possible d'analyser les contours d'un processus d'eupéanisation migratoire directe dans l'ultrapériphérie européenne. Cette démarche s'est effectuée en deux temps : une réflexion globale sur la forme et le contenu, suivie d'une analyse plus précise à partir de la problématique mise sur l'agenda européen en 2007.

Le chapitre III a été tout d'abord l'occasion de comprendre la particularité de l'interaction entre la Commission européenne et les régions des Etats-membres. La structure d'opportunités offerte par la gouvernance européenne facilite en effet les stratégies descendantes et ascendantes. Il a été possible d'observer que tant la Commission européenne que les régions ultrapériphériques sont en mesure de peser dans cette interaction avec leurs stratégies.

D'une manière générale, la Commission européenne mène à l'égard des régions une stratégie de contournement, afin de compenser la légitimité démocratique qu'elle n'a pas. Il s'agit pour elle de contourner les réticences nationales en mobilisant les destinataires des décisions européennes : les territoires régionaux. La Commission détenant le monopole d'expertise et la défense de l'intérêt communautaire aura tendance à minimiser l'aspect politique de certaines questions rencontrant des difficultés à être communautarisées. La technicisation justifierait une interaction avec les régions pour assurer la bonne construction et mise en œuvre des décisions communautaires. Il existe donc un système relationnel Commission européenne/régions formalisé à travers un certain nombre d'instruments financiers et politiques, des principes, et surtout une politique européenne spécifique : la politique européenne de cohésion.

En décryptant ce système, nous avons pu constater que la région constitue un troisième niveau décisionnel de l'action publique communautaire. La culture européenne du compromis pratiquée par la Commission suppose des principes de transparence et de participation favorisant la communication et l'implication des citoyens des territoires. Des réseaux d'acteurs ainsi que des échanges européens territorialisés se sont formés dans les régions. On constate dès lors que la région est considérée comme une interlocutrice directe de la Commission européenne, et que des échanges sont organisés avec et à partir de ces territoires. Les autorités régionales ont donc des opportunités d'intervention dans la décision européenne. Néanmoins, la marge de manœuvre n'est pas similaire d'un pays à l'autre. En France, l'encadrement étatique est plus poussé par rapport à l'Espagne où l'Etat se fait « discret ». Si en France les nouveaux transferts de compétences vont permettre d'atténuer cet état de fait dans la région française de Guadeloupe, en Espagne, la Communauté autonome demeure l'interlocutrice privilégiée de la Commission

européenne – l'Etat étant davantage un coordinateur des différentes positions autonomiques. Puis en analysant les Programmes Opérationnels (PO) de la période 2007-2013 dans les régions de Guadeloupe et des Canaries, nous avons vu que l'organisation de l'échange territorialisé leur reste favorable, ces deux territoires ayant la possibilité d'être des acteurs impliqués.

Cette configuration Commission européenne/régions ramenée à l'ultrapériphérie a révélé des données supplémentaires.

Pour commencer, l'étiquetage ultrapériphérique aurait pris forme suite à une tactique des régions concernées, validée dans un deuxième temps par la Commission européenne. Ces régions qui se sont regroupées par souci de défendre leurs spécificités structurelles, ont développé des échanges ayant pris la forme d'une rationalité a posteriori, amenant elle-même à la conduite de stratégies. Dès lors, deux conceptions de l'ultrapériphérie européenne se sont constituées. D'une part, des démarches majoritairement juridiques de l'Union européenne pour résoudre les questions de mise en œuvre des décisions sur ces territoires, et d'autre part des initiatives menées par les régions ultrapériphériques visant notamment à développer la dimension politique de leur regroupement. Il y a donc une voix politique ultrapériphérique qui se développe et se renforce progressivement. L'activité européenne de ces régions s'en trouve enrichie. Les Canaries et la Guadeloupe ont ainsi une organisation particulière pour accéder à la sphère européenne, qui varie selon le système politico-institutionnel national. En dépit d'accès directs et indirects similaires, ces deux régions ne disposent pas du même degré d'accès aux institutions européennes. La Communauté autonome se présente comme plus expérimentée grâce aux canaux offerts par le système espagnol et l'ancienneté de son bureau de représentation. La Guadeloupe semble quant à elle continuer à construire ses accès directs, parallèlement aux nouveaux transferts de compétences qui vont suivre l'acte III de la décentralisation en France. La région ultrapériphérique des Canaries dispose donc d'une certaine avance. Cependant, ces différences ne vont pas plus loin : les deux régions ayant démontré leur capacité à créer et développer l'échange politique territorialisé autour d'elles. Tant l'autorité autonome des Canaries que l'autorité régionale décentralisée de la Guadeloupe, parviennent, chacune à leur façon, à s'octroyer respectivement, le rôle principal et le rôle secondaire dans la conduite de forum régional de politique européenne.

Le chapitre III a également permis de confronter la thématique d'immigration à cette relation Commission européenne/régions ultrapériphériques et d'envisager les paramètres d'une européanisation migratoire par les structures cognitives et normatives à partir de tous les

éléments d'analyse recueillis jusque là. Pour cela, nous avons mise en place des repères théoriques qui ont servi de fil conducteur dans la modélisation de cette convergence à travers les exemples canarien et guadeloupéen.

En premier lieu, nous avons pu déduire que la « capacité d'action stratégique régionale » – configurée par l'orientation politique nationale d'immigration, les modalités de décentralisation et le changement d'action publique vers les territoires dans ce secteur –, constitue l'entrée principale de la convergence. Cette capacité pousse à définir le territoire comme un construit social, une culture, une histoire et conduit à s'intéresser à la notion d'imaginaire. Le processus de convergence ultrapériphérique devrait ainsi être influencé par les imaginaires et la maîtrise politique de ces imaginaires dans chaque région.

Puis en s'essayant à une modélisation des piliers centraux d'une convergence ultrapériphérique des « imaginaires migratoires » à partir des territoires des Canaries et de la Guadeloupe, nous avons retenu trois variables clefs : la Conscience régionale, la structure du monde politique et le leadership. Lorsque les Iles Canaries démontrent un haut degré de conscience régionale, un faible attrait pour les questions liées à l'Union européenne et un sentiment partagé d'une implication européenne en termes de financement et d'immigration, la tendance est autre en Guadeloupe. Dans cette région, la lutte pour l'affirmation d'une conscience régionale a tendance à concentrer l'attention sur les débats identitaires du territoire, et à susciter méfiance voire désintérêt sur les questions telles que l'immigration ou l'Union européenne. Néanmoins, la région de la Guadeloupe atteste d'une réelle connaissance du mécanisme européen via les dirigeants et le tissu économique. A noter que l'immigration est difficilement palpable dans la vie sociale des deux régions en raison de moyens de sondages insuffisants ou peu poussés. Ces Consciences régionales ont des répercussions dans la représentation des intérêts du territoire régional. Si dans les deux cas s'observe un leadership institutionnel, il est de type charismatique en Guadeloupe et de type idéologique aux Iles Canaries. Le leadership institutionnel charismatique repose principalement sur l'élu, son équipe, sa stratégie personnelle de carrière, ainsi que sa capacité à endosser le rôle principal d'entrepreneur identitaire. Le traitement des thématiques européennes et d'immigration dépendra davantage du leader en place et de ses actions. Avec le leadership institutionnel idéologique, ces mêmes thématiques seront abordées et configurées principalement dans la structure partisane. L'idéologie a pour avantage de cadrer de façon plus ou moins stable le traitement politique d'une question. La dimension charismatique n'apporte pas la même prévisibilité, l'élu en place conditionnant ses choix selon les opportunités politiques et sociales qui se présentent sur son plan de carrière.

Le Chapitre IV a été un approfondissement de la réflexion sur le processus en quittant la théorie pour observer le terrain et ses enseignements. Les avancées réalisées depuis la mise sur agenda de 2007 ont confirmé l'ouverture d'une telle fenêtre d'opportunité pour l'ultrapériphérie.

En s'interrogeant sur la construction du problème ultrapériphérique, nous avons constaté que certains traits de la notion de problématisation sont à mettre en relief. En effet, le travail d'objectivation d'un fait social est plus complexe qu'il ne le paraît. Sa description est marquée par une certaine subjectivité, un jugement de valeur « caché », perceptibles dans la communication : les éléments utilisés pour problématiser, le langage, ou encore la relation émetteur/récepteur. La démarche adoptée pour dramatiser le fait social décrit, ouvre la mise en responsabilité causale, puis politique, qui détermine l'autorité se devant de prendre en charge le problème, ainsi que la solution requise.

L'espace ultrapériphérique procède à ce travail via la méthode de « l'extension par analogie », consistant à étendre aux autres régions, ce qui est valable chez l'une d'entre elles. La solidarité renforcée par la consolidation structurelle progressive et la recherche du consensus, font dépendre le fonctionnement interne de l'ultrapériphérie, de cette méthode. Pour comprendre l'émergence d'un problème ultrapériphérique et ses solutions, il faut donc approfondir l'origine du phénomène évoqué, dans son contexte socio-politique de base.

C'est ainsi que le phénomène des Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA) aux Canaries a fait l'objet d'une conversion en problème ultrapériphérique, et a impulsé la mise sur agenda de 2007. Les difficultés de gestion matérielles (centres d'accueil), financière, humaines et la complication du dialogue avec l'Etat espagnol, rencontrées par la Communauté autonome, l'ont poussé à solliciter l'interlocuteur européen par les différents accès dont elle dispose, particulièrement l'ultrapériphérie.

La communication du « problème » dans l'archipel canarien a conduit à saisir la coopération transfrontalière comme solution adéquate. La coopération se présente dès lors comme une première voie de convergence ultrapériphérique en matière migratoire. Celle-ci est aussi déterminante dans l'action extérieure des autorités régionales (paradiplomatie), que dans la politique externe de l'union européenne en matière migratoire. La Politique Européenne de Voisinage (PEV) activée sous la forme d'un Plan d'Action pour le Grand Voisinage (PAGV), aurait donc été la méthode de coopération mobilisée dans le traitement du problème migratoire ultrapériphérique. Si le Conseil et la Commission européenne ont répondu à la thématique des MENA en apportant un plan d'action commun pour leur gestion, le processus de convergence migratoire rencontre des difficultés de mise en place. Les Canaries semblent avoir été la seule région ultrapériphérique ayant pu réellement intégrer la PEV. A partir des paradiplomaties

canarienne et guadeloupéenne, nous avons pu observer deux difficultés majeures. D'une part, les difficultés dans la coordination des fonds nuisent au lancement du « Grand Voisinage ». D'autre part, les différences politico-institutionnelles entre les régions ultrapériphériques et la diversité de leurs environnements géographiques, nuisent à la construction de positions communes en matière migratoire.

Mais en dépit de ces difficultés, les paradiplomaties semblent en mesure de faire évoluer la convergence, tel que l'a démontré celle de l'archipel canarien avec le cas des MENA.

Un processus d'eupéanisation migratoire direct dans l'ultrapériphérie serait donc envisageable si la mise en œuvre des instruments de la coopération prévus dans le cadre de la PEV s'améliore, et si la paradiplomatie régionale s'accroît.

CONCLUSION GENERALE

Aborder la problématisation migratoire dans l'ultrapériphérie européenne a amené à s'interroger sur ce que pourrait être le processus d'élaboration d'un référentiel européen ultrapériphérique en matière migratoire.

Par sa communication du 12 septembre 2007 intitulée « *Stratégie pour les RUP : bilan et perspectives* », la Commission européenne a inscrit sur son agenda une thématique qui jusque là ne faisait pas l'objet de débats dans l'ultrapériphérie. Cette mise sur agenda de l'enjeu des flux migratoires suggérait donc, l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour un processus d'europanisation migratoire directe dans l'ultrapériphérie. Certes les régions ultrapériphériques subissent déjà une europanisation migratoire à travers les prismes nationaux, en tant que région au sein d'un Etat membre, mais non à travers leur statut ultrapériphérique.

Pour répondre à notre problématique, « *quel sera le processus d'élaboration du référentiel européen ultrapériphérique en matière migratoire ?* », ont été retenus deux exemples de régions ultrapériphériques : les Iles Canaries et la Guadeloupe. Ces deux archipels issus de système politico-administratifs différents, ont la particularité d'avoir été confrontés à de vives discussions autour de l'immigration sur leur scène publique régionale, dans la même période où la Commission s'est saisie de ce sujet.

En tenant compte du caractère exceptionnel de cette prise en charge, notre hypothèse principale a été que la Commission européenne aurait inscrit la question migratoire ultrapériphérique à son agenda dans le but d'accroître sa légitimité et d'accélérer la communautarisation de ce secteur.

Ayant observé que les Etats membres éprouvaient des difficultés à établir une politique commune à ce sujet, l'investissement de la Commission dans le cas particulier de l'ultrapériphérie semblait surprenant.

Une hypothèse d'autant plus confortée si l'on tient compte de la « stratégie de contournement » menée par la Commission par le biais de ses interactions avec les régions. Institution indépendante au sein de l'Union européenne, en charge de la défense de l'intérêt communautaire, la Commission doit faire face aux limites de sa légitimité fonctionnelle. Pour contrebalancer les critiques émises sur sa faiblesse démocratique et éviter une mainmise intergouvernementaliste trop forte dans le fonctionnement de l'Union, elle a développé une stratégie pour contourner les réticences nationales. La tactique consiste à utiliser au maximum la légitimité fonctionnelle dont elle dispose, en procédant à une « communautarisation discrète » via les échanges techniques avec les territoires des Etats membres.

D'où notre question de recherche : « *comment la prise en charge européenne directe en matière migratoire peut-elle se réaliser au niveau infranational ?* ».

Ces interrogations nous ont conduit à soulever trois hypothèses, chacune appuyée d'une question empirique. Selon la première hypothèse, « *plus les espaces sociopolitiques sont différents, plus la problématisation européenne transrégionale est susceptible d'être floue* ». Il s'agit de prendre en compte la diversité politique et administrative des Etats membres et celle de leurs territoires. D'où la question en deux temps : « *s'agira-t-il d'un processus similaire à celui saisissable à l'échelle nationale ou d'un processus spécifique à l'ultrapériphérie ? A fortiori, le processus sera-t-il le même pour l'ensemble des RUP ?* ».

En deuxième hypothèse, « *l'interaction UE/régions ne s'amplifie que pour alimenter la convergence cognitive européenne à l'échelle nationale* ». A ce niveau, la « stratégie de contournement » de la Commission européenne conduit à se demander : « *quel est l'enjeu principal de cette prise en charge européenne ? Pourquoi la Commission s'est-elle saisie du secteur migratoire ultrapériphérique ?* ».

Enfin, la troisième hypothèse selon laquelle « *la convergence cognitive européenne dans un secteur, impliquerait une convergence institutionnelle et des intérêts* » met l'accent sur la diversité au sein de l'ultrapériphérie et pose la question suivante : « *la spécificité de chaque RUP influencera-t-elle la forme et l'ampleur du processus ?* ».

Hypothèse 1: Plus les espaces sociopolitiques sont différents, plus la problématisation européenne transrégionale est susceptible d'être floue.

En se demandant si le processus d'eupéanisation questionné « sera similaire à celui saisissable à l'échelle nationale » ou s'il s'agira « d'un processus spécifique à l'ultrapériphérie », nous avons pu infirmer cette première hypothèse. Non, en dépit des différences, la problématisation européenne transrégionale n'est pas susceptible d'être floue.

Cette hypothèse aurait pu être valable si l'on tenait compte de la diversité politique et administrative des Etats membres qui entraîne des environnements infranationaux différents. Nous avons en effet observé que les situations régionales dépendaient fortement des stratégies menées par les Etats dans leur gestion du secteur de l'immigration, tant au niveau interne, qu'au niveau européen.

La France et l'Espagne ont chacune suivi une trajectoire historique propre dans l'élaboration de ce secteur. De ces trajectoires dépendent les actions publiques et stratégies observées aujourd'hui. En France, l'immigration est un « problème » nécessitant une prise en charge prioritaire de l'autorité centrale, alors qu'en Espagne il s'agit d'un « phénomène » que l'Etat central gère avec les Communautés autonomes.

La première inscription à l'agenda en France s'est effectuée suite à une forte controverse sociale, conduisant à une sectorisation à partir des années 1920, puis à une conversion du problème en enjeu de compétition politique à partir des années 1940. Cette mise sur agenda non silencieuse ou « *Problem window* » a eu des conséquences sur les principales rationalités qui ont marqué les pouvoirs publics en charge d'élaborer la politique publique d'immigration. Dans la gestion des flux, la Gauche adopte une position moins radicale que la Droite, en cherchant à compenser la politique de fermeture des frontières avec une ouverture des droits de séjour. La gestion des immigrés (ou politique d'intégration) reste toutefois négligée à Gauche comme à Droite.

L'Espagne a eu un départ différent sur cette politique. Convertie en pays d'immigration dans les années 1990, elle a eu l'opportunité d'observer les dysfonctionnements de pays à plus longue expérience comme la France. Ainsi, le phénomène a été inscrit pour la première fois à l'agenda institutionnel avant toute controverse publique au sein de la société espagnole. Cette mise sur agenda silencieuse ou « *Political window* » a été due en partie, au besoin d'ouverture vers la Communauté européenne ressenti durant la Transition démocratique post-franquiste, et le fort « pro-européanisme » qui incitait à suivre les avancées européennes en matière d'immigration. En conséquence, la fermeture des frontières défendue par les Etats fondateurs de la Communauté, conduira à un consensus dans la classe politique espagnole. Néanmoins, la politique d'intégration fera l'objet de rivalités Droite/Gauche. La Droite espagnole assez extrémiste, convertira le phénomène en enjeu de compétition politique ; la Gauche plus intégrationniste développera une rationalité se rapprochant de celle portée par la Gauche française.

Ces différences internes ont influé sur les choix nationaux de ces pays dans le processus d'eupéanisation migratoire. La France et l'Espagne ont chacune leur stratégie. La France reconnue comme expérimentée et affirmée dans ce secteur, a su en tirer profit en menant une stratégie offensive tant dans la conception de la matrice européenne, que dans la traduction au sein de sa législation nationale. L'Espagne a quant à elle continué à anticiper les attentes européennes avec une logique « d'adaptation silencieuse » lors de la conception et une stratégie défensive durant la traduction.

Ces deux Etats ont ainsi adopté des organisations et déclinaisons différentes vers leurs territoires, qui conditionnent les intérêts et opportunités d'action des régions comme les Iles Canaries et la Guadeloupe. Par conséquent, la première hypothèse se justifie : les différences observées à l'échelle nationale engendrent d'autres particularités qui théoriquement peuvent nuire à la clarté d'une problématisation européenne transrégionale.

Nous avons observé que le changement d'échelle vers le territoire régional dépend de deux paramètres importants : d'une part les modèles de décentralisation régionale et d'autre part la logique de politique publique attribuée à l'immigration.

Les modèles de décentralisation ont chacun une conception particulière de la région qui crée des systèmes centre-périphérie offrant des ressources et contraintes spécifiques à une région d'outre-mer comme la Guadeloupe et une Communauté autonome comme les Canaries.

En France, les différentes vagues de décentralisation ont privilégié un fait régional au service de l'amélioration des politiques de développement économique, et au détriment des revendications régionalistes. Mais cette régionalisation fonctionnelle prend une forme légèrement différente dans le cas des régions d'outre-mer, en reconnaissant leurs particularités historiques. De la sorte, la Guadeloupe dispose de certaines compétences supplémentaires par rapport aux régions françaises de l'hexagone. Néanmoins, la décentralisation régionale demeure principalement technique dans cette région d'outre-mer, contrairement à la Communauté autonome des Canaries qui présente une franche et importante autonomie politique et administrative. La régionalisation politique espagnole repose sur la reconnaissance des revendications régionalistes existantes. Après une dictature à la centralisation dévastatrice, la décentralisation politique s'est présentée comme le choix le plus démocratique pour les constituants. Le fait régional pèse donc considérablement dans le modèle de décentralisation espagnole, les Communautés autonomes disposant chacune d'un gouvernement et d'un parlement autonome.

Ainsi, lorsque la compétence législative est partagée entre l'Etat espagnol et les Communautés autonomes, elle est solidement détenue par l'Etat en France qui détient également le titre principal de la compétence réglementaire.

De ces modèles de décentralisation dépendent les logiques de mise en œuvre de la politique publique d'immigration sur ces territoires.

En France, la région se voit appliquer une logique sectorielle. Il s'agit d'une gestion verticale : une vision unique imposée par l'Etat central du haut vers le bas. Tant en matière de flux que d'intégration, l'Etat garde une main rigide. Les collectivités territoriales ne peuvent que collaborer techniquement avec les organes centraux et déconcentrés de l'Etat. Celui-ci mène la déclinaison politique et administrative de la gestion publique de l'immigration sur le territoire régional. Il détient l'exclusivité dans la formulation des politiques de gestion des flux, de gestion des immigrés, et un monopole dans la mise en œuvre sur l'ensemble des territoires. La région d'outre-mer de Guadeloupe est donc incompétente sur la question de l'immigration. Il s'agit donc d'un changement d'échelle « fermé » vers ce territoire, caractérisé par une absence d'implication des autorités décentralisées et une politique publique simplement territorialisée. A l'inverse, ce changement d'échelle est « ouvert » en Espagne. La Communauté autonome est réellement impliquée et en mesure d'adopter une politique territoriale. Lorsque la situation juridico-administrative des étrangers (gestion des flux), relève de la compétence exclusive de l'Etat, l'intégration sociale des immigrés relève de la compétence des Communautés autonomes. Les Iles Canaries ont d'ailleurs affirmé dans le Statut d'autonomie, la compétence en matière de résidence et de travail des étrangers sur le territoire au motif de l'insularité et de la situation géographique de l'archipel. La Communauté autonome a ainsi la capacité : d'une part, de formuler une politique territoriale d'intégration à partir des bases minimales établies par l'Etat, et d'autre part de mettre en œuvre ses propres projets et décisions en matière d'intégration.

Nous avons toutefois observé que ces paramètres qui différencient la Guadeloupe et les Canaries, ouvrent sur une capacité d'action stratégique conséquente dans les deux cas. Grâce aux ressources et contraintes qui déterminent leur système centre-périphérie respectif, ces régions peuvent repousser les limites de compétences initiales. La Communauté autonome des Canaries détient par ses nombreuses ressources systémiques des opportunités pour surpasser qualitativement et quantitativement ses contraintes. Un réel pouvoir régional dont toutefois la région d'outre-mer de la Guadeloupe ne peut pas faire preuve. Celle-ci possède par ses ressources juridiques et politiques propres un potentiel d'action moindre face aux contraintes.

La « capacité d'action stratégique » a tout de même pu être démontrée en matière d'immigration, dans ces deux régions. En 2005, la Guadeloupe a appliqué une stratégie offensive consistant à investir un champ d'action publique ne relevant pas de sa compétence, par la création d'un « espace fonctionnel ». La Communauté autonome canarienne a quant à elle mené une stratégie défensive de « blindage des compétences » en 2006 : une nouvelle offre politico-administrative par une tentative de réforme de son Statut d'autonomie.

L'appel à la compétence en Guadeloupe et l'approfondissement des compétences aux Canaries, témoignent que ces régions sont parvenues à mener des stratégies propres, parallèlement à celles menées par les Etats centraux.

On en déduit donc qu'à première vue, ces éléments nationaux, régionaux et systémiques, complexifient considérablement l'élaboration de problème commun dans un espace transrégional tel que l'ultrapériphérie européenne.

Mais en approfondissant, l'analyse nous a montré que ces différences ne nuisent pas automatiquement à la clarté d'une problématisation transrégionale.

Il a été constaté que la région ultrapériphérique canarienne a pu imposer ses préoccupations régionales comme fil conducteur dans la construction du problème migratoire ultrapériphérique. Il serait donc erroné d'affirmer que les différences observées entre les espaces sociopolitiques des régions ultrapériphériques, rendent flou la problématistaion européenne transrégionale. Au contraire, ce processus s'est révélé clair dans ce cas de figure, puisque l'origine canarienne de la problématisation ultrapériphérique n'a pas été occultée.

Ce que l'on doit en déduire, c'est que plus les espaces sociopolitiques sont différents, plus la problématisation européenne transrégionale a des chances d'être impulsée par le protagoniste le plus influent et concerné par une situation préoccupante.

L'influence canarienne peut s'expliquer par deux facteurs.

Premièrement, elle bénéficie d'une expérience européenne plus riche, favorisée par son haut degré d'autonomie régionale. En dépit d'accès directs et indirects similaires, la Guadeloupe et les Canaries ne disposent pas du même degré d'accès aux institutions européennes. La Communauté autonome se présente comme plus expérimentée grâce aux canaux offerts par le système espagnol et l'ancienneté de son bureau de représentation à Bruxelles. La Guadeloupe quant à elle semble continuer à construire ses accès directs comme en témoigne l'ouverture en 2013 du bureau de représentation des régions ultrapériphériques françaises.

Deuxièmement, les inquiétudes de la Communauté canarienne au sujet de la gestion des Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENAs) arrivant irrégulièrement dans l'archipel, ainsi que les réponses insuffisantes de l'Etat espagnol face à l'urgence du phénomène, justifiaient d'en débattre sur la table ultrapériphérique, accès direct à l'interlocuteur européen.

La région ultrapériphérique canarienne a pu influencer la problématisation commune à l'aide d'une méthode centrale au sein de l'ultrapériphérie : « l'extension par analogie ». Cette méthode consistant à étendre à l'ensemble des RUP ce qui convient ou concerne l'une d'entre elles, induit coopération et consensus.

Il a été notamment observé que la particularité de l'étiquetage ultrapériphérique et la consolidation croissante de la voix politique commune de ces régions, entraînent une forte solidarité.

Pour ces raisons, le processus européen de problématisation ne sera pas pour autant similaire à celui observé à l'échelle nationale. Chaque Etat a développé ses propres, trajectoire historique, rationalité et stratégie sur le phénomène d'immigration, ainsi qu'un rapport spécifique avec l'Union européenne à ce sujet. De ce fait, la solidarité ne s'exprime pas avec la même force au niveau transnational. Certes, on y retrouve l'influence déterminante de certains Etats comme la France lors de l'élaboration des positions européennes communes, mais la similitude avec l'ultrapériphérie s'arrête là.

En effet, l'influence d'un Etat n'empêche pas les autres de résister lors de l'impact au sein de leur système national. Nous avons par exemple constaté que la « stratégie du premier pas » menée par la France n'a pas empêché l'Espagne, quoique soucieuse de suivre le rythme européen, d'amortir les changements demandés dans sa législation.

Au sein du système ultrapériphérique cette situation ne s'est pas produite à propos de l'immigration.

D'une manière générale, les régions ultrapériphériques se considèrent sur un même pied d'égalité avec leurs spécificités structurelles communes, et ont conscience de l'importance à développer leur solidarité pour faire peser leur voix sur la scène européenne. A l'opposé, un Etat nation est en mesure de privilégier ses intérêts au détriment des objectifs communs, notamment parce qu'il dispose d'une souveraineté interne et externe lui attribuant un haut statut d'acteur sur la scène internationale.

Les régions ultrapériphériques ont eu conscience de cela dès les débuts de leur regroupement : isolée, une région aura plus de difficultés à se faire entendre sur la scène européenne et internationale.

Mais il est à signaler qu'en dépit de cette solidarité ultrapériphérique, la deuxième partie de la question empirique « *le processus sera-t-il le même pour l'ensemble des RUP ?* », précise les conséquences de la diversité politico-institutionnelle entre ces régions. Les faits ont démontré que

les RUP n'avancent pas au même rythme dans le cadre de l'eupéanisation directe. La « crise des cayucos » en 2006 a conduit à développer l'eupéanisation de la gestion des frontières maritimes des Canaries¹³⁴⁵. C'est également cette crise qui a conduit à une négociation avec la Commission européenne en vue d'une intégration de la Communauté autonome au sein de la Politique Européenne de Voisinage (PEV). Alors que les RUP françaises restent toujours exclues de la zone d'application Schengen, les Canaries ont déjà obtenu le statut de façade atlantique de la PEV.

Si la problématisation transrégionale n'est ici pas mise en cause, ce sont les acteurs de cette problématisation et leur capacité d'action qui sont posés.

Hypothèse 2 : L'interaction UE/infranational ne s'amplifie que pour alimenter la convergence cognitive européenne à l'échelle nationale.

La prise en charge européenne au niveau régional, d'une thématique sensible pour les Etats membres, pourrait induire une relance ou progression dans le processus réalisé à l'échelle nationale. En se penchant sur « l'enjeu principal de cette prise en charge européenne » et le « motif de la Commission européenne lorsqu'elle s'est saisie du secteur migratoire ultrapériphérique », nous pouvons confirmer l'hypothèse avec toutefois une nuance dans ce cas d'étude. Oui, l'interaction UE/régions a pour caractéristique d'alimenter la convergence cognitive européenne à l'échelle nationale. Néanmoins, dans le cas de l'ultrapériphérie, le développement de la communautarisation n'est pas automatiquement l'objectif poursuivi par la Commission européenne.

La Commission européenne, principale interlocutrice des régions, a développé un type de rapports spécifiques avec elle.

En se rapprochant davantage des destinataires infranationaux, et en consolidant son indépendance dans le processus de décision communautaire, la Commission en arrive à asseoir sa position politique et à contribuer au phénomène d'engrenage (ou « Spill over ») porté par la théorie néo-fonctionnaliste. Cette théorie lui attribue une place politique centrale, dans la mesure

¹³⁴⁵ GODENAU Dirk, « Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communautarisation in the Social Construction of Borders », in: Journal of Immigrant & Refugee Studies, 12 :2, 2014, PP.123-142 (particulièrement P.138).

où elle est conçue comme une institution indépendante des Etats, qui encourage la convergence des élites nationales en favorisant la visibilité de leurs intérêts communs.

La relation Commission européenne/régions s'inscrit ainsi dans la dynamique du néofonctionnalisme, favorable à la communautarisation croissante et au renforcement de la Commission en tant qu'entrepreneur politique.

Lorsque la Commission européenne s'adresse aux régions, elle travaille son image et tente de remédier à son déficit de légitimité démocratique. Ces rapports consistent principalement à mobiliser les acteurs des territoires infranationaux, tant dans les réflexions techniques que dans leur mise en œuvre, dans l'objectif de réduire la distance existante entre l'entrepreneur de politique publique qu'elle représente, et les citoyens européens. La Commission européenne a donc adapté sa structure en créant des services spécialisés qui se mettent en relations avec les acteurs représentatifs du secteur concerné sur le territoire régional. Elle cherche à présenter la communautarisation comme une solution fiable aux problèmes rencontrés par les citoyens européens : les forums de discussions viennent enrichir l'expertise, assurer la convergence des intérêts avant et après la décision, via un travail de consultation et de réflexion en réseaux avec les territoires.

En tout état de cause, l'implication explicite des territoires régionaux prend la forme d'une stratégie lorsqu'il s'agit de faire participer activement ces mêmes territoires à la conception et mise en œuvre des propositions de la Commission européenne. L'intérêt communautaire affiché devient un motif pour mettre en jeu de possibles transferts de souveraineté. Impliquer les régions comme un troisième niveau décisionnel de l'action publique communautaire, permet à la Commission de mettre en concurrence la légitimité du niveau national, défendue dans la théorie intergouvernementaliste. Cela permet également de « forcer la main » aux Etats membres pour faire progresser la communautarisation.

La politique européenne de cohésion serait la formalisation d'une interaction au service d'une stratégie de communautarisation. Les instruments financiers et principes généraux d'échange viennent quant à eux cadrer l'échange. Les régions s'inscrivent dans le pragmatisme européen. Avec ces règles de fonctionnement, elles sont suggérées comme incontournables dans la bonne mise en œuvre des mesures, mais aussi dans la stratégie de contournement visant à davantage communautariser.

Néanmoins, il a été observé dans l'étude que ces rapports ne se déclinent pas de la même façon dans le cas de l'ultrapériphérie.

La mise en place de l'étiquette ultrapériphérique révèle deux conceptions de l'ultrapériphérie européenne. Il ne s'agit pas d'une proposition de la Commission européenne comme cela l'a été avec l'ensemble des régions des Etats membres. L'ultrapériphérie est le résultat d'une initiative régionale progressivement consolidée, qui a reçu la validation de la Commission européenne. Cette dernière n'a pas d'elle-même décidé d'investir un champ régional ultrapériphérique. Elle s'est seulement adaptée aux doléances d'un ensemble de régions, confrontées à des spécificités communes ou handicaps structurels.

Cela permet de déduire, que les actions menées par la Commission européenne envers ces régions spécifiques sont davantage des réponses à des demandes, que des initiatives dans le but de renforcer son entrepreneuriat politique comme avec l'ensemble des régions de l'Union. Ainsi, la plupart des actions menées à partir de l'Union européenne vers son ultrapériphérie, consistent en des instruments et avancées juridiques, et une quasi absence d'initiatives stratégiques. La priorité est ici la bonne application de la législation communautaire sur des territoires, dont les caractéristiques structurelles peuvent constituer des obstacles.

A l'opposé, les régions ultrapériphériques ont élaboré une « voix politique ultrapériphérique » pour défendre leurs intérêts, et peser dans les décisions de l'Union. Comme les autres régions de l'Union à forte autonomie qui revendiquaient leur implication dans la prise de décision communautaire, les RUP ont cherché à se démarquer mais avec leurs handicaps. Leur objectif était de dialoguer directement avec la Commission européenne, principal entrepreneur politique communautaire.

Avec ces éléments, nous pouvons nous demander si l'enjeu principal de cette prise en charge européenne est réellement d'investir davantage un secteur migratoire encore préservé par les Etats membres, ou s'il s'agit simplement d'accorder une attention aux inquiétudes des RUP. La Commission européenne a sans doute souhaité réagir au problème soulevé par ces régions, sans un quelconque objectif stratégique.

En effet, si la Commission avait réellement un intérêt à investir la question migratoire ultrapériphérique, les avancées réalisées depuis 2007 auraient été plus importantes. Or, la réponse apportée correspond à une action spécifique au phénomène des Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA), à l'origine de la problématisation ultrapériphérique. Parallèlement, le Plan d'Action pour le Grand Voisinage (PAGV) élaboré pour une application de la Politique Européenne de Voisinage (PEV) dans l'environnement des RUP, n'as pas pu aboutir comme souhaité à l'heure actuelle.

Si la Commission était dans une attitude stratégique comme celle décrite précédemment, elle aurait sans nul doute accéléré la résolution des difficultés techniques rencontrées par ces régions dans la mise en place du « Grand Voisinage ».

Néanmoins, il est à signaler que le « *Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)* » ne concerne pas seulement les régions ultrapériphériques, mais l'ensemble des Etats membres. Il y a donc eu communauratisation d'un aspect précis de la politique d'immigration avec cette mesure.

L'interaction UE/régions et l'interaction UE/RUP doivent tout de même être différenciées. La Commission européenne n'a pas le même état d'esprit selon l'une ou l'autre de ces interactions.

Ainsi l'interaction UE/régions alimenterait certes la convergence cognitive à l'échelle nationale, mais pas volontairement dans le cas spécifique de l'ultrapériphérie. La Commission européenne apporte principalement des réponses aux RUP pour résoudre leurs difficultés.

L'enjeu principal de la prise en charge européenne de 2007 est donc la capacité des RUP à se faire entendre auprès de la Commission européenne sur une question n'étant, pour la majorité d'entre elles, pas de leur ressort.

Hypothèse 3 : La convergence cognitive européenne dans un secteur implique une convergence institutionnelle et des intérêts.

En évaluant si la « spécificité de chaque RUP influencera la forme et l'ampleur du processus », nous avons pu confirmer la troisième hypothèse. Oui, la convergence institutionnelle et des intérêts serait souhaitable pour une convergence cognitive européenne optimale.

Les spécificités propres aux régions ultrapériphériques de la Guadeloupe et des Canaries démontrent qu'une convergence des idées en matière migratoire est difficile en l'état actuel.

Tout d'abord, en termes de « capacité d'action stratégique », ces régions ne disposent pas de la même marge d'action au sein de leur système centre-périphérie. En effet, les ressources

systémiques de la Communauté autonome des Canaries sont de plus haute portée que celles de la région française d'outre-mer de Guadeloupe. La Communauté autonome aura plus de facilités pour accroître sa marge de liberté d'action initiale sur la durée, que la région d'outre-mer française. Comme constaté dans cette étude, lorsque la Guadeloupe a pu remettre en jeu la prévisibilité du système par une revendication politique sur une compétence qu'elle n'a pas, les Canaries ont opté pour une nouvelle offre politico-administrative.

Dans un type « fermé » de changement d'échelle vers le territoire de la Guadeloupe, accompagné d'une politique d'immigration « territorialisée » et non « territoriale », l'autorité régionale s'est essayée à une territorialisation forcée de la question d'immigration. La stratégie par la « création d'un espace fonctionnel » a la particularité de remettre en cause la logique de politique publique à l'œuvre dans le changement d'échelle. Les luttes politiques délimitent un espace pertinent pour gérer un problème. La gestion du secteur est considérée comme insuffisante pour traiter la question sur le territoire. Mais cet espace a également la particularité de ne pas durer. Il est difficile de maintenir un tel espace spécifique à la marge du fonctionnement classique lorsque les ressources ne sont pas suffisantes. En l'occurrence, le Congrès des élus départementaux et régionaux par lequel a été mise en œuvre cette stratégie, ne prend pas de décisions ayant force exécutoire. La « capacité d'action stratégique » se limite donc à un effet dans l'agenda politique territorial, sans aboutir à un changement concret.

Aux Iles Canaries, les retombées ont plus de chance d'aboutir à de réelles modifications en faveur de l'autonomie. Le type « ouvert » de changement d'échelle ainsi que l'existence d'une véritable politique territoriale dans la gestion des immigrés, favorisent un haut degré de « capacité d'action stratégique » . Le « Blindage des compétences » consiste à la création d'un volet de compétence « immigration » dans le projet de réforme statutaire des Canaries. Il s'agit plus précisément d'augmenter discrètement l'autonomie politique de la Communauté autonome, en proposant dans l'agenda politique canarien d'améliorer les paramètres de l'agenda institutionnel classique. Cette stratégie visant à défendre les compétences autonomiques, voire à les renforcer, n'est rendue possible que par le système centre-périphérie espagnol toujours en voie de consolidation. La réforme statutaire est une ressource déterminante pour l'autonomie d'action d'une Communauté autonome.

On constate que les capacités d'action stratégique sont dépendantes des ressources et contraintes systémiques des territoires. Pour envisager une convergence, il faudrait que les

capacités des régions puissent toutes aboutir à un résultat probant. Or, les modèles de décentralisation français et espagnol sont trop différents. Il restera difficile pour une région comme la Guadeloupe d'accroître sa marge d'autonomie sur une compétence qu'elle n'a pas. Il lui sera également difficile d'établir des bases communes avec une Communauté autonome, sur une thématique qu'elle ne gère pas.

Mais la convergence dépend également d'autres facteurs, tels que le degré de conscience régionale et la nature du leadership territorial. A ces deux niveaux, la Communauté autonome canarienne et la région de la Guadeloupe ne s'accordent pas.

La Guadeloupe se présente comme une communauté en lutte constante pour l'affirmation de sa conscience régionale. Elle s'évertue à construire son attachement au territoire, à trouver une base commune solide et construire un projet d'avenir commun. Ce perpétuel débat identitaire influe sur la nature du leadership territorial censé représenter l'intérêt de l'archipel. La prééminence de la question identitaire sur la scène politique guadeloupéenne amène à un leadership de type charismatique. La personnalité du leader et sa capacité à être un entrepreneur identitaire ont davantage de poids que l'idéologie partisane elle-même. Le traitement des questions de politiques publiques dépendra davantage du leader en place et de ses ambitions. Cette dimension charismatique n'apporte pas la même prévisibilité que l'idéologie, qui elle, cadre de façon plus ou moins stable le traitement politique accordée à une question. Les Canaries disposent quant à elle d'un leadership idéologique, la conscience régionale clairement affirmée étant en mesure de s'exprimer dans les structures partisans. La représentation du territoire n'est pas portée par un individu mais par un parti doté d'une idéologie. C'est cette structure partisane au pouvoir institutionnel de l'archipel qui est déterminante dans le contenu de l'agenda politique du territoire.

La convergence des idées impliquerait une convergence des agendas politiques territoriaux. Or, à la lumière de ces dernières variables, nous pouvons observer qu'une telle démarche est aléatoire et complexe. Il faudrait que les deux leaderships s'accordent sur une même thématique, durant une même période.

Que cela concerne les agendas politiques, les compétences ou la capacité d'action stratégique, les régions ne sont actuellement pas en mesure d'avancer au même rythme. Les difficultés constatées dans l'élaboration de bases communes en matière migratoire dans

l'ultrapériphérie en sont la preuve. La construction de positions communes sur cette thématique nécessiterait des équivalences d'un territoire à l'autre.

Une des étapes, par exemple, consisterait à se pencher sur le changement d'échelle opéré par les Etats français et espagnol vers ces deux régions. Chacun attribue une place trop différente aux autorités régionales décentralisées sur la politique publique d'immigration. De la sorte, la convergence ultrapériphérique dépend du niveau national d'action publique et doit se heurter en plus des agendas politiques régionaux, aux stratégies des Etats. Des équivalences dans les changements d'échelle et logiques de politiques publiques dans ce secteur seraient préférables.

Pour revenir à notre problématique, « *le processus d'élaboration du référentiel européen ultrapériphérique en matière migratoire* », prendra donc forme à travers le Plan d'Action pour le Grand Voisinage (PAGV).

La coopération peut devenir le socle commun à partir duquel les régions ultrapériphériques peuvent s'entendre et agir ensemble. Il est vrai que chaque RUP est dans un environnement géographique qui lui est spécifique. Néanmoins, la question des Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA) a démontré, que la situation particulière d'une RUP est en mesure de déclencher des nouvelles bases communes, voire de contribuer à l'européanisation du secteur. Le traitement accordé au phénomène migratoire avec la Politique Européenne de Voisinage (PEV) axe également sur un aspect important à considérer : la gestion des frontières externes de l'Union européenne.

Ces frontières extérieures à l'espace communautaire ont la particularité d'être également des frontières nationales. Ainsi, les Etats membres restent compétents sur leur frontières, au sens de délimitation culturelle et identitaire d'une communauté, d'institution politique permettant d'organiser la vie juridique, politique, économique d'une société. La compétence de l'Union européenne ne concerne donc pas les frontières en elles-mêmes, mais uniquement les contrôles qui y sont exercés. A la fois hybrides et évolutives (l'adhésion ou le retrait d'un Etat membre pouvant créer un déplacement), les frontières extérieures de l'Union impliquent, en termes de gestion, des règles juridiques au sujet des franchissements de personnes (visa)¹³⁴⁶. Ces contrôles concernent tant les zones terrestres et maritimes, que les ports et aéroports permettant d'entrer et de sortir du territoire européen.

¹³⁴⁶ MARTIN Jean-Christophe, (dir.), *La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne : Défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté*. Actes du Colloque de Nice, 4-5 novembre 2010, Paris, éd. PEDONE, 2011, P.18.

Dans ce contexte, nous avons pu observer que la majorité des Régions ultrapériphériques se situent sur des « routes de migrations clandestine ». Il a été question de l'archipel canarien et de la Guadeloupe, mais cela concerne également la RUP de Mayotte depuis 2014. Ce territoire doit faire face à d'importantes arrivées irrégulières de migrants, notamment de mineurs isolés. Ces clandestins sont majoritairement originaires de Madagascar, de Tanzanie, et parfois même d'Irak. Ils transitent par les Comores afin de rejoindre le territoire français.

Les régions ultrapériphériques posent donc la question de la complémentarité entre la politique nationale d'immigration et la stratégie de gestion des frontières externes de l'Union européenne. Avec la Gestion intégrée des frontières extérieures, il s'agit pour l'Union de coordonner les actions de contrôle à l'aide de méthodes communes de travail. Avec les politiques nationales d'immigration sont établies les grandes orientations en matière de gestion des flux et de gestion des immigrés sur le territoire.

Les stratégies nationales et européennes doivent par conséquent s'accorder au niveau des « îles frontières » que constituent les régions de l'ultrapériphérie européenne. De part leur position et leur insularité, ces régions devraient être en mesure de participer activement à la gestion des frontières. Or, la diversité juridique et institutionnelle observée ne facilite pas la mise en place d'une approche commune en matière migratoire. L'exemple le plus représentatif est celui du « Grand Voisinage ».

En tant qu'« îles frontières », les régions ultrapériphériques ont un rôle important à jouer dans la gestion des frontières externes de l'Union¹³⁴⁷. Une stratégie devrait être mise en place à partir et avec ces zones de transit, quand il ne s'agit pas de zones d'installation. L'externalisation des moyens de contrôle sur ces territoires serait un exemple.

Mais une telle réflexion nécessiterait en premier lieu un alignement juridique entre ces régions : la non application de la convention d'application Schengen dans les régions ultrapériphériques françaises demeure une difficulté majeure. L'intégration de ces territoires français au sein du dispositif Schengen permettrait l'application complète du cadre communautaire de gestion des questions migratoires¹³⁴⁸. Les dispositifs de la Politique européenne

¹³⁴⁷ GODENAU Dirk, « Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communitarisation in the Social Construction of Borders », in: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 12 :2, 2014, PP.123-142.

¹³⁴⁸ BARFLEUR-LANCREROT Lydia, « La politique européenne de gestion des flux migratoires dans la Caraïbe », in : *Hommes et migrations*, n°1274, L'espace caribéen : institutions depuis le XVIIe siècle, mai-juin 2008, PP.90-102

de voisinage (PEV) pourraient ainsi s'étendre à l'ensemble de l'ultrapériphérie, et le Plan d'Action pour le Grand Voisinage (PAGV) aurait plus de chance d'être mis en œuvre.

Il y a donc une réflexion de fond à réaliser sur les disparités entre régions ultrapériphériques de l'Union : les équivalences institutionnelles et juridiques doivent être réévaluées pour faciliter les ententes politiques et la construction de stratégies communes en matière migratoire.

BIBLIOGRAPHIE

Littérature scientifique

THEORIE DE L'UNION EUROPEENNE/ RELATIONS INTERNATIONALES

Généralités

BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006

BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, DULPHY Anne, KAHN Sylvain, MANIGAND Christie, (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, éd. Armand Colin, 2008

BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, *Politique européenne. Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, éd. Presse de la Fondation nationale des sciences politiques/Daloz, 2010

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006

DEHOUSSE Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009

DOLLAT Patrick, *Droit européen et droit de l'Union européenne*, Paris, éd. Dalloz, 2005

GROSSMAN Emiliano, IRONDELLE Bastien, SAURUGGER Sabine et QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Les mots de l'Europe : lexique de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2001

LAKAHAL Mokhtar, *dictionnaire des relations internationales*, Paris, éd. Ellipses, 2006

SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009

Etudes spécifiques

ABELES Marc, BELLIER Irene, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture du compromis », in : *Revue française de science politique*, 46^e année, n°3, 1996, PP.431-456

ADCOCK R.§ COLLIER D., « Connecting Ideas With Facts: The Validity of Measurement », in: *American Political Science Review*, n°95, vol.3, PP.529-546.

ALDRIN Philippe, « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre (1950-1973) », in: *Politix*, vol.23, n°89, 2010, PP.79-101

BAISNEE Olivier, PASQUIER Romain, (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, éd. CNRS, 2007

BITSCH Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, éd. Complexe, 2004

CURTIN Deirdre, MANDES Joana, « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne », in : *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n°137-138, PP.101-121

DANIEL Justin, JOS Emmanuel, « Les régions ultrapériphériques face à l'Union européenne : les difficultés de l'harmonisation dans la différence », in : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 15, 1995, PP.23-50

DEHOUSSE Renaud, « La gouvernance européenne après Lisbonne », in : *Questions internationales*, n°45, sept-oct. 2010, PP.20-27

- DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Paris, éd. La documentation française, 2010
- DREVET Jean-François, *Histoire de la politique régionale de l'Union européenne*, Paris, éd. Belin, 2008
- DURAN Patrice, « Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française », in : *Pôle Sud*, n°8, 1998, PP.114-139
- FAVELL Adrian, « L'europanisation ou l'émergence d'un nouveau "champ politique" : le cas de la politique d'immigration », in : *Cultures et Conflits*, n°38-39, 2000
- FEATHERSTONE Kevin, RADAELLI Claudio M., (dir.), *The Politics of Europeanization*, New York, éd. Oxford university press, 2003
- GARCIA-ALVAREZ Jacobo, « Territoire, question régionale et dimension européenne dans l'Espagne des Autonomies : réalisations et défis », in : *Rives méditerranéennes*, n°25, 2006, PP.31-42
- HASSENTEUFEL Patrick, SUREL Yves, « Politique ? Publique ? », in : BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine, *Science politique de l'Union européenne*, éd. Economica, 2008, PP.81-101
- HERMET Guy, KAZANCIGIL Ali, PRUD'HOMME Jean-François, *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris, éd. Karthala, 2005
- JACQUOT Sophie, WOLL Cornelia, (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, éd. L'Harmattan, 2004
- JEFFERY Charlie, « The "Europe of the Regions" from Maastricht to Nice », in : *Queen's Papers on Europeanisation*, n°7, 2002, PP.1-9
- JOUEN Marjorie, *La politique européenne de cohésion*, Paris, éd. La Documentation française, 2011
- JOURDAIN Laurence, « La Commission européenne et la construction d'un nouveau modèle d'intervention publique. Le cas de la politique de recherche et de développement technologique », in : *Revue française de science politique*, vol.46, N°3, 1996, PP.496-520.
- LEQUESNE Christian, « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », in : *Revue française de science politique*, 46° année, n°3, 1996, PP.389-408
- LETOURNEUR-FABRY, « Le déficit de légitimité des institutions européennes : un procès en cours d'instruction », in : *Parlement(s)*, *Revue d'histoire politique*, 2004, n°1, PP.65-77
- MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 2006
- OBERDOFF Henri, *L'europanisation des politiques publiques : éléments pour une problématique*, Grenoble, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2008
- ORDOÑEZ SOLIS David, « Las relaciones entre la Unión europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos », in: *REAF* - 4/2007, PP.69-128
- PALIER Bruno, SUREL Yves et al. , *L'Europe en action: l'europanisation dans une perspective comparée*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007
- PEYRONI Jean, « Le cadre européen des politiques régionales d'aménagement du territoire », in : *Quaderni*, n°59, Hiver 2005-2006, PP.85-95
- PUTNAM Robert D., « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », in: *International Organisation*, vol.42, N°3, (Summer, 1988), PP.427-460
- QUERMONNE Jean-Louis, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2008
- ROBERT Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique. Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air », in: *Pôle Sud*, n°15, novembre 2001, PP.61-75

SCHEINER Catherine, « Europe des régions : la réforme de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe », in: *Annuaire français de droit international*, vol.40, 1994, PP.597-617

SMITH Andy, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995

TAGLIONE Tony, « Haroche Pierre, l'Union européenne au milieu du gué. Entre compromis internationaux et quête de Démocratie, Paris, Economica, coll. Etudes politiques, 2009, 110 pages », in : *Politique européenne*, 2011/1, n°33, PP.283-286

SOCIOLOGIE POLITIQUE ET ACTION PUBLIQUE

Généralités

BADIE Bertrand, « Communauté, individualisme et culture », in: BIRNBAUM Pierre, LECA Jean, (dir.), *Sur l'Individualisme*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, PP. 109-131

BERSTEIN Serge, *Les cultures politiques en France*, Paris, éd. Du Seuil, 1999

BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Paris, éd. LGDJ, 2006

DAHL Robert A., « The concept of Power », in: *Behavioral Sciences*, 2, 1957, PP.201-215.

DE JOUVENEL Bertrand, *Du Pouvoir*, Paris, éd. Hachette littératures, 1998, (1^o édition en 1972)

DURKHEIM Emile, *Leçons de Sociologie*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 2003

GRAWITZ Madeleine, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2001

GRAWITZ Madeleine, *Lexique des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 2004

HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008

HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, éd. Armand Colin, 2005

LAGEOT Céline, PAVAGEAU Stéphanie, *Éléments de culture politique*, Paris, éd. Ellipses, 2008

LASCOUMES Pierre, LEGALES Patrick, (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 2004

QUIVY Raymond, VAN CAMPENHOUDT Luc, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, éd. Dunod, 2006

Approche par les politiques publiques

BADIE Bertrand, HERMER Guy, *La politique comparée*, Paris, éd. Armand Colin, 2001

BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine, *Science politique de l'Union européenne*, Paris, éd. Economica, 2008

CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel, ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe : Emergence, formulation et mise en instrument*, Strasbourg, éd. Presses Universitaires de Strasbourg, 2007

CEFAÏ Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », in : *Réseaux*, Vol. 14, n°75, 1996, PP.45-66

CEFAÏ Daniel, TROM Dany, « Retour sur la sociologie des problèmes publics. Un entretien avec Joseph Gusfield », in : *Secret/Public*, n°0, 2005, PP.209-222

- DOGAN Mattéi, PELASSY Dominique, *Sociologie politique comparative. Problèmes et perspectives*, Paris, éd. Economica, 1982
- FREEMAN Gary R., « National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation », in: *Journal of Public Policy*, vol.5, n°4, Oct. 1985, PP.467-496
- GAUDIN Jean-Pierre, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 2004
- GAZIBO Mamoudou, JENSON Jane, *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, éd. Les Presses de l'Université de Montréal, 2004
- GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de Science Politique, Tome 3 : l'action politique*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 1985
- GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique, Tome 4 : les politiques publiques*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 1985
- GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, éd. Economica, 2009
- HASSENTEUFEL Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », in : *Revue française de science politique*, n°1, vol.55, février 2005, PP.113-132
- JOBERT Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », in : *Revue française de science politique*, 42° année, N°2, 1992, PP.219-234
- KINGDON John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, USA, éd. Ron Newcomer § Associates, 1984.
- LAGROYE Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, éd. Belin, 2003
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 2004
- LASCOUMES Pierre, LEGALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, éd. Armand colin, 2007
- MASSARDIER Gilles, *Politiques et action publique*, Paris, éd. Armand Colin, 2003
- MENY Yves, MULLER Pierre, QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je, 2006
- PIERSON Paul, « Path dependence », Increasing Returns, and the Study of Politics », in: *American Political Science Review*, Vol.2, N°94, juin 2000, PP.251-267
- STONE Deborah, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », in: *Political Science Quarterly*, vol.104, n°2, 1989, PP.281-300
- THIRIOT Céline, MARTY Marianne, NADAL Emmanuel (dir.), *Penser la politique comparée: un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, éd. Karthala, 2004

Cadre théorique : Choix rationnel / Analyse cognitive et normative

- ANDERSON Benedict, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, éd. La Découverte § Syros, 2002
- BERGER Peter, LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, éd. Amand Colin, 2010
- BOUDON Raymond, *Essais sur la théorie générale de la rationalité*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 2007
- BRONNER Gérald, « Le succès d'une croyance. Evocation - crédibilité – mémorisation », in : *L'Année sociologique*, vol. 60, n°1, 2010, PP.137-160

- CARRETERO PASIN Angel Enrique, *Pouvoir et imaginaires sociaux : la légitimation de l'ordre social dans les sociétés postmodernes*, Paris, éd. L'Harmattan, 2006
- CHANAL Valérie, TANNERY Franck, « La communication de la stratégie ou l'art de persuader. Le cas du groupe Lafarge », in : *Revue française de gestion*, n°159, 2005/6, PP.165 à 186
- CLEMENT Fabrice, « De la nature des croyances collectives », in : *L'Année sociologique*, n°1, 2010, PP.63-91
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, éd. Du Seuil, 1977
- DIMAGGIO Paul J., POWELL Walter W., « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », in : *Politix*, vol.10, n°40, 1997, PP.113-154
- DUPUIS Alain, « Cadre d'analyse des capacités des systèmes multi-organisationnels. Connaissance, interdépendance et coopération », *document de travail*, octobre 2003, PP.28-29
- FARGES Eric, « Charles Lindblom: Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape Society », in: *Politiques et management Public*, vol.24, n°2, 2006, PP.146-157
- FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, éd. L'Harmattan, 1995
- FOUILLEUX Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.227-306.
- FRIEDBERG Erhard, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », in : *Revue française de Sciences politiques*, vol.48, n°3, 1998, P.507-514.
- GIUGNI Marco, « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire, in : *Politiques et Sociétés*, 2002, vol.21, n°3, PP.69-90
- HOCHMANN Jacques, « La causalité narrative », in : *Cliniques méditerranéennes*, n°83, 2011/1, PP.155-170
- LECOURS André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité ? », in : *Politiques et Sociétés*, vol.21, N°3, 2002, PP.3-19
- LINDBLOM Charles E., « The Science of Muddling Through », in: *Public Administration Review*, 19 (2), 1959, PP.79-88
- LINDBLOM Charles E., « Still Muddling, Not Yet Through », in: *Public Administration Review*, 39 (6), 1979, PP.517-526
- MADSEN Rask, KAUPPI Niilo, « Institutions et acteurs : rationalité, réflexivité et analyse de l'UE », in : *Politique européenne*, n°25, Printemps 2008, PP.88-113
- MAYNTZ Renate, SCHARPF Fritz, « L'institutionnalisme centré sur les acteurs », in : *Politix*, vol.14, n°55, 2001, PP.95-123
- PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les trois I et l'analyse de l'Etat en action », in : *Revue française de science politique*, vol.55, N°1, 2005, PP.7-32
- PICAVET Emmanuel, *Choix rationnel et vie publique*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 1996
- SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.209-234
- STONE Alec, « Le néo-institutionnalisme, défis conceptuels et méthodologiques », in : *Politix*, vol.5, n°20, 1992, PP.156-168
- SUREL Yves, « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », in : *Pouvoirs*, n°87, 1998, PP.161-178
- SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », in : *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000, PP.235-254
- THERET Bruno, « Institutionnalismes et structuralismes: oppositions, substitutions ou affinités électives ? », in : *Cahiers d'économie politique*, n°44, janv.2003, PP.51-78

WUNENBURGER Jean-Jacques, *L'imaginaire*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection Que-sais-je, 2006

Territoire et analyse territoriale : généralités

ALLIES Paul, « Territoire régional et représentation des intérêts », in: *Politix*, vol.2, n°7-8, octobre-décembre 1989, PP.63-71

BADIE Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'unité sociale du respect*, Paris, éd. Fayard, 1995

BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, Paris, éd. Presses universitaires de France, Collection : Que-sais-je ?, 2004

BALME Richard, GARRAUD Philippe, HOFFMANN-MARTINOT Vincent, RITAINE Evelyne, (dir.), *Le territoire pour politique : variations européennes*, Paris, éd. L'Harmattan, 1994

BECQUART-LECLERCQ Jeanne, « Légitimité et pouvoir local », in : *Revue française de science politique*, n°2, 1977, PP.228-258

DARGENT Claude, « Identités régionales et aspirations politiques : l'exemple de la France d'aujourd'hui », in : *Revue française de science politique*, vol.51, n°5, octobre 2001, PP.787-806

FAURE Alain, « L'action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires, pour une lecture politique des politiques locales », in: *Les nouvelles politiques locales*, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, n°35/36, 1° et 2° semestre 2000, Paris, éd. L'Harmattan, 2001, PP.27-45

FAURE Alain, DOUILLET Anne-Cécile, (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2005

FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane, (dir.), *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007

GREFFE Xavier, *La décentralisation*, Paris, éd. La Découverte, 2005

JOLLY Jean-François, *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombie*, Paris, éd. L'Harmattan, 2008

KADA Nicolas, « Déconcentration et décentralisation », in : *Cahiers français*, n°362, mai-juin 2011, PP.72-77

LASCOUMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », in: *Politix*, vol.11, n°42, 1998, PP.37-66

MABILEAU Albert, « Les institutions locales et les relations centre-périphérie », in : GRAWITZ Madeleine, LECA Jean, *Traité de science politique, Tome 2 : les régimes politiques contemporains*, Paris, éd. Presses universitaires de France, 1985, PP.553-595

MARTINAT Patrick, *Les Régions clefs de la décentralisation*, Paris, éd. LGDJ – Lextenso, 2010

MASSART-PIERARD Françoise, « Introduction à l'analyse de l'action extérieure des collectivités décentralisées et de ses répercussions », in : *Revue internationale de politique comparée*, 2005/2, Vol.12, PP.123-128

MONJAL Pierre-Yves, *Droit européen des collectivités locales*, Paris, éd. L.G.D.J., 2010

MONTANE Michel-Alexis, *Leadership politique et territoire. Des leaders en campagne*, Paris, éd. L'Harmattan, 2001

NEGRIER Emmanuel, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », in : *Pôle Sud*, n°3, 1995, PP.38-54

NICKSON Andrew, «Where is local Government going in Latin America? A comparative perspective», in: *Working Paper*, n°6, 2011, PP.1-36

PAQUIN Stéphane, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », in : *Revue internationale de Politique Comparée*, Vol.12, n°2, 2005, PP.129-142

PARRI Leonardo, "Territorial Politics and Political Exchange: American Federalism and French Unitarianism Reconsidered", in: MARIN B. (éd.), *Governance and Generalized Exchange. Self Organizing Policy Networks in Action*, Frankfurt, Campus Verlag, 1990, PP.211-234

PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, éd. Presses universitaires de Rennes, février 2004

QUERMONNE Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, éd. Du Seuil, 2000

ROSIERE Stéphane, *Dictionnaire de l'espace politique. Géographie politique et géopolitique*, Paris, éd. Armand Colin, 2008

SMITH Andy, DORBETS Claude, (dir.), *Le Leadership politique et le territoire: les cadres d'analyse en débat*, Rennes, éd. Presses Universitaires de Rennes, 2003

TROSA Sylvie, « Qui a vu passer la décentralisation ? », in : PAVE Francis (dir.), *L'analyse stratégique : sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier*, Colloque de Cerisy, Paris, éd. Du seuil, 1994, PP.272-280

VERDIER Eric, « Evaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel Impact sur la conduite de l'action publique ? », *Education et sociétés*, n°18, 2006/2, PP.55-72

Territoire et analyse territoriale : France/Guadeloupe

BELORGET Gérard, BERTRAND Geneviève, *Les DOM-TOM*, Paris, éd. La Découverte, 1994

BELORGET Gérard, « Le Ministère de l'outre-mer : les raisons de la permanence et les besoins de réforme », in : *Revue française d'administration publique*, n°101, 2002, PP.83-96

BODINEAU Pierre, VERPEAUX Michel, *Histoire de la décentralisation*, Paris, éd. Presses universitaire de France, Collection : Que-sais-je ?, 1997

CHARLE Christophe, « Région et conscience régionale en France », in : *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol.35, novembre 1980, PP.37-43

CHELIN-ALLANIC Pascale, « Rôle et fonction des collectivités locales dans le processus de construction européenne », in : *Connexions*, 2005/2, n°84, PP.35-47

CORNUDET Cécile, « Le renforcement des services de l'Etat au niveau régional », in : *Cahiers français*, n°318, janvier-février 2004, P.29

DANIEL Justin, « L'espace politique aux Antilles françaises », in : *Ethnologie française*, n°4, vol.32, 2002, PP.589-600

DANIEL Justin, « Les élus face à la réforme institutionnelle et à l'acte II de la décentralisation : la difficile conciliation d'aspirations contradictoires », in : MICHALON Thierry (dir.), *Entre assimilation et émancipation. L'outre-mer français dans l'Impasse ?*, Rennes, éd. Les Perséides, 2006, PP.113-132

DELPEREE Francis, « Organisation territoriale et 'exception française' », in : *Cahiers français*, n°318, janvier-février 2004, PP.15-18

DISCHAMPS Jean-Claude, « Les problèmes de décentralisation de l'organisation administrative et la politique de régionalisation », in : *Revue économique*, volume 21, n°2, 1970, PP.177-198

DUMONT Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, éd. Ellipses, 2004

FABERON Jean-Yves (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, Paris, éd. La Documentation française, 2006

FONROJET Séverin, « L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences ? », in : *Cahiers français*, n°318, janvier-février 2004, PP.22-26

GAUDIN Jean-Pierre, « La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales », in : *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, 2004, PP.215-234

HINTJENS Helen, « Evolution politique et constitutionnelle des Antilles françaises depuis 1946 », in : BURTON Richard, RENO Fred, *Les Antilles-Guyane au rendez-vous de l'Europe : le grand tournant ?*, Paris, éd. Economica, 1994, PP.19-34

HUREAUX Roland, « Faut-il encore décentraliser ? La décentralisation contre le libéralisme », in : *Le Débat*, vol. 1, n°123, 2003, PP.112-131

- LABIE François, « Finances locales et autonomie financière », in : *Cahiers français*, Janvier-février 2004, n°318, PP.80-87
- LAVROFF Dmitri Georges, « La révision de la Constitution : la décentralisation, facteur d'approfondissement de la démocratie », in : LAVROFF Dmitri Georges (dir.), *La République décentralisée*, Paris, éd. L'Harmattan, 2003, PP.277-341
- LE BART Christian, « Le clivage gauche/droite dans les territoires : quelles traductions ? », in : *Cahiers français*, n°362, mai - juin 2011, PP.25-29
- LEROY Marc, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région », in : *Revue française de science politique*, 49^e année, n°4-5, 1999, PP.573-600
- LISE Claude, TAMAYA Michel, rapport au Premier Ministre, « Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité », Paris, éd. La documentation française, 1999
- MARCOU Gérard, « La réforme en cours des collectivités territoriales : quelles logiques ? », in : *Cahiers français*, n°362, mai-juin 2011, PP.30-35
- MERION Julien, « L'autonomie des régions ultrapériphériques », in : EMERI Claude, SAINTON Jean-Pierre, RENO Fred, MERION Julien, (dir.), *La question statutaire en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique. Eléments de réflexion*, Guadeloupe, éd. Jasor, 2000, PP.65-85
- RENO Fred, MERION Julien, DEHAYES Fred, *Petit dictionnaire du débat politique. Guadeloupe, Guyane, Martinique*, Matoury, éd. Ibis Rouge, 2004
- RUBIO Nathalie, *L'avenir des départements antillais*, Paris, éd. La Documentation française, 2000
- THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrick, « L'Etat et la gestion publique territoriale », in : *Revue française de science politique*, 46^e année, n°4, 1996, PP.580-623
- ZILLER Jacques, « Ultrapériphérie : l'euphémisme », in : *Outre-mers, notre monde*, Paris, éd. Autrement, 2002

Territoire et analyse territoriale : Espagne/Canaries

- AJA Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, éd. Alianza editorial, 1999
- ARAGON REYES Manuel, « La construcción del Estado autonómico », in : *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n°54/55, PP.75-95
- BLAZQUEZ RODRIGUEZ Irene, « Facultades competenciales y funciones de las comunidades autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión europea », in : *Revista de derecho constitucional europeo*, num. 10, Julio-Diciembre de 2008, PP.275-310
- BLAZQUEZ RODRIGUEZ Irene, (dir.), *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración. Una visión desde la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Colección Materiales, 2009
- CABRERA PEREZ CAMACHO Miguel, *Derecho de las instituciones Públicas de Canarias*, Tenerife, éd. Tercera Edición, 1988
- CAMARA VILLAR Gregorio, « El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas », in : *Revista española de derecho constitucional (REDCE)*, n°1, Enero-Junio, 2004, PP.197-240
- CASTELLA ANDREU Josep Maria, « Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea », in : *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n° 6, abril 2008, PP.37-91
- COLIN Roland, « L'Espagne des Communautés régionales autonomes », in : *Revue de l'OFCE*, n°22, 1988, PP.227-262
- CONTRERAS CASADO Manuel, « Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado Autonómico », in : *Annuario Jurídico de La Rioja*, n°11, 2006, PP.11-33
- CORDERO FERRERA José Manuel, PEDRAJA CHAPARRO Francisco, « La reforma del sistema de financiación autonómica en España: un proceso con luces y sombras », XXII Seminario regional de Política Fiscal (CEPAL), Santiago de Chile, 26 al 29 de Enero de 2010

COSCULLUELA MONTANER Luis, « Los Estatutos de Autonomía y los Pactos Autonómicos », in: *Estudios Regionales*, n°44, 1996, PP.47-65

CUEVAS Fernando, « El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas », in: *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, vol. 2, 2010, PP.1-7

DE LA FUENTE Angel, « El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia », in: *Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea)*, julio de 2009, Colección Estudios Económicos 08-09, PP.1-16

DELGADO DEL RINCON Luis E., « Espagne. L'équilibre entre unité et diversité : les réformes statutaires dans l'Etat de Autonomias », in : *Confluences Méditerranée*, 2010, vol.2, n° 73, PP.93-106

EGUIAGARAY UCELAY Juan Manuel, « Espagne : l'Etat des autonomies », in : *Confluences Méditerranée*, n°36, Hiver 2000-2001, PP.108-124

FELIP I SARDA Josep María, « La reforma institucional de las administraciones autonómica y local en España », in: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, n°52/53, PP.83-109

GABRIEL – OYHAMBURU Kattalin, « La recomposition territoriale de l'Espagne et la mémoire de ses territoires », in : *Revue de géographie alpine*, Tome 88, n°1, 2000, PP.17-34

GARCIA MORALES María Jesus, « Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales », in: *Activitat parlamentaria*, n°15, s.d. PP.48-62

GARCIA ROJAS José Adrian, (Coor.) *Temas de Política y Gobierno en Canarias*, Madrid, éd. Juridicas Di JUSA, 2004

GONZALES AYALA María Dolores, « Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: la diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma », in: *InDret/Revista para el análisis del Derecho*, n°1, 2009, PP.1-25

IGNACIO NAVARRO MENDEZ José, *La Acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias. Marco teórico y praxis*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 2003

LAGO-PENÑAS Santiago, MADIES Thierry, « Le nouveau fédéralisme financier en Espagne. Une analyse critique », in : *Revue de l'OFCE*, n°94, juillet 2005, PP.373-396

LOPEZ AGUILLAR Juan Fernando, RODRIGUEZ-DRICOURT Juan, (Dir.), *Derecho Publico de Canarias*, Navarre, éd. Aranzadi, 2006

MARTINEZ Ignacio, SANAHUJA José Antonio, *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Madrid, éd. Fundacion Carolina, 2009

MONTILLA MARTOS José Antonio, « Las funciones y competencias de las comunidades autónomas en inmigración », in: AJA Eliseo, MONTILLA José Antonio, ROIG Eduard, (dir.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Valencia, éd. Tirant Lo Blanch, 2006, PP.23-75

PARIS Yves, « Politiques et pratiques d'aménagement du territoire en Espagne. Monographie », *Collection Travaux en ligne*, n°5, 2011 (publication DATAR-Equipe prospective et Etudes)

PARRADO Salvador, « Le rôle du gouvernement central espagnol dans un Etat à niveaux multiples », in : *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3, vol.76, 2010, PP.495-514

PETITHOMME Mathieu, « Le dilemme de la conciliation entre autonomie régionale et solidarité nationale dans un contexte de fédéralisation asymétrique (1980-2009) », in : *Fédéralisme Régionalisme*, vol.9, N°2, 2009, PP.75-101

PIERRE-VANTAL Benjamin, « Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne : regards sur le 'Blindage des compétences' autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne », in : *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 1, n°81, PP.67-103

RIDAURA MARTINEZ Josefa, « Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español », in: *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fadrique Furio Ceriol*, n°60/61, PP.65-84

RUIZ RUIZ Juan José, « La 'Cartasis' del senado español », in: *Teoría y realidad Constitucional*, n°17, 2006, PP.371-392

SALINAS ALCEGA Sergio, «La relación directa de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea: las oficinas autonómicas en Bruselas », in: *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº14, 2009, PP.83-116

SOTO REYES GARMENDIA Ernesto, « Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir », in: *Política y Cultura*, Primavera 2006, nº25, PP.27-45

TAJADURA TEJADA Javier, «Los convenios de cooperación entre comunidades autónomas: marco normativo y propuestas de reforma », in: REAF, nº11, octubre 2010, PP. 206-254

TEMARIO OPI (Organismos Públicos de Investigación), *La organización territorial del Estado. Las Comunidades Autónomas. Las Entidades Locales*, enero 2004

TORNOS MÁS Joaquín, « Veinte años de autonomías territoriales », in : *Veinte años de Estado autonómico*, 1999, PP.13-27

TUÑÓN Jorge, « Canarias y la Unión Europea: ¿Una exitosa interacción en el Marco de la Gobernanza a múltiples niveles? », *Artículo preparado para el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, 2009, Panel N°2.1, “Las transformaciones de la Gobernanza Multi-Nivel en la UE”

DOCUMENTS GENERAUX SUR L'IMMIGRATION

ARANGO Joaquín, « Las migraciones internacionales en un mundo Globalizado », in: *Inmigración en canarias: contexto, Tendencias y retos*, Tenerife, éd. Fundación Pedro García Cabrera, 2007

AUDEBERT Cedric, ROBIN Nelly, « L'externalisation des frontières des « Nords » dans les eaux des « Suds » : l'exemple des dispositifs frontaliers américains et européens visant au contrôle de l'émigration caribéenne et subsaharienne », in: *Cultures et conflits*, n°73, mars 2009, PP.35-51

BARFLEUR-LANCREROT Lydia, « La politique européenne de gestion des flux migratoires dans la Caraïbe », in: *Hommes et migrations*, n°1274, L'espace caribéen : institutions depuis le XVIIe siècle, mai-juin 2008, PP.90-102

BAROU Jacques, *L'Europe terre d'immigration : flux migratoires et intégration*, Grenoble, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2006

BAROU Jacques, *La planète des migrants : circulations migratoires et constitution de diasporas à l'aube du XXI^es*, Grenoble, éd. Presses universitaires de Grenoble, septembre 2007

BOURGOIS Louis, « Un statut indéfini, des réponses éclatées », in: *Hommes et migrations*, n°1251, Enfants sans frontières, sept-oct. 2004

COSTA-LASCOUX Jacqueline, WEIL Patrick, *Logiques d'Etats et immigrations*, Paris, éd. Kimé, 1992

Dossier « Migrations internationales : quels effets sur les économies ? », in: *Problèmes économiques*, n°2914, janvier 2007, PP.14-15

FOUCHER Michel, *L'obsession des frontières*, Paris, éd. Perrin, 2007

GEIGER Martin, « Les organisations intergouvernementales et la gouvernance des flux migratoires », in: *Hommes et migrations*, n°12172, mars-avril 2008, PP.8-20

KAYA Bülent, *Une Europe en évolution : les flux migratoires au XX^e siècle*, éd. Du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002

LAURENS Sylvain, « 1974 et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », in: *Politix*, n°82, 2008, PP.75-77

REA Andrea, TRIPIER Maryse, *Sociologie de l'immigration*, Paris, éd. La Découverte, 2008

SAFI Mirna, « Penser l'intégration des immigrés : les enseignements de la Sociologie américaine », in: *Sociologie*, n°2, vol.2, 2011, PP.149-164

SIMON Gildas, *La planète migratoire dans la mondialisation*, Paris, éd. Armand Colin, 2008

VAN EECKHOUT Laetitia, *L'immigration*, Paris, éd. La Documentation française, 2007

WIEVIORKA Michel, « L'intégration : un concept en difficulté », in: *Cahiers internationaux de sociologie*, n°125, 2008/2, PP.221-240

Union européenne/ Etats membres/ méthodes

ABOUT Iisen, « Les Fondations d'un système national d'identification policière en France (1893-1914). Anthropométrie, signalements et fichiers », in: *Genèses*, 2004, n°54, PP.28-52

ASUNCION ASIN CABRERA Maria, GODENAU Dirk, (dir.), *Movilidad y Gran Vecindad en las Regiones Ultraperiféricas de la Union Europea*, Santa Cruz de Tenerife, éd. Primera, Abril de 2014

BALLEIX Corinne, *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, éd. La Documentation française, 2014

BALZACQ Thierry, « Editorial. Construire le voisin. Pratiques européennes », in: *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, éd. L'Harmattan, Paris, Juillet 2007, PP.7-9

- BARFLEUR-LANCREROT Lydia, « La politique européenne de gestion des flux migratoires dans la Caraïbe », in : *Hommes et migrations*, n°1274, 2008, PP.90-103
- BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie, *Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 2008
- BRUNO Isabelle, « Ya-t-il un pilote dans l'Union ? », in: *Politix*, n°82, 2008, PP.95-117
- CHEKEL Jeffrey T., « Why Comply? Social Learning and European Identity Change », in: *International Organization*, vol.55, N°3 (Summer 2001), PP.553-588
- COLLIGNON Stephane, et al., « La Stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace », in : *Policy Papers*, n°12, 2004
- DEHOUSSE Renaud (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007
- DUPAT Yoann, « 'Services Publics' et 'Services d'intérêt général'. Un processus de traduction dans la configuration européenne et ses effets sur le débat national », in : *Politique européenne*, n°32, 2010, PP.151-164
- ELDAR Emmanuelle, « La méthode ouverte de coordination », in : *Retraite et Société*, n°39, juin 2003, PP.200-211
- FLÜCKIGER Alexandre, « Pourquoi respectons-nous la Soft Law ? Le rôle des émotions et des techniques de manipulation », in : *Revue européenne des sciences sociales*, n° XLVII – 144, 2009, PP.73-77
- HARGUINDEGUY Jean-Baptiste, *La frontière en Europe : un territoire ? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, Paris, éd. L'Harmattan, 2007
- HERITIER Adrienne, « La régulation comme 'patchwork'. La coordination de la multiplicité des intérêts dans le processus décisionnel européen », in : *Politix*, vol.14, n°55, PP.125-147
- JEANDESBOZ Julien, « définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », in : *Cultures & Conflits*, n°66, été 2007, Paris, éd. L'Harmattan, Juillet 2007
- KOOPMANN Martin et SCHILD Joachim, « Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France », in : *Etudes et Recherches*, n°72, PP.1-42
- LAVENEX Sandra, MERAND Frédéric, « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne », in : *Politique européenne*, 2007/2, n°22, PP.5-14
- LOPEZ SALA Ana María, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, éd. Anthropos, 2005
- MARTIN Jean-Christophe, (dir.), *La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne : Défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté*. Actes du Colloque de Nice, 4-5 novembre 2010, Paris, éd. PEDONE, 2011
- MONTAIN DOMENACH Jacqueline, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, éd. Montchrestien, 1999
- SPENCER J.R, « Naming and Shaming young offenders », in: *The Cambridge Law Journal*, vol.59, n°3, nov.2008, PP.466-468
- VERLUISE Pierre, « La Politique européenne de voisinage », in : *Cahier d'histoire immédiate*, n°27, printemps 2005, PP.207-213

Espagne

- BERMUDEZ Maria, *Le mirage des frontières : les migrations clandestines et leur contrôle en Espagne*, Thèse de doctorat en sciences politiques, IEP, Paris, 2004
- GOZALVEZ PEREZ Vicente, « L'immigration étrangère en Espagne (1985-1994) », in: *Revue européenne de migrations internationales*, vol.12, n°1, PP.11-38
- KOLLEN Simon, *La politique espagnole de l'immigration (1985-1993)*, Mémoire d'IEP, Paris, décembre 1993

KOLLER Sylvie, « Politiques d'intégration en Espagne », in : *Etudes*, Tome 407, n°9, 2007 PP.177-186

LOPEZ SALA Ana Maria, « La transition migratoire espagnole et sa politique », in : *Migrance*, n°21, 3° trimestre 2002

LOPEZ SALA Ana María, « La política española de inmigración en las dos últimas décadas. Del asombro migratorio a la política en frontera y a la integración », in: *Inmigración en Canarias. Contexto, tendencias y retos*, Tenerife, éd. Fundación Pedro García Cabrera, 2007

PERES Hubert, « L'Europe commence à Gibraltar : le dilemme espagnol face à l'immigration », in : *Pôle Sud*, n°11, 1999, PP.8-19

RECASENS BRUNET A., « Politiques de sécurité et prévention de l'Espagne des années 1990 », in: *Déviance et Société*, vol.25, n°4, 2001, PP.479-497.

ZAPATA-BARRERO Ricard, GONZALEZ Elisabet, SANCHEZ MONTIJANO Elena, *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE, Documentos del Observatorio permanente de la inmigración*, Madrid, éd. Subdirección General de información Administrativa y Publicaciones (Ministerio de trabajo e Inmigración), 2008

France

BOUCHOUX Corinne, « L'immigration ou la 'révélation' d'un enjeu. L'exemple de Dreux : les municipales de 1983 », in : *Politix*, Vol.3, n°12, 1990, PP.47-53

COSTA-LASCOUX Jacqueline, « L'intégration "à la française" : une philosophie à l'épreuve des réalités », in : *Revue européenne des migrations internationales*, vol.22, n°2, 2006, PP.105-126

GASTAUT Yvan, « Français et immigrés à l'épreuve de la crise (1973-1995) », in : *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°84, octobre-décembre 2004, PP.107-118

HOLLIFIELD James F., L'Etat français et l'immigration. Problèmes de mise en œuvre d'une politique publique », in : *Revue française de science politique*, 42° année, n°1, 1992, PP.943-963

MAHNI Hans G., « La question de 'l'intégration' ou comment les immigrés deviennent un enjeu politique. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse », in : *Sociétés contemporaines*, n°33-34, 1999, PP.15-38

NOIRIEL Gérard, *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle). Discours publics, humiliations privées*, éd. Fayard, 2007

NOIRIEL Gérard, « L'immigration : naissance d'un 'problème' (1881-1883) », in : *Agone*, n°40, 2008

SLAMA Serge, « Les politiques d'immigration en France depuis 1974 », in : *Regards sur l'actualité*, n°326, Paris, éd. La Documentation française, décembre 2006.

WEIL Patrick, *La France et ses étrangers : l'aventure d'une politique d'immigration de 1938 à nos jours*, éd. Gallimard, Paris, 2005

WEIL Patrick, *La République et sa diversité : immigration, intégration, discriminations*, Paris, éd. Du Seuil et la République des Idées, 2005

ZYLBERSTEIN Jean-Claude (dir.), *L'intégration à la française*, Paris, éd. UGE, 1993

Canaries/Guadeloupe

ASIN CABRERA Maria Asuncion, « Canarias », in: AJA Eliseo, MONTILLA José Antonio, ROIG Eduard, (dir.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, éd. Tirant Lo Blanch-Institut de Dret Public, Barcelona, 2006 , PP.237-256

ASIN CABRERA Maria Asuncion, « Facultades competenciales de la Comunidad autónoma de Canarias en materia de inmigración », in: *Revista General de Derecho Público Comparado*, n°5, 2009, PP.1-15.

ASIN CABRERA Maria Asuncion, « Unaccompanied immigrant minors in the canary islands: a legal approach », in: *Malta Review of Educational Research*, Vol.7, N°2, 2013, PP.217-240.

COURRENT Lauwencia, *L'immigration haïtienne en Guadeloupe : entre xénophobie, racisme et politisation*, Mémoire de recherche, Master sciences politiques, Université des Antilles et de la Guyane, Juin 2008

GODENAU Dirk, ZAPATA HERNANDEZ Vicente Manuel, « Canarias. Región de inmigración en la Frontera sur de la Unión Europea », in: *La inmigración irregular: aproximación multidisciplinar*, Santa Cruz de Tenerife, éd. Primera, 2005

GODENAU Dirk, ZAPATA HERNANDEZ Vicente manuel, (coord.), *La inmigración irregular en Tenerife*, Santa Cruz de Tenerife, éd. Área de Desarrollo Económico- Cabildo de Tenerife, 2007

GODENAU Dirk, ZAPATA HERNANDEZ Vicente Manuel, « Canarias: inmigración en una región fronteriza del sur de la Unión Europea », in: *Política y Sociedad*, vol.45, n°1, 2008, PP.61-83

GODENAU Dirk, «Irregular Maritime Immigration in the Canary Islands: Externalization and Communautarisation in the Social Construction of Borders », in: *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 12 :2, 2014, PP.123-142

MERINO ARRIBAS María Adoracion, *Inmigración irregular africana y prensa en Canarias (1999-2003)*, España, éd. Idea, 2008

MILIA-MARIE-LUCE Monique, «La grande migration des Antillais en France ou les années BUMIDOM », in : CALMONT André, AUDEBERT Cédric, (coord.), *Dynamiques migratoires de la Caraïbe*, publication du Centre de Recherche Géographie Développement Environnement de la Caraïbe (GEODE Caraïbe), Paris, éd. Karthala, 2007, PP.93-103

RODRIGUEZ BORGES Rodrigo Fidel, « La Opinión Publica de las Islas canarias ante la inmigración. Una década de encuestas en la frontera sur de la UE », in: *Revista Atlántida*, 2, diciembre 2010, PP.171-196

ZAPATA HERNANDEZ Vicente Manuel, «El conocimiento del fenómeno inmigratorio en canarias: perspectiva científica y preocupación institucional », in: *Inmigración en Canarias: contexto, tendencias y retos*, Tenerife, éd. Fundación Pedro García Cabrera, 2007

DOCUMENTS THEMATIQUES COMPLEMENTAIRES

Dictature/transition démocratique

COTALERO Ramon, « Nouveau regard sur une ancienne dictature : l'Espagne peut-elle être un modèle ? », in : *Pôle Sud*, n°16, 2002, PP.49-64

DEL PINO Eloïsa, LARROQUE ARANGUREN Jimena, « Les Espagnols face à la démocratie. Continuité et changement dans la culture politique », in : *Pôle Sud*, n°23, 2005, PP.131-146

FERNANDEZ SORIANO Victor, « La CEE face à l'Espagne franquiste. De la guerre civile à la construction politique de l'Europe », in : *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, octobre-décembre 2010, PP.85-98

JIMENEZ VILLAREJO Carlos, « La mémoire démocratique face au franquisme », in : *Mouvement*, n°53, 2008

MORAN Fernando, « La politique européenne de l'Espagne », in : *Politique étrangère*, n°1, 49^e année, 1984, PP.57-70

ROZENBERG Danielle, « Le 'pacte d'oubli' de la transition démocratique en Espagne. Retours sur un choix politique controversé », in : *Politix*, n°74, 2006, PP.173-188

RUSTOW Dankwart A., « transition to Democracy: toward a Dynamic Model », in: *Comparative politics*, vol.2, N°3, avril 1970, PP.337-363

TROUVE Mathieu, « La culture du pronunciamiento en Espagne », in : *Parlement. Revue d'histoire politique*, n°12, 2009, PP.87-98

Partis politiques

BASNIER Erwan, « Système de partis politiques et comportements électoraux en Espagne de 1977 à 2001 », in : *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n°74, avril-juin 2002, PP.43-55.

GRUNBERG Gérard, HAEGEL Florence, « Le bipartisme imparfait en France et en Europe », in : *Revue internationale de politique comparée*, vol.14, n°2, 2007, PP.325-339

HERMEL Abel, « Etude d'un parti politique français : l'UMP », in : *Pouvoirs*, n°11, 2004, PP.147-158

LLAMANZARES Iván, RAMIRO Luis, « Les espaces politiques restreints de la droite radicale espagnole. Une analyse des facteurs politiques de la faiblesse de la nouvelle droite en Espagne », in : *Pôle Sud*, n°25, 2006, PP.137-152

OFFERLE Michel, *Les partis politiques*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, Collection : Que-sais-je ?, 2006

PERRINEAU Pascal, ROUBAN Luc (dir.), *La politique en France et en Europe*, Paris, éd. Presses de la Fondation Nationale de Science politique, 2007

RICHARD Gilles, « Droites et gauches dans la vie politique française. Réflexions sur un affrontement pluriel », in : *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, n°90, avril-juin 2006, PP.155-167

Histoire

ADELAÏDE-MERLANDE Jacques, *Histoire contemporaine de la Caraïbe et des Guyanes. De 1945 à nos jours*, Paris, éd. Karthala, 2002

AFFERGAN Francis, « vers une anthropologie du post colonialisme ? », in : *Ethnologie française*, n°4, vol.32, 2002, PP.581-588

ALONZO PEREZ Mathilde, FURIO BLASCO Elies, BIRABENT CAMARASA Christel, *Panorama de l'Espagne contemporaine : trente ans de transformations politiques économiques, sociales et culturelles*, Paris, éd. Ellipses, 2008

CHEVALLIER Jean-Jacques, GUCHET Yves, *Les grandes œuvres politiques : de Machiavel à nos jours*, Paris, éd. Armand Colin, 2005

GALLO Max, *Les clés de l'histoire contemporaine. Histoire du monde de la Révolution française à nos jours en 212 épisodes*, Paris, éd. Fayard, 2005

GOMART Thomas, *Double détente : les relations franco-soviétiques de 1958 à 1964*, Paris, éd. Publications de la Sorbonne, 2003

LUIS Jean-Philippe, « L'influence du modèle napoléonien en Espagne (1814-1845) », in : *Annales historiques de la révolution française*, n°336, 2004, PP.199-219

PERINA Michaëlla L., « Construire une identité politique à partir des vestiges de l'esclavage ? Les départements français d'Amérique entre héritage et choix », in : WEIL Patrick, DUFOIX Stéphane, (dir.) *L'esclavage, la colonisation, et après...*, Paris, éd. Presses Universitaires de France, 2005, PP.509-531

TRISTANI Philippe, « L'Iraq Petroleum Company, les Etats-Unis et la lutte pour le leadership pétrolier au Moyen-Orient de 1945 à 1973 », in : *Histoire, économie et société*, 29^e année, 2010, PP.81-107

VAN LEMESLE Lucette, « Les Théories économiques et la crise de 1973 », in : *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°84, octobre-décembre 2004, PP.83-92

Autres références

ALLEMAND Serge, « La construction sociale du danger dans le dispositif de la protection de l'enfance », in : *Empan*, n°72, 2008/4, PP.113-117

BACHELARD Gaston, *La formation de l'esprit scientifique*, Paris, éd. VRIN, 1993

BAUDOIN Jean, *Introduction à la science politique*, Paris, éd. Dalloz, 2004

CAMUS Odile, « Le modèle médiatique de la communication : un formalisme adapté au conformisme idéologique, inadapté au changement », in : *Bulletin de psychologie*, n°495, 2008/3, PP.267-277

DAMERON Stéphanie, « La dynamique relationnelle au sein d'équipes de conception », in : *Le travail humain*, 2002/4, vol.65, PP.339-361

DAMERON Stéphanie, « Opportunisme ou besoin d'appartenance la dualité coopérative dans le cas d'équipes projet », in : *Management*, 2004/3, vol.7, PP.137-160

FAVOREU Louis, PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris, éd. Dalloz, 2005

FONTAINE Philippe, « Qu'est-ce que la science ? De la philosophie à la science : les origines de la rationalité moderne », in : *Recherche en soins infirmiers*, n°92, mars 2008, PP.6-19

KESSLER Marie Christine, *La politique étrangère de la France, Acteurs et processus*, Paris, éd. Presses de Sciences Po, 1998

KISTLER Max, « La causalité comme transfert et dépendance Nominique », in : *Philosophie*, n°89, 2006/1, PP.53-77

LATOUR Bruno, « Pour un dialogue entre science politique et science studies », in : *Revue française de science politique*, 2008/4, vol.58, PP.657-678

LE SOMMER-PERE Myriam, « Les différents niveaux de coordination », in : *Gérontologie et société*, n° 100, 2002/1, PP.49-63

MILLER Peggy J. et al., « L'expérience des enfants des classes populaires au prisme des récits personnels », in : *Politix*, n°99, PP.79-108

OLLIVIER-YANIV Caroline, « De l'opposition entre "propagande" et "communication publique" à la définition de la politique du discours : proposition d'une catégorie analytique », in : *Quaderni*, n°72, 2010/2, PP.87-99

PAICHELER Geneviève, « les associations de lutte contre le sida et la communication publique : une influence minoritaire », in : *Hermès, La Revue*, n°41, 2005/1, PP.103-109

RAMOS Rui, MARTINIS Paula Cristina, PEREIRA Sara, OLIVEIRA Madalena, « Les enfants en danger dans la presse : la construction discursive de l'enfant agresseur et de l'enfant victime dans des narrations médiatiques », in : *Langage et société*, n°146, 2013/4, PP.91-113

ROUSSEL Violaine, « Scandales et redéfinitions de la responsabilité politique. La dynamique des affaires de santé et de sécurité publiques », in : *Revue française de science politique*, vol.58, 2008/6, PP.953-983

SCHNAPPER Dominique, « Identité ou identification nationale », in : *Regards sur l'actualité*, n°358, Février 2010, PP.18-21

URFALINO Philippe, « La décision par consensus apparent. Nature et propriétés », in : *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, n°136, 2007, PP.47-70

WIEVIORKA Michel, *Le racisme, une introduction*, Paris, éd. La Découverte, 1998

Littérature grise

LEGISLATIONS/ RAPPORTS

Textes juridiques français

Circulaire du 28 janvier 2010 du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, aux Préfets de région, sur le PRIPI

Constitution française de 1958

Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs du préfet à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements

Décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans régions

Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000, d'orientation pour l'outre-mer (LOOM)

Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Textes juridiques espagnols

Constitution espagnole de 1978

Decreto 40/2000, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria, BOC N° 044 de 10-04-2000

Decreto 12/2004, de 10 de febrero por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda (Reglamento refundido 2010)

Ley 5/1983 de 26 de marzo, "reguladora del derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado", (BOE 74/1984 de 27-03-1984)

Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas de Canarias (LRJAPC)

Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, BOE 122/1984 de 23-05-1994

Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, BOE N°15, de 17-01-1996

Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, BOC N° 023.17 de Febrero de 1997

Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE N°132, de 01-06-2009

Projet de réforme statutaire de la Communauté autonome des Canaries, 2006

Statut d'autonomie des Iles Canaries de 1982

Rapports/règlements espagnols

Comité Asesor para la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, Acta de la reunión núm.18, de 5 de noviembre de 2004

Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), «Acuerdo sobre la Consejería para asuntos autonómicos en la representación permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de la comunidades autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea», 9.12.2004 (BOE nº64, 16.03.2005).

Consejo Consultivo de Canarias, Informe sobre la reforma del Estatuto, Dictamen 68/2006, La Laguna, 30 de marzo de 2006

Consejo económico y social, informe sobre « La inmigración y el mercado del trabajo en España », Sesión del Pleno del 28 de abril de 2004, Mayo de 2004

Consejo económico y social de Canarias, Barómetro de Opinión Pública en Canarias – 2007

Consejo Económico y Social de Canarias (CES Canarias), Barómetro de opinión publica en Canarias 2008 (2a oleada)

Consejo Económico y Social de Canarias (CES Canarias), Barómetro de opinión publica en Canarias 2010 (2a oleada)

Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, marzo de 2005, PP.14-15

Gobierno de Canarias, Pacto Canario sobre Inmigración, 10 de Diciembre de 2002

Gobierno de Canarias, Plan Canario para la inmigración, 2006-2008

Ministerio de política territorial y Administración publica, « Conflictividad entre el Estado y las Comunidades autónomas », Boletín informativo, Segundo trimestre 2011

Rapports français

COINTAT Christian, FRIMAT Bernard, Rapport d'information nº410, à la suite d'une mission effectuée en Guyane, en Martinique, et en Guadeloupe, du 17 février au 4 mars 2011, enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2011

GOURAULT Jacqueline, GUILLAUME Didier, Rapport d'information nº272 sur «le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales », présenté à la session ordinaire 2010-2011 du Sénat, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} février 2011

Haut Conseil à l'Intégration (HCI), Analyse comparative de différents modèles d'intégration en Europe, 2006

Haut Conseil à l'Intégration (HCI), 1990-2010 : 20 ans au service de l'intégrations, éd. La Documentation française, Paris, 2010

Haut Conseil à l'Intégration (HCI), La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives, Avril 2011

LEFEVRE Antoine, Rapport d'information nº283 sur « la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales », présenté à la session ordinaire 2010-2011 du Sénat, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2011

OFII, « L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Un établissement public aux multiples facettes au service de la politique migratoire », in : Cahiers d'Administration (hors-série), 2009, P.11

OTHILY, G. et al., « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », rapport nº300, commission d'enquête sur l'immigration clandestine (2005-2006) du Sénat

Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, cinquième rapport au Parlement, établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Les orientations de la politique d'immigration, décembre 2008

Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration et de l'intégration, septième rapport, mars 2011

Textes juridiques internationaux/européens

Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985

Conseil de l'Europe, Projet de Charte européenne de l'autonomie régionale, 5 juin 1997

Convention internationale des Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 des Nations Unies

DOCUMENTS ADDITIONNELS SUR LES CANARIES ET LA GUADELOUPE

Canaries

MARTIN MENIS Adán, Discurso del debate de investidura, 3 de julio de 2003

Programa Operativo FEDER-Canarias 2007-2013

Programa Operativo FSE-Canarias 2007-2013

Programa Operativo Madeira Azores Canarias 2007-2013

Reglamento interno del Comité de Seguimiento del Programa Operativo FEDER-Canarias 2007-2013 (28 de febrero de 2008)

Reglamento Interno del Comité de seguimiento del programa operativo Fondo de cohesión-FEDER 2007-2013 (21 de febrero de 2008)

Guadeloupe

Contrat de projets Etat- Région Guadeloupe 2007-2013

Discours de politique générale du président du Conseil régional de Guadeloupe, Victorin Lurel, lors de son entrée en fonction en 2004 et en 2010

Discours introductif du président du Conseil régional, lors du Congrès des élus départementaux et régionaux du 15 avril 2005

Institut Qualistat, Baromètre notoriété/confiance des personnalités politiques guadeloupéennes, octobre 2012 et mars 2013

Intervention de Lucette Michaux-Chevry à la conférence de José Toribio le 28 mars 2014 au lamentin, candidat aux élections municipales de 2014

Lettre ouverte du parti politique « Gwadeloup Doubout », novembre 2001

Programme Opérationnel FEDER-Guadeloupe 2007-2013

Programme Opérationnel FSE-Guadeloupe 2007-2013

Programme Opérationnel de coopération INTERREG IV Caraïbes 2007-2013

Rapport du Gouvernement des Canaries, Canarias ante el futuro de las regiones ultraperiféricas en la Unión Europea, Enero-Marzo 2008.

Rapport d'activité 2005 de l'Office Français pour les Réfugiés et les Apatrides (OFPRA)

Vœux 2014 du Maire de la Ville de Basse-Terre, Lucette Michaux-Chevry

ETATS MEMBRES/ UNION EUROPEENNE

Comité des régions, « Procédures des Etats membres pour la participation des pouvoirs régionaux et locaux au processus européenne d'élaboration des politiques », Etudes du Cdr-E-1/2005, Bruxelles, janvier 2005

Comité des régions, « Livre blanc du Comité des régions sur la Gouvernance à multi-niveaux », Cdr, 89/2009 fin, adopté le 17/06/2009.

Commission européenne, Communication « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts », du 2/12/1992, JOCE 5/03/1993

Commission européenne, Communication « Promotion du rôle des associations et fondations en Europe », COM(97)241 final, du 6/06/1997

Commission européenne, Document de discussion, « La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat », COM(2000)11 final, du 18/01/2000

Commission européenne, « Livre blanc sur la réforme de la Commission », partie I COM (2000) 200 final du 5/04/ 2000

Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen « sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration », COM (2001) 387 final du 11/07/2001

Commission européenne, « Livre blanc sur la gouvernance européenne », COM(2001) 428 final, du 27/07/2001

Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen, sur « la Politique commune d'asile introduisant une méthode ouverte de coordination », COM(2001) 710 final du 28/11/2001

Commission européenne, Communication « Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi : Orientations stratégiques communautaires 2007-2013 », COM (2005) 299 final du 5/07/2005 – [non publié au journal officiel]

Commission européenne, « Livre blanc sur une politique de communication européenne », COM(2006) 35 final, du 1/02/ 2006

Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments », COM (2008) 359 final du 17/06/2008.

Commission européenne, « Europe 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM(2010)2020 du 3/03/2010

Commission européenne, Communication sur le « Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) », COM (2010) 213 final, 6/05/2010

Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, « Communication sur la migration », COM (2011) 248 final du 4/05/2011

Commission européenne, Communication « Approche globale de la question des migrations et de la mobilité », COM(2011) 743 final du 18/11/2011

Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, « éléments pour un cadre stratégique commun 2014-2020 », [SWD(2012) 61 final du 14/03/2012].

Conseil des Communautés européennes, Règlement (CEE) n°2052/88 du 15 juillet 1988, concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, 24/06/1988, JO L 185,

Conseil, Résolution du 26 juin 1997, concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers, JO n° C 221 du 19/07/1997

Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cardiff, 15 et 16 juin 1998

Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000

Conseil, Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO n° L 212 du 07/08/2001

Conseil, Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO n° L 031 du 06/02/2003

Conseil des Communautés européennes, règlement (CE) n°1083/2006 du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le fonds européen de développement régional, le fonds social européen et le fonds de cohésion

Conseil européen, Décision 2006/702/CE, relative à des orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, du 6/10/2006, [Journal officiel L291 du 21.10.2006]

Conseil européen, Pacte européen sur l'immigration et l'asile, 15 et 16 octobre 2008

Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM), La politique européenne de voisinage et de partenariat, et la participation des régions, Note problématique pour information, réf. CRPMNTPO90035 A2

Ministère de l'immigration, Pacte européen sur l'immigration et l'asile, 2007, version française

Point Contact national (PCN) espagnol, rapports 2007, 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM)

Point Contact national (PCN) français, rapports 2008 et 2009 dans le cadre du Réseau européen des Migrations (REM)

L'ULTRAPERIPHERIE EUROPEENNE

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 10 octobre 1978 – H. Hansen jun. § O.C. Balle GmbH § Co. Contre Hauptzollamt de Flensburg – Régime fiscal des alcools – Affaire 148/77

Comité des régions, Avis sur « La problématique des régions ultrapériphériques sous le rapport de la mise en œuvre de l'article 299 », [2001 (C144) 04], 16.5.2001

Comité des régions, Avis sur « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques [COM (2004) 343 final] », CdR 61/2004 fin, 18.11.2004

Comité des régions, Avis sur « La stratégie pour les régions ultrapériphériques bilan et perspectives », [2008 (C172) 02], 5.7.2008.

Comité des régions, Avis « Stratégie d'avenir pour les régions ultrapériphériques », [CES 682/2002], 29.5.2002.

Comité des régions, Avis sur « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », [CESE 771/2008], 22.4.2008.

Commission européenne, Communication (CE) 90/1562/1 aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les régions ultrapériphériques que les Etats membres sont invités à établir « Regis », du 4.8.1990

Commission européenne, Communication « Rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2. Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », COM (2000) 147 final, du 14.3.2000

Commission européenne, « Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : Partie II, les régions ultrapériphériques », Rapport final synthèse de mars 2003, [(contrat n°2000.CE.16.0.AT.118) consortium Planistat Europe et Bradley Dunbar Ass.]

Commission européenne, « Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, Compétitivité, Coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale », 18/02/2004

Commission européenne, Communication « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », COM (2004) 343 final, du 26.5.2004

Commission européenne, Communication « Proposition de règlement du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union », COM (2004) 687 final, du 28.10.2004

Commission européenne, « Aspects réglementaires, d'infrastructures et de tarification des services de communications électroniques et des connexions haut débit dans les régions ultrapériphériques (RUP). Comparaison de la situation existante avec le reste du territoire communautaire et les pays voisins », Décembre 2005 (IDATE et LL&A).

Commission européenne, Communication « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », COM(2007) 507 final, du 12.9.2007

Commission européenne, Communication « les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », COM(2008) 642 final, du 17.10.2008

Commission européenne, Brochure « Les régions ultrapériphériques. Régions d'Europe, d'atouts et d'opportunités », mai 2010 – (Direction Générale de la Politique régionale)

Commission européenne, « Les facteurs de la croissance économique dans les régions ultrapériphériques européennes », Mars 2011 [Contrat n°2009.CE.16.0.AT.101 (synthèse) ISMERI Europa et ITD.EU Europe]

Commission européenne, Communication « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM (2012) 287 final, du 20.6.2012

Commission européenne, « les régions ultrapériphériques. Régions d'Europe, d'atouts et d'opportunités », brochure RUP-Direction générale de la politique régionale, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012

Commission européenne, « Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale ? », juin 2012 – (INED)

Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques (XIIIème), Déclaration finale du 4 oct. 2007, Madère 2- 6 oct.2007

Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques (XIVème), Déclaration finale du 28 oct. 2008, Cayenne 27, 28, 29 et 30 Oct. 2008

Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques, Contribution du 8 avril 2008 dans le cadre de la consultation de la Commission européenne sur la Communication « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », COM(2007) 507 final, du 12.9.2007

Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques, Contribution du 15 janvier 2010 à la consultation publique lancée par le Document de travail de la Commission "Consultation sur la future stratégie "UE 2020" COM (2009) 647final, du 24/11/ 2009

Conseil des Communautés européennes, Décision 89/687/CEE du 22 décembre 1989, instituant le Programme spécifique à l'éloignement et à l'insularité pour les départements d'outre-mer.

Conseil des Communautés européennes, Règlement (CEE) n°1911/91 du 26 juin 1991 traitant de l'application du droit communautaire aux Iles Canaries

Conseil des Communautés européennes, Décision 91/314/CEE du 26 juin 1991 instituant le Programme spécifique à l'éloignement et à l'insularité des îles Canaries (POSEICAN)

Conseil, Règlement (CE) n°247/2006 du 30 janvier 2006, portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (JO L 42 du 14.2.2006)

Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000

Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Nice, 7, 8 et 9 décembre 2000.

Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002

« Evaluation des mesures mises en œuvre en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI) et des petites îles de la mer Egée dans le cadre de la PAC », Rapport final volume 1, Oréade, Brèche, Novembre 2009

Gobierno de Canarias « La coopération entre les régions ultrapériphériques : l'opération Cadre Régional RUP plus », éd. Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea, 2008

Mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques, « Les RUP à l'horizon 2020 » - Las Palmas de Gran Canaria, 14 oct. 2009

OMARJEE Younous, audition devant le Sénat français à propos de « la Stratégie européenne pour les RUP à l'horizon 2020 », le 11/10/2012.

Parlement européen, « Rapport sur le rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2 : les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », présenté par la députée européenne Margie Sudre, adopté le 12 octobre 2000

Parlement européen, « Résolution sur un partenariat renforcé avec les régions ultrapériphériques », [2004/2253 (INI)], 28.9.2005

Parlement européen, « Rapport sur la stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », présenté par la députée européenne Margie Sudre, adopté le 17 avril 2008

Parlement européen, « Résolution sur la stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », [2008/2010 ((INI)], 20.5.2008

Parlement européen, « Rapport sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie "Europe 2020" » présenté par le député européen Nuno Teixeira, le 29 mars 2012

Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 29 mars 1995

Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 31 mars 2000

Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 19 octobre 2006

Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union Européenne, du 4 novembre 2011

Entretiens/ Stages/Séminaire/Conférence

Conférence sur l'avenir de la stratégie européenne pour les RUP, 14 mai 2008, Bruxelles

Stage au sein de la Mission du Droit européen et international de la Délégation générale à l'Outre-mer (Ministère de l'Intérieur), Mars-Juillet 2009

Stage au sein de l'Observatoire de l'immigration de Tenerife (OBITen), Université de la Laguna, Mars-Juillet 2010

Entretien avec le chef du Service des Affaires européennes, Gouvernement des Canaries, Juillet 2010

Entretien avec la Direction Antilles de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), de Juin 2012

Participation au Séminaire « Mobilité et Grand Voisinage », Tenerife, Iles Canaries, Septembre 2013

Sites internet

France

www.arf.asso.fr (Association des régions de France)

www.cci.fr (Chambre du commerce et de l'industrie)

www.datar.gouv.fr (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale)

www.diplomatie.gouv.fr (Ministère des affaires étrangères)

www.immigration-gouv.fr (Ex - Ministère de l'immigration/Secrétariat en charge de l'immigration)

www.intérieur.gouv.fr (Ministère de l'intérieur)

www.ladocumentationfrancaise.fr

www.ofii.fr (Office français à l'intégration des immigrés)

www.outre-mer.gouv.fr (Ministère de l'outre-mer)

www.rpfrance.eu (Représentation permanente de la France auprès de l'UE)

www.secteurpublic.fr

www.sgae.gouv.fr (Secrétariat général aux affaires européennes)

www.vie-publique.fr

Guadeloupe

www.cr-guadeloupe.fr (Conseil régional de la Guadeloupe)

<http://drapeauguadeloupe.blogvie.com/>

www.qualistat.fr

Espagne

<http://extranjeros.mtin.es> (Ministère du Travail et de l'Immigration)
www.femp.es (Fédération Espagnole des Municipalités et Provinces)
www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones (Présidence du Gouvernement espagnol)
www.macc.es (Ministère des affaires étrangères et de la coopération)
www.minhap.gob.es (Ministère des Finances et Administrations publiques)
www.parlament-cat.net (Parlement de Catalogne)
www.seap.minhap.gob.es (Secrétariat d'Etat des Administrations Publiques)
www.dgfc.sepg.minhap.gob.es (Direction Générale des Fonds Communautaires)
www.empleo.gob.es/uafse/es/queUafse/ (Unité Administrative du Fonds Social Européen)

Canaries

www.cescanarias.org (Conseil économique et social des Canaries)
www.coalicioncanaria.org (Parti politique Coalition Canarienne)
<http://especiales.lasprovincias.es/elecciones-europeas-2009/resultados/canarias.html>
<http://fuerteventuraenimagenes.com>
www3.gobiernodecanarias.org (Gouvernement autonome des Canaries)
www.historiaelectoral.com/acanarias.html
www.laguia.degrancanaria.com
<http://m.webtenerife.com>
www.slideshare.net/kanarian
www.turismoteguise.com

Europe

www.aer.eu (Assemblée des Régions d'Europe- ARE)
www.coe.int (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe - CPLRE)
www.commissiondesiles.org (Commission des îles - CRPM)
www.crpm.org (Conférence des régions périphériques maritimes - CRPM)
www.cvce.eu (Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe - CVCE)
<http://ec.europa.eu>
<http://emn.intrasoft-intl.com> (Réseau européen des migrations - REM)
www.ena.lu (European Navigator)

www.europarl.europa.eu

www.notre-europe.eu

www.touteurope.eu

Presse

www.Canarias24horas.com

www.canarias7.es

www.eldia.es/canarias

www.elmundo.es

www.elpais.com

<http://es.globedia.com>

www.franceantilles.fr

www.huffingtonpost.es

<http://increscendocanarias.wordpress.com>

www.laopinion.es

www.lemonde.fr

ANNEXES

Liste des annexes

1. Les trois conceptions de la Gouvernance européenne
2. Les étapes de la prise de décision
3. Les modèles de mise sur agenda
4. Les quatre phases de l'histoire d'un problème public selon Daniel Cefai
5. Les sept points de la théorie causale selon Déborah Stone
6. Traduction du tableau 18 « Illustration discursive de la Stratégie défensive espagnole »
7. L'expression régionalisation fonctionnelle
8. Les principales étapes de la politique française de régionalisation de 1948 à 1972
9. L'expression régionalisation politique
10. Les Antilles françaises et le BUMIDOM
11. Exemple d'Accord Bilatéral de Coopération entre l'Administration générale d'Etat et la Communauté autonome des Canaries
12. Extraits de la pétition adressée au Président de la République par l'ACSDIG en 2005
13. Les quatre résolutions du Congrès des élus départementaux et régionaux de 2005
14. Exemples d'arguments politiques sur la thématique d'immigration aux Canaries
15. L'affirmation des compétences autonomiques, exclusive sur l'intégration des immigrés et exécutive sur l'autorisation de travail des étrangers
16. Les apports en matière d'immigration du projet de réforme statutaire aux Canaries de 2006
17. Les instruments financiers et politiques consacrant la relation Commission européenne/régions
18. La mobilisation des crédits européens dans le cadre de programmes communautaires
19. L'évolution du rapport politico-institutionnel de l'UE avec ses régions
20. Les Conférences des Présidents des Régions Ultrapériphériques (CPRUP) de 1995 à 2012
21. Le Mémorial ACTe et sa démarche mémorielle scientifique et culturelle
22. Statut d'autonomie des Iles Canaries : article 17 sur le Président de la Communauté autonome, article 22 sur les fonctions du Gouvernement et l'Administration autonome et article 23 sur l'organisation territoriale
23. Statut d'autonomie des Iles Canaries : article 13 sur les fonctions du Parlement, article 23 les Cabildos insulaires
24. Article 21 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) sur la Commission d'Administration Territoriale
25. Les municipalités aux Iles Canaries et l'article 7 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) sur les Entités locales
26. La trajectoire historique de la vie politique canarienne avant 1993, et les couleurs politiques de la Présidence autonome de 1978 à 2011
27. Elections des députés autonomiques des Canaries, Présidence des Cabildos insulaires et couleurs politiques (2007-2011)
28. Le double sens de la responsabilité selon Gusfield
29. Les modalités de la structure de coopération arrêtées dans le Protocole du 4 novembre 2011
30. Définitions de la coopération politique et technique arrêtées dans le Protocole du 4 novembre 2011
31. Arguments sur le phénomène migratoire dans l'ultrapériphérie (2007-2009)
32. Extraits de la législation canarienne sur la gestion des Mineurs
33. Extraits de Presse relatant la collaboration entre Autonomies sur les MENA
34. Précisions sur les accords inter autonomiques
35. Extrait de presse « Los Cabildos duplicaran las plazas para menores. El dia.es/Tenerife 04/04/2000 »
36. Extrait de presse « Canarias rechaza que Defensa abra mas centros para los inmigrantes. El pais.com/Tenerife-18/03/2006 »
37. Extrait de presse « Los centros de menores extranjeros están al triple de su capacidad. fuerteventuraimpia.blogspot.com-05/08/2008 »
38. Extrait de presse « El Gobierno concede 3,7 millones para la atención de menores extranjeros en Gran Canaria, Lanzarote, Tenerife y La Palma. Canarias24horas.com/Fuerteventura-21/11/2013 »
39. Extrait de presse « Rivero pide la mediación de la UE en la gestión de menores. La Comisión Europea planteara al Gobierno español un programa específico par alas Islas. SILVIA MARTINEZ/BRUSELAS »
40. Les Volets Solidarité et Sécurité de la politique commune de l'immigration pour l'Europe [COM(2008) 359 final]
41. Extrait du Règlement (CE) n°1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée
42. Art.20 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo
43. Les dispositifs opérationnels de la politique migratoire européenne
44. Chronologie de la Politique européenne de voisinage de 1995 à 2008

Annexe 1 : Les trois conceptions de la Gouvernance européenne

	Définition	Principes	Objectifs d'analyse
Gouvernance Multi niveaux¹³⁴⁹	<p>Système où les différents niveaux d'action sont imbriqués.</p> <p>Des acteurs locaux, régionaux, nationaux, européens, entrent dans un processus de partenariat pour atteindre un compromis.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - existence de niveaux multiples de négociations et de décisions. - les politiques européennes sont construites par des acteurs de différentes origines, qui partagent les mêmes objectifs sur un sujet précis. - un système politique multi niveaux, incluant des acteurs étatiques mais aussi des acteurs subnationaux et supranationaux. 	<ul style="list-style-type: none"> - Relever les différents niveaux de l'action publique européenne - Prendre en considération le rôle joué par les acteurs, les variables stratégiques, normatives et idéelles qui forment et influencent les processus décisionnels européens.
Gouvernance En réseaux	<p>La coopération plus ou moins stable, entre des organisations qui se connaissent, négocient, échangent des ressources et partagent des normes et des intérêts.</p> <p>Un réseau comprend un groupe d'acteurs qui dépendent les uns des autres pour les ressources, telles que l'information, l'expertise, l'accès à la prise de décision et la légitimation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - une gouvernance non hiérarchique basée sur des interactions entre acteurs divers. - ce système entraîne des relations d'interdépendance entre les acteurs (publics et privés). - ces interactions ou interdépendance sont l'une des caractéristiques centrales du système décisionnel communautaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - S'intéresser concrètement aux acteurs eux-mêmes. - Se concentrer sur leurs ressources, leurs stratégies, leurs pratiques, leurs intérêts, leurs représentations et les contraintes qui s'exercent sur eux. - Comprendre l'interdépendance entre acteurs publics (fonctionnaires nationaux, Représentants des Etats, parlementaires) et acteurs privés (groupes d'intérêts, société civile et experts). - Saisir la multiplicité des positions des acteurs dans les jeux décisionnels, pour comprendre les raisons qui motivent chacune de leur décision.
Nouveaux modes de gouvernance¹³⁵⁰	<p>Des processus non coercitifs au caractère souple, qui reposent sur la volonté des participants de s'accorder par la délibération collective, sur des normes procédurales, les modes de régulation et des objectifs politiques communs, tout en préservant la diversité des solutions, voire des mesures locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Permettre aux Etats de préserver leurs spécificités nationales tout en les rendant compatibles avec les priorités politiques et économiques de l'Union européenne. - Le soft law (méthode non légalement contraignante et basée sur le volontariat) est privilégié par rapport aux régulations et directives classiques. - Les acteurs publics et privés négocient à différents niveaux du processus décisionnel, mais le choix politique effectif est laissé aux Etats-Membres. - Les normes élaborées constituent des critères que les autorités nationales acceptent de prendre en compte dans la formation de leurs propres politiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser les recompositions de l'action politique européenne. - Identifier les rôles des acteurs supranationaux comme la Commission européenne - S'interroger sur l'Union européenne, comme fabrique active dans la production et la reformulation d'instruments de politiques publiques.

Notre tableau/ Source : Saurugger, 2009, PP.236-254

¹³⁴⁹ Les auteurs y distinguent d'autres sous-types : i) la gouvernance multi niveaux hiérarchique (contrôle hiérarchique du pouvoir par un seul centre de décision. Une forme de gouvernement) ; ii) la gouvernance multi niveaux non hiérarchique (mode de gestion politique entre acteurs publics et privés, organisé sans aucun pôle de décision) ; iii) la gouvernance multi niveaux hétéroarchique (mécanisme de coordination entre plusieurs centres de décisions. Importance de la délibération. Un mode de production normative et d'allocation des valeurs par lequel se définit l'autorité politique. Il implique la formation de politiques publiques et différents modes de légitimation – délibératifs, procéduraux, normatifs et communicationnels).

¹³⁵⁰ MOC (méthode ouverte de coordination) ; Benchmarking (étalonnage) ; Best practices (meilleures pratiques) ; Peer review (évaluation par les pairs) ; Mainstreaming (modes d'action horizontale).

Annexe 2: Les étapes de la prise de décision

Etapas	Description
Identification du problème	L'autorité définit et délimite le problème. Un travail de perception s'effectue : des évènements vont être relevés, rapprochés entre eux, et un sens leur sera donné. Un travail de réflexion et d'analyse qui intègre le problème dans le travail gouvernemental. Une fois identifié, le problème est inscrit à l'agenda public.
Traitement du problème	Il s'agit d'étudier et de faire le choix des solutions concevables. Cette phase associe : 1) des processus de formulation : on élabore des méthodes et des solutions pour résoudre le problème. Des experts travaillent sur divers scénarios en évaluant les performances attendues, les contraintes à respecter, les coûts à prévoir. Ils auront tendance à valoriser les types de savoirs qui se rapportent directement à leurs créneaux de compétence, à privilégier les informations qui leur « parlent », tout particulièrement au regard de la formation qu'ils ont eux-mêmes reçue. 2) des processus de légitimation : consistent globalement en l'acquisition d'un consentement politique. Les « politiques », sensibles à l'acceptabilité sociale des solutions envisagées, seront préoccupés à identifier les soutiens que chacune d'entre elles peut espérer obtenir ou les résistances qu'elle peut susciter. Ils anticipent deux types de situations : i) la manière dont le projet final pourrait être accueilli dans les instances de décision politique (notamment les assemblées délibératives), ii) les réactions que ce projet pourrait susciter dans l'opinion publique (présentation donnée par les médias, satisfaction ou mécontentement des parties directement et indirectement concernées par le projet).
Mise en œuvre du programme	Cette phase d'application des décisions choisies comprend : 1) l'organisation des moyens à mettre en œuvre : elle suppose que soient mis à la disposition des responsables de l'exécution, les moyens budgétaires, les services administratifs et tous les équipements techniques nécessaires. 2) l'interprétation des directives gouvernementales et leur application proprement dite : la mise en œuvre d'une politique publique entraîne nécessairement des incertitudes ou des difficultés d'interprétation qui donneront lieu à la production de directives supplémentaires. Il n'est pas exclu qu'à l'occasion des obstacles rencontrés sur le terrain ou encore à la faveur des interprétations formulées, il y ait inflexion sensible des intentions et décisions adoptées.
Evaluation du programme	Cela implique de spécifier les critères de jugements, de mesurer des données, les analyser, et de formuler des recommandations. A noter que cette phase ne devrait pas se résumer à la simple comparaison des résultats obtenus aux objectifs de départ affichés, mais aussi tenir compte : - que les intentions proclamées ne sont pas toutes destinées à être suivies d'effets (l'autorité peut afficher une volonté – effet d'annonce – différente des objectifs réellement poursuivis et non explicitement révélés. - de l'intérêt réel des objectifs affichés et le coût des moyens déployés pour les atteindre.
Terminaison du programme	Une phase de clôture de l'action ou de mise en place d'une nouvelle action, qui suppose soit la résolution du problème, soit que l'autorité publique a achevé d'utiliser les crédits destinés au programme.

Notre tableau/ Source : travaux de Charles O. Jones, présenté par Philippe Braud [Braud, 2006, PP.605-608] et Pierre Muller (Muller, 2006, PP.24-25]

Annexe 3 : Les modèles de mise sur agenda

Modèles de mise sur agenda ¹³⁵¹	Description
Mobilisation externe	Des groupes organisés extérieurs à l'Etat, se mobilisent et parviennent à transformer leur problème en question d'intérêt public (c'est à-dire l'inscrire à l'agenda public) en cherchant des soutiens larges comme l'opinion, qui vont légitimer leurs revendications et faire pression sur l'Etat. Celui-ci contraint, le problème est inscrit à l'agenda institutionnel.
Offre politique	Dans le but de renforcer leur position dans la compétition politique, un thème est mis en avant et politisé par un ou plusieurs acteurs politiques. Cette modalité de mise à l'agenda est la plus nette en période de campagne électorale. Exemple : la mise à l'agenda de thèmes comme l'insécurité et l'immigration dans les 1980 en France, à la suite de leur politisation par le Front national (FN).
Mobilisation interne ou Action corporatiste silencieuse	Des groupes externes ayant un accès privilégié aux autorités publiques et politiques, qui leur permet d'accéder directement à l'agenda gouvernemental et ainsi de faire prendre en considération un problème précis, sans politisation, médiatisation ou mobilisation importantes. Un modèle qui repose surtout sur le huis clos.
Anticipation	Les autorités publiques, structures d'expertise auprès des ministres, jouent un rôle initiateur et moteur dans le processus de mise sur agenda. L'initiative gouvernementale rend le problème visible : la mise à l'agenda institutionnel précède la mise à l'agenda systémique.
Médiatisation	Les médias, relativement autonomes, jouent un rôle moteur dans la définition, la légitimation et l'imposition d'un problème. La mise à l'agenda trouve son origine dans des faits auxquels la promotion médiatique donne une forte audience ; ici, un événement est souvent le point de départ. Les logiques du champ médiatique (stratégies professionnelles, stratégies éditoriales, structure de l'actualité – un choix du à un contexte d'actualité peu chargé par exemple) sont plus déterminantes que la politisation.

Notre tableau/ Source : la typologie proposée par Philippe Garaud.

¹³⁵¹ Garaud distingue entre autre : i) les modèles silencieux (mobilisation interne et anticipation) : la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et l'action visible très limitée. ii) les modèles non silencieux (mobilisation externe, offre politique et médiatisation) : existence de controverse publique, importante médiatisation, et des actions visibles (événements, mobilisations).

Annexe 4 : Les quatre phases de l'histoire d'un problème public selon Daniel Cefai

<p align="center">1^o Phase Passage de la sphère privée à la sphère publique</p>	<p>Le problème devient un enjeu de définitions, des protagonistes deviennent identifiables, les différents discours prennent une orientation précise. Marchandages, tactiques, stratégies sont mis en œuvre pour privilégier l'ascension de certains discours au détriment d'autres. Les controverses publiques prennent formes.</p>
<p align="center">2^o Phase Formation de l'arène publique (mise sur agenda systémique)</p>	<p>Chacun des discours visibles sur le problème, appartient à une scène publique spécifique. L'arène publique émerge simultanément à la formulation du problème (elle ne lui pré-existe pas) à partir de la confrontation de ces différentes scènes publiques. Ainsi, pour repérer l'arène publique qui a pris forme avec la publicisation du problème, il faut repérer les différentes scènes publiques qui la traversent.</p>
<p align="center">3^o Phase Institutionnalisation du problème public et de son arène (mise sur agenda institutionnel)</p>	<p>L'intervention des pouvoirs publics dans la phase de « l'identification et de la reconnaissance, de l'établissement ou de la stabilisation du problème public ». Débute alors une forme de bureaucratisation du problème public et de son arène, qui confère une légitimité d'attention publique, mais qui ne met pas terme aux controverses accompagnant le problème. On parle d'institutionnalisation, « <i>quand se sont constitués des acteurs collectifs, quand leurs discours ont trouvé un écho auprès des agences administratives ou des pouvoirs publics, quand la nature des objets et des enjeux, des litiges et des contentieux a atteint un certain degré d'évidence, quand des procédures de dispute et de négociation se sont établies, quand une routinisation des opérations de catégorisation et d'interaction est acquise</i> ».</p>
<p align="center">4^o Phase Action ou inaction des pouvoirs publics pour résoudre le problème</p>	<p>Cette phase peut aussi bien représenter la fin d'un cycle dans l'histoire naturelle d'un problème, que le début d'un nouveau cycle. Si un programme d'action (parfois accompagné « <i>de promesses annexes et d'arrangements tacites, de tactiques de légitimation par la voie de campagnes de publicités ou par la médiation des réseaux de notables</i> ») est mis en place, il peut soit être considéré satisfaisant par les médiateurs des différentes scènes publiques, soit être contesté ; dans ce dernier cas de figure, il y a un retour à la phase de formulation de l'arène publique et une remise en cause de la précédente arène publique institutionnalisée.</p>

Notre tableau/ Source : Cefai, 1996

Annexe 5 : Les sept points de la Théorie causale selon Déborah Stone¹³⁵²

1	Causal argument is at the heart of political problem definition.
2	Problem definition is the active manipulation of images of conditions by competing political actors. Conditions come to be defined as problems through the strategic portrayal of causal stories.
3	These portrayals can be categorized as four causal theories: intent (direct control); mechanistic cause (indirect control exercised through an intervening agent; inadvertent cause (control mediated by intervening conditions); and accident (total absence of human control).
4	Actors seeking to define a problem attempt to push the interpretation of a bad condition out of the realm of accident and into the realm of human control. The three causal stories of human control all assign responsibility for the condition to someone else and so create a burden of reform.
5	Political actors have increasingly used probabilistic notions of causation in addition to mechanistic concepts, and arguments based on probabilistic cause are increasingly successful.
6	The competition over causal theories in problem definition is bounded not only by the usual political conditions that constrain agenda setting, but also by law and science, two social institutions that are each in their own fashion charged with arbitrating disputes about causal.
7	Causal theories have important consequences for politics beyond the mere demonstration of human control. They have a strong normative component that links suffering with an identifiable agent, and so they can be critical of existing social conditions and relationships. They implicitly call for a redistribution of power by demanding that causal agents cease producing harm and by suggesting the types of people who should be entrusted with reform. And they can restructure political alliances by creating common categories of victims.

Source: Stone, 1989

¹³⁵²« 1) L'argument causal est le cœur de la définition du problème politique; 2) La définition du problème est l'active manipulation d'images des conditions par des acteurs politiques opposés. Les conditions vont être définies comme des problèmes à travers la description stratégique des histoires causales; 3) Les descriptions peuvent être classées en 4 théories causales : intention (contrôle direct), cause mécanique (contrôle indirect exercé à travers un agent intervenant), cause par inadvertance (contrôle négocié par les conditions réalisées), et accident (absence totale de contrôle humain) ; 4) Les acteurs cherchant à définir un problème tentent de pousser l'interprétation d'une mauvaise condition en dehors du domaine de l'accident et dans le domaine du contrôle humain. Les trois histoires causales du contrôle humain assignent toute la responsabilité pour la condition à quelqu'un et ainsi créent une obligation de réforme ; 5) Les acteurs politiques ont de plus en plus utilisé les notions de probabilités de cause en plus de concepts mécaniques, et les arguments basés sur des causes de probabilités ont de plus en plus de succès ; 6) La compétition sur les théories causales dans la définition du problème est limitée non seulement par les conditions des habitudes politiques qui cadre l'agenda, mais aussi par le droit et la science, deux institutions sociales qui sont chacune à leur façon accusées d'arbitrer les disputes à propos des théories causales ; 7) Les théories causales ont des conséquences importantes pour les politiques au-delà de la simple démonstration du contrôle humain. Elles ont un puissant composant normatif qui lie la souffrance avec un agent identifiable, et ainsi elles peuvent être critiques des conditions et relations sociales existantes. Elles appellent implicitement à une redistribution du pouvoir en demandant que les agents causaux cessent de produire des dommages et en suggérant les types de personnes à qui devrait être confiée la réforme. Et elles peuvent restructurer les alliances politiques en créant des catégories communes de victimes ».

Notre traduction.

Annexe 6 : Traduction du tableau 18 « Illustration discursive de la Stratégie défensive espagnole »

Sources	Usage de légitimation : Logique de justification	← Usage stratégique : logique de positionnement
<p>Extrait du discours du Président du Gouvernement lors de la plénière du Congrès pour informer sur les conclusions du Conseil Européen de Bruxelles, le mercredi 21 juin 2006.</p> <p>- « En seulement huit mois, depuis les premières crises à Ceuta y Melilla, l'Espagne a placé les thèmes de l'immigration au centre de l'agenda européen; a impulsé pour la première fois, l'approbation d'une politique d'immigration intégrée et globale en décembre 2005; a suscité une sensibilité particulière au sein de la Commission et chez les autres institutions européennes; a converti cette affaire en une thématique récurrente dans tous les Conseils Européens [...]. Quand l'Espagne parle d'immigration en Europe, non seulement elle est en train d'exposer un problème sérieux à nos frontières, mais également elle est en train d'appeler l'attention sur ce qui est un défi pour toute l'Europe; celle d'aujourd'hui et celle du futur. Ainsi l'a reconnu le Conseil Européen quand il a établi l'urgence de développer une authentique politique européenne d'immigration ».</p>	<p>(1) « Quand l'Espagne parle d'immigration en Europe, non seulement elle est en train d'exposer un problème sérieux à nos frontières, mais également elle est en train d'appeler l'attention sur ce qui est un défi pour toute l'Europe [...]. Ainsi l'a reconnu le Conseil Européen [...] ».</p>	<p>(1) « En seulement huit mois [...], l'Espagne a placé les thèmes de l'immigration au centre de l'agenda européen; ; a impulsé [...] a suscité [...] a converti cette affaire en une thématique récurrente dans tous les Conseils Européens [...] ».</p>
<p>Extrait du discours du Président du Gouvernement lors de la plénière du Congrès des Députés pour informer sur les conclusions du Conseil Européen de Bruxelles, le mercredi 25 juin 2008.</p> <p>- « Le Conseil Européen a continué à impulser, en accord avec les propositions espagnoles, la politique européenne d'immigration. [...]. D'accord avec la position de l'Espagne, le Conseil a recommencé à insister sur la nécessité à doter l'Agence Européenne des Frontières de plus grandes compétences et moyens, et a souligné l'importance à incorporer des technologies modernes dans le contrôle de nos frontières extérieures ».</p>	<p>(1) « D'accord avec la position de l'Espagne, le Conseil a recommencé à insister sur [...] ».</p>	
<p>Extrait du rapport national de l'Espagne (2009), réalisé par l'Observatoire permanent de l'immigration, au sein du réseau européen de migration.</p> <p>- « Face aux habituels dilemmes sur la gestion des frontières et l'application de sa politique migratoire, l'Espagne cherche toujours à mettre en priorité le respect des droits humains, et c'est dans ce cadre qu'elle applique le point de vue strictement professionnel. Cet angle implique la majorité des critères qui orientent les politiques migratoires et le même système migratoire a directement comme fond d'information la situation du marché du travail en Espagne ».</p> <p>- « Les changements de stratégies politiques, les changements d'orientations générales des discours qui accompagnent les politiques ont, en dernier mot, cette dimension professionnelle comme principal facteur explicatif. [...]. Le lien avec l'emploi constitue, donc, le principal pari gouvernemental et la considération du phénomène migratoire comme un facteur positif et de cohésion sociale ».</p>		<p>(1) « Face aux habituels dilemmes sur la gestion des frontières et l'application de sa politique migratoire, l'Espagne cherche toujours à mettre en priorité le respect des droits humains ».</p> <p>(2) « Le lien avec l'emploi constitue, donc, le principal pari gouvernemental [...] ».</p>
<p>Extrait de l'intervention de la Secrétaire d'Etat à l'Immigration et à l'Emigration, Anna Terrón, durant le Congrès des députés, session n°34, le mercredi 28 avril 2010.</p> <p>- « La Présidence espagnole est en train de nous donner l'opportunité de continuer à travailler et à consolider la politique d'immigration dans le domaine communautaire. En conjonction avec les positions défendues par l'Espagne, la politique d'immigration européenne avance, d'un côté, sous la logique d'une conception globale et intégrale, qui grâce à ce Gouvernement est aussi présente dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile [...]. D'un autre côté, cette politique insiste sur la nécessité de promouvoir les avancés en matière d'intégration des immigrés, une compétence que vient d'inaugurer</p>	<p>(1) « En conjonction avec les positions défendues par l'Espagne, la politique d'immigration européenne avance [...] ».</p>	<p>(1) « [...] la logique d'une conception globale et intégrale, qui grâce à ce Gouvernement est aussi présente dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile [...] ».</p> <p>(2) « [...] l'implication du Gouvernement espagnol pour inclure les thèmes migratoires dans l'agenda européen ».</p>

<p><i>l'Union Européenne grâce au Traité de Lisbonne ».</i></p> <p>- « Vous savez quelle a été l'implication du Gouvernement espagnol pour inclure les thèmes migratoires dans l'agenda européen. Je veux seulement rappeler qu'en 2005 le Conseil Européen a approuvé dans ses conclusions l'approche globale des migrations dans lequel nous continuons encore à travailler, à la requête du président du Gouvernement espagnol, au sommet d'Hampton Court, et qu'en 2008 nous avons parrainé avec l'Allemagne et la France le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ».</p> <p>- « [...]si nous tenons compte des perspectives démographiques à moyen et long terme dans l'Union Européenne, l'Europe va continuer à être une terre de réception de travailleurs étrangers. Dans ce nouveau cycle, quelles doivent être les actions prioritaires dans la politique d'immigration? [...] l'objectif du Gouvernement continue d'être de garantir la légalité dans l'accès, la pratique, l'intégration et le consensus par rapport à la politique migratoire. Cela sera mon obsession et également mon objectif ».</p>		<p>(3) « [...] en 2008 nous avons parrainé avec l'Allemagne et la France le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ».</p> <p>(4) « [...]quelles doivent être les actions prioritaires dans la politique d'immigration? [...]l'objectif du Gouvernement continue d'être de garantir [...]Cela sera mon obsession et également mon objectif ».</p>
---	--	---

Notre tableau¹³⁵³

¹³⁵³ Source : <http://extranjeros.mtin.es> ; www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones . Notre traduction.

Annexe 7 : L'expression régionalisation fonctionnelle

D'emblée, des difficultés en terme de définition se posent pour la forme de la décentralisation régionale en France. Lorsque certains auteurs évoquent un « régionalisme...fonctionnel », d'autres parlent de « régionalisation à faible degré » ou tout simplement de « régionalisation structurelle » – pour n'en citer que quelques uns.

L'approche conceptuelle que nous avons choisie, « régionalisation fonctionnelle », appelle justification vue l'étendue des options. Au travers d'une lecture (non exhaustive), on peut constater des tendances avec :

- d'un côté, le *régionalisme* qui se distinguerait de la *régionalisation* en tant que doctrine défendant la promotion des spécificités identitaires, culturelles, voire des solidarités ayant un caractère homogène assurant une « cohésion régionale » particulière [Tanter-Toubon, 2003 ; Dumont, 2004], au même titre que le nationalisme puisqu'étant susceptible de son contrecarrer son caractère exacerbé [Hourquebier, 2003]. Définit de la sorte, le *régionalisme* constituerait une première étape pouvant se finaliser en une *régionalisation*, c'est-à-dire la « dimension politique » de la revendication régionale, essentiellement parce que le *régionalisme* se veut « un mouvement en faveur de la régionalisation » [Grawitz, 2004], ou encore parce que la *régionalisation* est un « processus de restructuration de l'espace d'action publique pouvant mobiliser des ressorts identitaires et des solidarités locales ou régionales » [Boulineau, Suci, 2008].

A ce titre, doit-on considérer que le *régionalisme* est une revendication doctrinale de la culture régionale dans l'espace public et la *régionalisation*...une politique en faveur de ces revendications ou une politique de réorganisation structurelle à partir des régions ? La question ne semble pas résolue à l'heure actuelle, les auteurs se réappropriant ces notions au gré de leurs thèses. Certains comme Gérard-François Dumont ont pris le parti de proposer plusieurs orientations, fermant ainsi le débat sur la définition de la régionalisation et du régionalisme¹³⁵⁴.

- D'un autre côté, on trouve des auteurs confinés dans une dimension politique étroite de la *régionalisation*, la considérant comme un « découpage territorial promu du haut par un pouvoir soucieux de rationaliser son exercice et son contrôle » [Tanter-Toubon, 2003] ; certains préfèrent la notion de « *régionalisme fonctionnel* » pour dénommer cette approche [Quermonne, 1963] : par opposition à un régionalisme institutionnel axé sur le passé (traditions, solidarités, etc.), ce régionalisme fonctionnel se veut « orienté vers l'avenir [...], fondé sur des considérations objectives, et non plus historiques ou sentimentales [...] (et) n'a plus pour premier objectif de promouvoir un nouveau type de collectivité territoriale » [Quermonne, 1963, P.851].

Pour plus de clarté dans notre raisonnement, il est préférable de retenir une définition du ***régionalisme*** comme étant un mouvement /doctrine qui promeut les spécificités et valeurs culturelles des régions dans l'organisation de l'action publique globale par la mise en exergue de l'institution régionale ; et une définition de la ***régionalisation*** comme étant une politique de décentralisation vers la région, pouvant soit tenir compte des revendications régionalistes en privilégiant les régions lors du transfert de compétences, soit tenir compte en premier lieu de l'Etat central en minimisant le poids des revendications régionalistes dans l'organisation retenue.

Ce choix conceptuel entérine notre formulation « ***régionalisation fonctionnelle*** » pour caractériser la décentralisation régionale en France, autrement dit, une politique privilégiant davantage l'Etat que les revendications d'ordre régionaliste, qui auraient supposé une autonomie politique régionale en plus de l'autonomie administrative accordée. La genèse de la régionalisation de l'espace public français sur le territoire hexagonal et l'extension au cas des régions d'outre-mer (ROM) comme la Guadeloupe en fournissent une illustration probante.

¹³⁵⁴ Régionalisme : Doctrine affichant une volonté de promouvoir l'organisation régionale d'un Etat et/ou les spécificités identitaires des régions [...] ; Régionalisation : (a) Position politique (être pour la « régionalisation ») signifiant le souci de créer des instances régionales élues ou d'accroître leurs compétences, (b) Processus visant à organiser un Etat selon un mode régionalisé en vertu de décisions institutionnelles et de transferts de compétences effectués par le pouvoir central à des régions. [Dumont, 2004, P.171]

Annexe 8 : Les principales étapes de la politique française de régionalisation de 1948 à 1972

- 1948 : création des Inspecteurs généraux de l'administration (IGAME) avec la première esquisse du découpage administratif régional.
- Décret du 11 décembre 1954 : établit les Comités d'expansion régionaux, à l'initiative des chambres de commerce et de l'industrie.
- Décret du 30 juin 1955 : établit des Programmes d'Action Régionale, pour « stimuler la mise en valeur des régions souffrant de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant ».
- Arrêté du 28 octobre 1956 : établit 21 « Régions de Programmes ».
- 1959 : Début de la politique de régionalisation. La Constitution du 4 octobre 1958 ne reconnaît pour l'instant que les Départements et les Communes comme collectivités locales ; le premier gouvernement de la V^o république (celui du Président Charles De Gaulle) crée les Conférences Interdépartementales, présidées et coordonnées par des préfets des départements de la « Région de Programme » concernée.
- Décret du 2 juin 1960 : les régions deviennent des « Circonscriptions d'action régionale » (CAR).
- 1963 : création de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)¹³⁵⁵.
- Mars 1964 : Le préfet de département où se trouve le chef-lieu de la CAR reçoit le titre de Préfet de Région. Sont également créées des assemblées régionales consultatives, structures permanentes appelées Commissions de développement économique régional (CODER) : consultative et composée de socioprofessionnels et de personnalités désignées par les conseils généraux et le Premier ministre, elle assiste le Préfet de Région qui coordonne les actions de l'Etat à l'échelle régionale.
- 1972 : une 22^e région est créée, celle de la Corse.

La loi du 5 juillet 1972 crée l'« Etablissement public régional » (EPCR) : les régions ont un cadre juridique, un Conseil régional présidé par un élu et constitué de parlementaires et de membres élus par les conseils généraux et agglomérations membres de droit, un Comité économique et social où siègent des professionnels. Mais les services et le pouvoir exécutif restent sous l'autorité du Préfet de Région.

Sources : Dumont, 2004 et Martinat, 2010

¹³⁵⁵ De 2005 à 2009, la DATAR prend le nom de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Fin 2009 elle reprend son sigle initial avec un nouvel intitulé : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Annexe 9 : L'expression régionalisation politique

L'un des premiers points qui nécessite d'être abordé dans cette démonstration, est le questionnement soulevé par la qualification en elle-même de l'Etat espagnol. Les appellations généralement défendues par les auteurs (dont nous n'évoquerons que quelques-unes) fournissent des indices importants sur le modèle de décentralisation régionale en Espagne, ou tout au plus, témoignent de l'existence d'un modèle d'organisation territoriale suffisamment important pour remettre en cause progressivement la forme unitaire dont se réclame explicitement l'Espagne dans sa Constitution de 1978.

L'Espagne, un Etat à autonomie régionale [Marcou, Hellmut, 2008], ou un Etat régional [De Bruycker, Nihoul, 1996] au sein de la catégorie des Etats composés où l'on retrouve l'Etat fédéral et où l'on exclut l'Etat unitaire ? Ou bien un Etat régional se situant entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral [Ortega Santiago, 2000] ? Ou encore, s'agirait-il plus d'un Etat plurinational ou régionalisé [Pasquier, 2011] échappant à cette distinction Etat fédéral/Etat unitaire ?

Le principal inconvénient de toutes ces formulations est que le caractère unitaire de l'Etat espagnol est explicitement « étouffé » alors même que la Constitution de 1978 affirme par son article 1-2 et son article 2¹³⁵⁶ la coexistence du caractère unitaire de l'Espagne avec deux degrés différents de « Fait régional » sur l'ensemble du territoire¹³⁵⁷. Au-delà de la volonté affichée d'accentuer sur la dimension territoriale au dépend de la dimension unitaire, cette manœuvre terminologique a l'avantage en terme cognitif de clarifier le modèle de décentralisation régionale espagnole, en lui attribuant une teneur dépassant le simple fonctionnalisme observée dans la politique de régionalisation française. L'Etat unitaire espagnol semble en effet s'être organisé politiquement et administrativement à partir du « Fait régional ». ¹³⁵⁸ Cela justifie-t-il pour autant des formulations aussi extrêmes comme Etat unitaire ultra fédéral [Subra De Bieusses, 2008], Etat quasi fédéral ou Etat fédéralisant [Garraud, 2004] – pour n'en citer que quelques-uns. Si l'exercice consistait à évoquer la spécificité régionale, à ce titre, il nous semble que l'appellation la plus expressive soit celle de « Estado federal con hechos diferenciales » (Etat fédéral avec faits différentiels) utilisé par Eliseo Aja [Aja, 1999].

Mais comment peut-on s'aventurer à évoquer un fédéralisme dans un Etat unitaire¹³⁵⁹ ? Dans le cas étudié, si l'on confronte les différentes variantes du fédéralisme et de la notion « hechos diferenciales » prise en compte par les constituants de 1978, le jeu conceptuel est possible. En effet, cette notion se veut une reconnaissance constitutionnelle de la diversité culturelle, autrement dit d'un ensemble de « critères politiques de différenciation fondés sur l'histoire, la langue, le droit et l'organisation administrative ou financière de certaines Communautés Autonomes » [Delgado de Rincon, 2010, P.93], qui donne à ces communautés un Droit à l'autonomie politique important par rapport aux autres. Ce Droit à l'autonomie politique mis en valeur par la notion, est ce qui permet la liaison avec l'existence de fait d'un fédéralisme dissociatif¹³⁶⁰, puisqu'au nom de leurs spécificités, des « Nationalités »

¹³⁵⁶ Article 1-2: « La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado ». Article 2: « La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas ».

¹³⁵⁷ Bien entendu, il y a les autres collectivités locales telles que le département (Provincia) et la commune (Municipio) que nous ne traitons pas.

¹³⁵⁸ L'Espagne est un Etat unitaire qui reconnaît ainsi « trois réalités distinctes mais non indépendantes les unes des autres » : (1) L'Espagne, en tant qu'unité historique et politique [Caractère unitaire], (2) Les Nationalités au sein de l'Etat espagnol, qui ont une conscience identitaire collective forte [2nd degré du fait régional], (3) Les Régions au sein de l'Etat espagnol, à la conscience identitaire collective moins forte et se rapportant aux entités supranationales plus ou moins liées aux anciens royaumes historiques [1^o degré du fait régional]. [EGUIAGARAY UCELAY, 2000, P.110].

¹³⁵⁹ Cela en partant du principe que ces deux formes d'organisation étatique sont chacune animée d'une logique particulière et sont donc distinctes. L'Etat fédéral : doté d'une séparation verticale des pouvoirs (les missions de l'Etat ont été distribuées à différents niveaux territoriaux), entraînant une superposition d'une pluralité de pouvoirs sur un même espace politique (plusieurs gouvernements sub-nationaux prenant des décisions politiques et juridiques sur leur territoire). La coordination entre ces gouvernements est assez complexe. L'Etat unitaire : doté d'une séparation horizontale des pouvoirs (pouvoir exécutif, pouvoir législatif, pouvoir judiciaire) l'Etat est l'unique détenteur des décisions (forme de centralisme) entraînant un unique ordre légal sur tout le territoire. [SOTO REYES GARMENDIA, 2006] et [QUERMONNE, 2000, P.280].

¹³⁶⁰ Il existe plusieurs formes de fédéralisme possibles: (a) la Confédération: une alliance par laquelle des Etats souverains donnent compétences à des instances confédérées pour certains domaines sans renoncer au droit de sécession; (b) l'Etat fédéral: un super-Etat doté de compétences reçues directement du peuple avec à la base des Etats fédérés fonctionnant comme des Collectivités autonomes; (c) le Fédéralisme par agrégation: consistant à réunir des entités séparées pour maintenir un équilibre entre l'unité et la diversité ; (d) le Fédéralisme par désagrégation : une entité gérée par un Etat unitaire se désagrège sous la pression de minorités ou sous la menace internationale. En se substituant à l'Etat unitaire, l'Etat fédéral arrêterait cette désagrégation en reconnaissant et garantissant des compétences étatiques à différentes entités reconnues autonomes. (e) le Fédéralisme territorial et le Fédéralisme culturel : le premier garantissant la pérennisation d'une culture, langue, religion par l'autonomie d'un territoire, le second par l'autonomie de la population qui se définit par ces caractéristiques. [QUERMONNE, 2000, PP.281-284]. Eu égard à la notion « hechos diferenciales » – notamment et pas seulement – on aurait pu retenir le Fédéralisme par désagrégation et le Fédéralisme territorial. Mais en considérant le principe unitaire de l'Etat espagnol et la dénomination de Communautés historiques attribuées à certaines Communautés Autonomes, il semble plus prudent d'employer le terme « dissociatif » qui à l'avantage de reprendre avec souplesse la « désagrégation au sein de l'unité sous la pression de minorité » du Fédéralisme par désagrégation, et de convenir à la « pérennisation d'une culture, langue, ou religion par l'autonomie d'un territoire » du Fédéralisme territorial. En terme d'organisation politique, une dissociation comme nous l'entendons dans notre étude, ne suggère pas une rupture ou dislocation brutale avec pour conséquence la destruction de l'unité, mais une séparation prenant la forme d'une reconnaissance de spécificités au sein d'une unité, par l'autonomie politique de territoires.

dites Communautés historiques, peuvent constitutionnellement se dissocier au sein de la Nation espagnole. La notion « hechos diferenciales » se révèle donc, comme l'a pertinemment fait remarquer Eliseo Aja, un « cheval de Troie » vers le fédéralisme, que nous qualifierons comme certains auteurs l'ont fait, de dissociatif. Le terme « dissociatif » suppose que de l'unité on a dégagé clairement et officiellement des spécificités ; or, l'histoire du processus autonome espagnol montre qu'il s'agirait en fait du sens inverse : unir des spécificités en les reconnaissant (encadrant ?) dans la Constitution d'un Etat unitaire¹³⁶¹. Postuler pour « une dissociation par la reconnaissance » comme caractéristique de la régionalisation politique espagnole, permet d'avancer : d'une part, que le processus autonome espagnol, serait le résultat d'un régionalisme politique « offensif » (celui des Communautés dites historiques) et d'un centralisme « défensif » (la préservation de l'unité nationale passant par l'apaisement des revendications régionalistes) dans une trajectoire historique propre à l'Espagne ; d'autre part que cela a prédéterminé le modèle politique de décentralisation régionale en Espagne.

¹³⁶¹ Sens du fédéralisme que Joaquín Tornos Más a su formuler de façon pertinente: « (el) Estado español es un Estado federal con hechos diferenciales, porque seguramente lo que caracteriza al Estado español es que esta idea de llevar la diversidad hacia la unidad respeta también algunos trazos diferentes en alguna de las partes que componen el Estado en su conjunto». [TORNOS MÁS, 1999, P.22]

Annexe 10 : Les Antilles françaises et le BUMIDOM

Le Bureau pour le développement des migrations intéressant les Départements d'Outre-mer (BUMIDOM), est une agence créée par un décret en 1963, pour mettre en œuvre une politique d'émigration vers la métropole et d'intégration en métropole, des Domiens (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion), officiellement pour résoudre au nom de la solidarité nationale, les problèmes démographiques (surpopulation par rapport à la surface géographique et au faible développement de l'emploi) rencontrés par ces territoires.

De 1962 à 1981, cette agence installée dans les locaux de la Chambre de Commerce à Paris, organisera la sélection et le départ de centaines d'ultra-marins, sous la tutelle du Ministère des DOM-TOM et du Ministère des finances et des affaires économiques.

Ses principales missions étaient : (1) Favoriser la formation professionnelle ; (2) Diriger vers les secteurs en manque de main-d'œuvre dans l'hexagone (usines, services domestiques, etc.) ; (3) Faciliter l'installation grâce à un service social. En 1982, le BUMIDOM est remplacé par une agence chargée uniquement de l'intégration des Domiens en France métropolitaine : l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-mer (ANT). Depuis lors, l'ANT gère l'admission des stagiaires pour des formations en France métropolitaine.¹³⁶²

Source : Millia-Marie-Luce, 2007

¹³⁶² Remarque : Souvent décriée pour son caractère « douteux » (présentation devant les employeurs des candidats nouvellement arrivés rappelant la présentation des esclaves durant l'époque coloniale, ou encore une association avec la Chambre de Commerce dénoncée comme une façon déguisée de considérer la main-d'œuvre outre-mer comme de la « marchandise »), cette politique d'intégration spécifique aux Domiens, pourtant bénéficiaires d'un alignement des droits civils et politiques pour ne pas dire d'une assimilation formelle, conforte la fermeté du modèle républicain, capable de reléguer des passages importants de l'histoire de la France (les sociétés postcoloniales d'Outre-mer issues de la traite négrière et de l'esclavage) au même niveau que les spécificités culturelles des ressortissants étrangers d'Asie et d'Afrique. Nous sommes bien face à une conception holiste de l'intégration, où la communauté nationale prime sur l'individu, quitte à « intégrer » des régions trop éloignées du modèle nationale.

En guise d'illustration on peut évoquer une remarque faite par la Cour des comptes en 2004, disant que : « De façon schématique, le « modèle français d'intégration » est censé organiser « l'oubli des origines » [...] ». Cf. Rapport de la Cour des Comptes, « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration », au Président de la République, Novembre 2004, P.142. Le Haut Conseil à l'Intégration dénonce quant à lui le risque d'une « interprétation exclusivement négative de l'histoire de France [...] s'attachant à ses seules pages sombres [...] qui ne doivent pas être pour autant minimisées, (qui) alimente le ressentiment, parfois violent, de certains jeunes Français issus de l'immigration. Ainsi les histoires de l'esclavage et de la colonisation font partie de l'histoire commune [...] mais ne sauraient s'y réduire [...]. La cohésion nationale et la paix sociale passent aussi par cette sérénité ». [Haut Conseil à l'Intégration, 2011, PP.35-37].

Annexe 11 : Exemple d'Accord Bilatéral de Coopération entre l'Administration générale d'Etat et la Communauté autonome des Canaries

ACUERDO DE LA COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN RELACIÓN CON LA LEY DEL ESTADO 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Comunidad Autónoma de Canarias, en su reunión celebrada el día 2 de junio de 2011, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

- 1º. Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre los artículos 4 a 7; 41; 80; 91 y 110.4 de la Ley del Estado 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- 2º. Designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda.
- 3º. Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional, por cualquiera de los órganos mencionados en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a los efectos que en el propio precepto se contemplan, así como insertar el presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de Canarias.

Source: Ministerio de política territorial y Administración pública, 2011, P.21

Annexe 12 : Extraits de la pétition adressée au Président de la République par l'ACSDIG en 2005

- « En Guadeloupe, aujourd'hui, cohabitent deux mondes : le monde des nouveaux arrivants étrangers à la culture guadeloupéenne qui peu à peu s'approprient les leviers économiques ; celui des Guadeloupéens de souche, de toutes origines ethniques, ancrés dans la culture guadeloupéenne, qui supportent tout le poids des charges de la société et se voient progressivement marginalisés et dépouillés ».

- « Depuis quelques années, notre cohésion sociale et culturelle est menacée par l'entrée massive d'immigrés clandestins [...]. Or nous savons tous que la clandestinité est le lit de tous les crimes et de tous les délits. Ainsi, l'usage et le trafic de drogues, la prostitution et la violence ne cessent de se développer dans ce petit pays autrefois si paisible ».

- « Les étrangers bien informés de certaines failles de la législation en vigueur, utilisent toutes les astuces pour entrer et s'installer en Guadeloupe (demandes d'asile politique, mariages blancs, immigration de femmes enceintes, usurpation d'identité, faux papiers, etc.) ».

- « Pour tenir compte de l'exiguïté de notre territoire, de la crise du logement et du taux de chômage de la population autochtone, les autorisations de séjour et surtout de travail doivent être strictement réglementés. Avec 40 000 chômeurs et compte tenu du désir de retour au pays de certains Guadeloupéens vivant dans l'Hexagone, la Guadeloupe ne peut pas accueillir des travailleurs étrangers de quelque origine que ce soit ».

Annexe 13 : Les quatre résolutions du Congrès des élus départementaux et régionaux de 2005

Résolution n°1 relative à l'immigration clandestine : il est demandé au gouvernement de « prendre toutes les dispositions nécessaires à la sécurisation des côtes en vue d'endiguer les afflux massifs d'immigrés clandestins en Guadeloupe, et d'augmenter de manière conséquente les moyens octroyés aux différents services de l'Etat et notamment la construction d'un nouveau centre de rétention administrative, d'un centre d'accueil des demandeurs d'asile, la création de nouveaux postes d'enquêteurs, l'ouverture d'un bureau permanent de l'OFPPA en Guadeloupe ».

Résolution n°2 relative à la démarche citoyenne et l'action locale : il est demandé de « mettre en œuvre les conventions nécessaires permettant aux immigrés qui le désirent de bénéficier du statut de travailleurs saisonniers, leur ouvrant droit : à l'accueil, au suivi, à la formation, à la sécurité, à l'intégration ou à l'aide au retour ».

Résolution n°3 relative à la coopération et le co-développement : il est demandé d'accroître l'aide au développement des pays les plus pauvres de la zone Caraïbe et notamment de « demander que la dette extérieure des pays les moins avancés de la caraïbe (en particulier celle de la République d'Haïti) soit annulée ».

Résolution n°4 relative à l'intégration et la cohésion sociale : il est proposé « la création d'une "commission à l'intégration", composée d'élus, d'experts, d'intellectuels, de représentants des associations de ressortissants étrangers et de membres avisés de la société civile, chargée de formuler des propositions concrètes ».

Annexe 14 : Exemples d'arguments politiques sur la thématique d'immigration aux Canaries

Arguments du CC	<p>- CC exige al Estado que se limite la entrada de inmigrantes. Rivero dice que la población crece demasiado rápido. [...] El presidente de Coalición Canaria (CC), Paulino Rivero, anuncio [...] que CC solicitará la convocatoria de la Subcomisión Canarias-Estado en materia de inmigración y pedirá al Gobierno estatal que adopte las medidas necesarias para limitar la entrada de inmigración no comunitaria en Canarias [...].</p> <p>- CC califica de frívolo el que no se considere importante “la alarmante superpoblacion” que padece Canarias y señala que con la propuesta de estudiar este asunto en el Parlamento regional se pretende “estimular la apatía del Gobierno” central en este ámbito.</p> <p>- El Gobierno de Canarias se muestra muy preocupado por el incremento de población en las Islas que ponen al límite la capacidad de los servicios básicos como la Sanidad o la educación. La Consejera regional de Sanidad, María del Mar Julios, ha planteado la necesidad de que el Gobierno español es obligue el cumplimiento de las normas vigentes para el control de la población extracomunitaria.</p> <p>- CC creara una comisión interna dentro del partido para demostrar que el crecimiento de población en las Islas derivado de la inmigración ilegal, se ha convertido en un “problema”.</p>
Arguments du PSOE/PSC	<p>- El PSC, en boca de su secretario general Juan Carlos Alemán, considera que el crecimiento es patente y existe pero no es tan exagerado como predica el Gobierno y cree que este ha sido provocado “por el desarrollo de Canarias”. [...] Alemán considera que el problema surge por “el descontrol del desarrollo económico que no ha sabido dominar el Gobierno regional”.</p> <p>- Alemán considera que una forma de frenar el crecimiento de población exagerado “es moderando el modelo de desarrollo”. [...] Además añade que es importante que el Gobierno canario invierta en “la formación de nuestra gente para evitar que empresarios demanden personal mas cualificado fuera de nuestras fronteras”.</p> <p>- El portavoz del PSC se pregunto ayer si CC “solo le interesa hablar de población cuando estamos en una fase preelectoral”, ya que “no ha hecho caso de las conclusiones del comité de expertos de la anterior legislatura”.</p>
Arguments du PP	<p>-El PP advierte de que pueden llegar terroristas en las pateras. El diputado del Partido Popular (PP), Gustavo de Aristegui, dijo [...] que existen evidencias de que organizaciones islamistas radicales controlan algunas redes de tráfico de inmigrantes irregulares, y afirmo que no se puede descartar que en las pateras lleguen miembros de grupos terroristas islamistas. [...] El portavoz del PP en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados considero que es “especialmente importante” que el Gobierno español haga un seguimiento de esta situación, y sea tenida en cuenta por los servicios de inteligencia y la policía.</p> <p>- El PP afirmo que CC pretende contar con una “base exaltada”, porque podría ser “un activo para dividir a la sociedad canaria y obtener algún rédito electoral”.</p>

Notre tableau ¹³⁶³

¹³⁶³ Exemples tirés des parutions de Canarias 7 (Año24). Références dans le même ordre chronologique: (1) Sabado 14 Enero 2006/nº 8431, P.12; (2) Miercolès 18 Enero 2006/nº 8435, P.13 ; (3) Domingo 5 febrero 2006/nº 8453, P.5 ; (4) Martes 7 Febrero 2006/nº 8455, P.12 ; (5) Miercoles 1 Marzo 2006/nº 8476, P.13 ; (6) Sabado 18 Febrero 2006/nº 8466, P.13 ; (7) Martes 14 Marzo 2006/nº 8490, P.16.

Annexe 15 : L'affirmation des compétences autonomiques, exclusive sur l'intégration des immigrés et exécutive sur l'autorisation de travail des étrangers

Catalogne ¹³⁶⁴	Andalousie ¹³⁶⁵
<p>Art. 138 – Immigration</p> <p>1- en matière d'immigration, la Generalitat a :</p> <p>a) une compétence exclusive en matière de premier accueil des personnes immigrées, qui comprend les activités socio sanitaires et d'orientation ;</p> <p>b) le développement de la politique d'intégration des personnes immigrées, dans le cadre de sa compétence ;</p> <p>c) l'établissement et la réglementation des mesures nécessaires à l'intégration sociale et économique des personnes immigrées et à leur participation sociale ;</p> <p>d) l'établissement par une loi d'un cadre de référence pour l'accueil et l'intégration des personnes immigrées ;</p> <p>e) la promotion et l'intégration des personnes qui sont retournées en Catalogne et l'aide à ces personnes, ainsi que l'incitation à mettre en œuvre des politiques et des mesures pertinentes visant à faciliter leur retour.</p> <p>2- la Generalitat a une compétence exécutive en matière d'autorisation de travail aux étrangers dont la relation de travail s'établit en Catalogne. Cette compétence, qui s'exerce nécessairement en coordination avec celle qui revient à l'Etat en matière d'entrée et de résidence des étrangers comprend :</p> <p>a) la gestion et la décision concernant les premières autorisations de travail pour son propre compte ou pour le compte d'autrui ;</p> <p>b) la gestion et la décision concernant les recours interjetés au sujet des procédures visées à l'alinéa a, et l'application du régime d'inspection et de sanction.</p> <p>3- il appartient à la Generalitat de participer aux décisions de l'Etat sur l'immigration qui auraient une importance primordiale pour la Catalogne et, en particulier, de participer obligatoirement et au préalable à la détermination du contingent de travailleurs étrangers à travers les mécanismes établis au titre V (Titre V – des relations institutionnelles de la Generalitat. P.119)</p>	<p>Art.62 – Immigration</p> <p>1- Correspond à la Communauté Autonome :</p> <p>a) les politiques d'intégration et de participation sociale, économique et culturelle des immigrés, dans le cadre de ses compétences ;</p> <p>b) la compétence exécutive en matière d'autorisations de travail des étrangers dont la relation de travail se développe en Andalousie, dans la nécessaire coordination avec la compétence étatique en matière d'entrée et résidence et en accord avec ce qu'établit la législation de l'Etat. Cette compétence inclue la gestion et décision des ressources présentées aux dites autorisations et l'application du régime d'inspection et sanction.</p> <p>2- La Communauté Autonome participera aux décisions de l'Etat sur l'immigration qui auraient une importance spécial pour l'Andalousie et, en particulier la participation obligatoire préalable dans la fixation du contingent de travailleurs étrangers à travers les mécanismes prévus dans le Titre IX. (Titre IX – relations institutionnelles de la Communauté Autonome. P.11904).</p>

Notre tableau

¹³⁶⁴ Notre traduction de la version catalane: Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, P.91. Disponible sur le site du Parlement catalan: www.parlament-cat.net

¹³⁶⁵ Notre traduction: Ley organica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomia para Andalucía, P.11884. Disponible sur le site du Parlement andalou: www.parlamentodeandalucia.es

Annexe 16 : Les apports en matière d'immigration du projet de réforme statutaire aux Canaries de 2006

Art. 7 – Objectifs basiques de la Communauté Autonome	3- La Communauté Autonome, en défense de l'intérêt général, exercera ses pouvoirs avec les objectifs basiques suivants : r) l'intégration sociale, économique, professionnelle et culturelle des immigrants aux Canaries.
Art. 111- Immigration	1- Correspond à la Communauté Autonome des Canaries en matière d'immigration : a) la compétence exclusive en matière de premier accueil des personnes immigrées, qui inclura les actions socio-sanitaires et d'orientation. b) le développement de la politique d'intégration des personnes immigrées dans le cadre de ses compétences. c) l'établissement et la régulation des mesures nécessaires pour l'intégration sociale et économique des personnes immigrées et pour leur participation sociale. d) l'établissement par une loi d'un cadre de référence pour l'accueil et l'intégration des personnes immigrées. e) la promotion et l'intégration des personnes retournées et l'aide aux mêmes, en impulsant les politiques et les mesures pertinentes. 2- Correspond à la Communauté Autonome des Canaries la compétence exécutive en matière d'autorisation de travail des étrangers dont la relation de travail se développe aux Canaries. Cette compétence, qui s'exercera dans la nécessaire coordination avec celle qui correspond à l'Etat en matière d'entrée et résidence des étrangers, inclus : a) la gestion et décision des autorisations initiales de travail pour son propre compte ou pour le compte d'autrui. b) la gestion et la décision des ressources présentées en relation avec les procédures auxquelles se réfère le paragraphe antérieur et l'application du régime d'inspection et sanction. 3- Correspond à la Communauté Autonome des Canaries la participation aux décisions de l'Etat sur l'immigration avec une importance spéciale pour les Canaries vue sa situation géographique et, en particulier, la participation obligatoire préalable dans la détermination du contingent de travailleurs étrangers à travers les mécanismes prévus dans le présent Statut.
Art.126- Compétences transférées de l'Etat	1- La Communauté Autonome des Canaries, dans le cadre de l'article 150-2 de la Constitution espagnole, pourra assumer les facultés de compétence de l'Etat qui par leur propre nature sont susceptibles de transfert ou délégation, dans les matières suivantes : b) résidence et travail des étrangers non communautaires, dans les termes de l'article 111 du présent Statut d'Autonomie.

Notre tableau¹³⁶⁶

¹³⁶⁶ Notre traduction de : l'article 7-3§r, l'article 111, et de l'article 126§b, du premier texte de réforme approuvé par le Parlement canarien le 13 septembre 2006.

Annexe 17 : Les instruments financiers et politiques consacrant la relation Commission européenne/régions

	Date de création	Description
Fonds social européen (FSE)	1957 (Traité de Rome)	A une période (années 1960) où étaient posées les questions de reconversion dans les secteurs des mines et de la sidérurgie, l'objectif du FSE est d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur : formation, réforme des systèmes d'éducation, intégration sociale des personnes défavorisées, accès à l'emploi (chômeurs, femmes, migrants), lutte contre les discriminations sur le marché du travail.
Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)	1957 (Traité de Rome) - Institué par le règlement communautaire n°25 de 1962 relatif au financement de la PAC ¹³⁶⁷	Il doit garantir la solidarité financière à travers deux sections : (1) section orientation : modernisation du monde rural (adaptation des structures, etc.) ;(2) section garantie : les dépenses de l'organisation commune des marchés agricoles, les actions de développement rural qui accompagnent le soutien des marchés, etc. Seule la section « orientation » est un Fonds structurels, la section garantie étant un instrument de la PAC. Depuis le 1 ^o janvier 2007, les deux sections sont devenues deux fonds indépendants, suite au règlement n°1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005, mettant en place un cadre légal unique pour le financement des dépenses de la PAC. Ainsi, le FEOGA-orientation est devenu le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le FEOGA- garantie est devenu le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). Depuis lors, le FEADER (ex-section « orientation ») ne relève plus de la politique de cohésion, et donc des Fonds structurels, car disposant de ses propres bases légales.
Fonds européen de développement régional (FEDER)	1975 (Suite au Sommet européen de Paris - 1974) ¹³⁶⁸	Instrument financier principal pour réduire les écarts de développement entre les régions : il finance des projets d'infrastructures (recherche, innovation, technologies de l'information, environnement, énergie, transport), des investissements productifs (aides directes, surtout au PME pour créer et maintenir des emplois durables) et met en place des mesures d'assistance technique (en terme d'expertise pour la préparation, gestion, suivi, évaluation des programmes) ainsi que des initiatives de développement local (assistance et services aux entreprises, mise en réseau, etc.)
Fonds de cohésion (FC)	1994 (Suite au Traité de Maastricht de 1992) - Article 161 du Traité CE	Son objectif est de soutenir des projets de développement (énergie et transport) en symbiose avec la protection de l'environnement, comme la construction de réseaux transeuropéens de transport. Ce Fonds aide les pays les plus pauvres de l'Union européenne, dont le produit national brut (PNB) est inférieur à 90% de la moyenne communautaire. A noter qu'initialement, les pays bénéficiaires devaient avoir mis en place une politique visant à satisfaire les critères de convergence de l'Union économique et monétaire (UEM) projetée à partir du Traité de Maastricht dans le traité sur l'Union européenne (TUE).
Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)	1994 (Suite au Traité de Maastricht de 1992)	Pour répondre aux besoins de compétitivité et de durabilité dans le secteur de la pêche, a été institué l'IFOP, devenu depuis 2007 le Fonds européen pour la Pêche (FEP) et désormais exclu des Fonds structurels. Il aide les pêcheurs à diversifier leurs activités pour continuer à en vivre : en modernisant, sensibilisant les acheteurs, etc. (étude approfondie d'une espèce, création d'observatoire, édition de livres de recettes. Le FEP est devenu Fonds pour la pêche et les affaires maritimes (FEAMP) pour la programmation 2014-2020.

Notre tableau

¹³⁶⁷ Pour faire face à la crise du secteur agricole et à la pénurie alimentaire dans les années 1950, le Traité de Rome de mars 1957 met en place la Politique agricole commune fondée sur trois principes : (1) l'unicité du marché (qui implique la libre circulation des produits agricoles au sein de l'espace communautaire et la mise en place d'un prix unique pour chaque produit), (2) la préférence communautaire, (3) la solidarité financière. Dans les années 1980, les problèmes de surproduction et la libéralisation du commerce international ont obligé à revoir les principes fondateurs de la PAC : aujourd'hui, elle ne fixe plus de prix artificiels et soutient les exploitants agricoles par le biais d'aides directes conditionnées au respect de certaines normes environnementales et de santé publique. [GROSSMAN et al., 2001, PP.220-222]. Se reporter également aux deux sites suivants pour plus d'informations : http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/160024_fr.htm et www.touteleurope.eu/fr

¹³⁶⁸ La crise économique qui a suivi le choc pétrolier de 1973 aggrave les disparités régionales de plus en plus notables avec l'élargissement : c'est particulièrement à la suite de l'adhésion du Royaume Uni en 1972, que le sommet européen de Paris de 1974 décidera la création du FEDER ; L'idée était que cet instrument compense le coût de la PAC pour le Royaume-Uni en lui permettant de ne pas devenir un contributeur net trop important au budget européen (étant donné que sa structure de production agricole était tournée vers les pays non européens du Commonwealth). En bout de course le résultat ne fut pas celui escompté mais le FEDER s'est révélé le principal instrument œuvrant à la cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

Annexe 18 : La mobilisation des crédits européens dans le cadre de programmes communautaires

Type d'intervention	Description
Programmes opérationnels	<p>Ces programmes résultent d'une coopération entre les Etats membres et la Commission, pour répartir les subventions issues des Fonds (FEDER, FSE, FEAMP (ex-FEP), FEADER, Fonds de cohésion). Ils négocient un Cadre de référence stratégique national (CRSN), pour atteindre les objectifs fixés par la Programmation pluriannuelle concernée¹³⁶⁹. Pour la Politique de cohésion 2007-2013, les Fonds structurels doivent être répartis entre les trois objectifs suivants :</p> <p>1° Objectif : Convergence/Fonds et instruments structurels : FEDER, FSE, Fonds de Cohésion. 2° Objectif : Compétitivité régionale et emploi/Fonds et instruments structurels : FEDER, FSE. 3° Objectif : Coopération territoriale européenne/Fonds et instruments structurels : FEDER.</p>
Initiatives communautaires	<p>De 2000 à 2006, la Commission européenne mettait en place de sa propre initiative des Programmes d'initiative communautaire (PIC) qui appuyaient l'un des axes d'un objectif, et se répartissaient autour de plusieurs thèmes. Pour la période 2007-2013, les PIC disparaissent, avec exception pour certains qui se voient intégrés dans les trois objectifs prioritaires : Urban (politique de la ville) et Equal (égalité des chances) dans l'objectif Compétitivité ; Interreg (coopération transfrontalière) dans l'objectif Coopération territoriale européenne. Le programme Leader (développement rural) est quand à lui financé par un fonds non structurels, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).</p> <p>La Commission va tout de même prendre de nouvelles initiatives visant (si les porteurs de projets qui le souhaitent), « à améliorer la coopération entre la Commission européenne et les grands organismes financiers européens et à accroître la participation des capitaux privés aux projets régionaux » ; En 2006 et 2007, quatre instruments d'ingénierie financière censés faciliter le bouclage des financements pour les porteurs de projets, ont été créés : JASPERS, JEREMIE, JESSICA et JASMINE¹³⁷⁰.</p>
Programmes thématiques	<p>La Commission européenne distribue des subventions pour promouvoir des secteurs et thématiques, par des actions et spécifiques et éminemment innovantes. Les subventions sont accordées selon un programme de travail annuel adopté par chaque Direction Générale (DG) : domaine d'intervention, objectifs, calendriers, conditions, etc. Les services de la Commission lancent ensuite des appels à propositions d'actions répondant aux paramètres requis, publiés sur le site de l'Union et/ou dans le Journal officiel. Exemples : Leonardo da Vinci, Erasmus, Erasmus mundus, etc.¹³⁷¹</p>

Notre tableau

¹³⁶⁹ Les Etats membres élaborent chacun leur *Cadre de référence stratégique nationale (CRSN)* qu'ils doivent remettre à la Commission dans un délai de cinq mois à partir de l'adoption des *orientations stratégiques communautaires (OSC)*. La Commission doit ensuite, dans un délai de trois mois, faire les remarques qu'elle juge importantes sur la stratégie nationale et la liste des programmes opérationnels s'y rattachant, puis procéder à la validation du document ainsi que de chaque programme opérationnel. Ensuite, la gestion de ces fonds étant décentralisée, il revient aux Etats membres et régions de mettre en œuvre ces programmes opérationnels (sélectionner, contrôler, évaluer les projets). La Commission quant à elle engage les fonds, paie les dépenses certifiées, et participe au suivi de chaque programme. Enfin, tout au long de la programmation pluriannuelle, Commission et Etats-membres soumettent des rapports stratégiques. Cf. http://ec.europa.eu/regional_policy

¹³⁷⁰ **(1) JASPERS** (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions – Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes*) opérationnel depuis 2006, est un mécanisme d'assistance technique proposé aux 12 nouveaux Etats membres ayant adhéré en 2004 et 2007. Il leur fournit le soutien nécessaire à la préparation de projets d'envergure et de qualité qui seront financés par les Fonds européens. Ce mécanisme est un partenariat entre la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). **(2) JEREMIE** (*Joint European resources for Micro to Medium Enterprises – Ressources européennes conjointes pour les PME et les micro entreprises*) vise à améliorer l'accès aux financements pour les PME avec les interventions des Fonds structurels ; Ce mécanisme repose sur un partenariat entre la Commission, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI). **(3) JESSICA** (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Soutien communautaire conjoint pour un investissement durable dans les zones urbaines*) a pour objectif d'aider les villes à trouver des cofinancements privés pour les projets de rénovation et de développement urbains qui bénéficient déjà du soutien des fonds structurels ; cela implique une coopération entre la Commission, la BEI, la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) et d'autres institutions financières internationales pour le développement durable. **(4) JASMINE** (*Joint Action to support Micro-finance Institutions in Europe – Action commune pour soutenir les institutions de micro-finances en Europe*) opérationnel depuis fin 2007, elle vise à encourager les Etats membres à créer leurs propres organismes de microcrédit ou à développer les organismes existants, en leur fournissant l'expertise technique, juridique et l'appui financier nécessaire. Une initiative développée par la Commission, la BEI et le FEI. A l'heure actuelle on constate que l'utilisation de ces quatre instruments reste néanmoins faible. [JOUEN, 2011, PP.88-90] ; et le site de l'Union http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/index_fr.cfm

¹³⁷¹ **Le programme Leonardo da Vinci** permet la mobilité des personnes désireuses d'acquérir une expérience professionnelle en Europe, facilite les échanges de bonnes pratiques entre responsables de formation, permet la mise en place de nouveaux outils et méthode de formation. **Le programme Erasmus** favorise la mobilité des étudiants, personnel enseignant et personnels des établissements en Europe, afin de réaliser un espace européen de l'enseignement supérieur. **Le programme Erasmus mundus** va plus loin avec une collaboration entre les établissements supérieurs européens et non européens, en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur européen et de renforcer la compréhension interculturelle.

Annexe 19 : L'évolution du rapport politico-institutionnel de l'UE avec ses régions

<p>Antécédents : (1) <i>La déclaration commune adoptée le 19 juin 1984</i> par le Parlement, le Conseil et la Commission, dans laquelle est évoquée l'intérêt d'une relation plus efficace entre la Commission des Communautés européennes et les autorités régionales ou locales pour permettre une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration de programmes de développement régional. (2) <i>La création du Conseil consultatif des collectivités locales et régionales le 24 juin 1988</i> par la Commission, composé de 42 membres titulaires d'un mandat électoral au niveau régional ou local, avec une section pour les intérêts régionaux et une autre pour les collectivités territoriales plus petites. (3) <i>La résolution sur la politique régionale de la communauté et sur le rôle des régions ou « Charte communautaire de la régionalisation » prise le 18 novembre 1988</i> par le Parlement européen, qui encourage l'institutionnalisation d'entités de type régional et en expose les caractéristiques de base.</p>	
<p>Apports du Traité de Maastricht (signé en 1992 Entré en vigueur en 1993)</p>	<p>(1) les représentants des entités régionales peuvent accéder au Conseil des ministres (Conseil de l'UE) : le traité a modifié l'énoncé de l'actuel article 203 du TCE (ex-art.146) en retirant la référence aux gouvernements nationaux, permettant ainsi à des Etats d'être représentés par un ministre d'une région lors des réunions du Conseil. Cependant, ces représentants régionaux sont amenés à représenter l'Etat lui-même et non spécifiquement leur territoire. (2) la création du Comité des régions¹³⁷² : cet organe où siègent les représentants des collectivités régionales et locales (désignés par le Conseil sur proposition de chaque Etat membre), doit être consulté obligatoirement sur des thématiques précises (santé, éducation, culture, cohésion économique et sociale, réseaux d'infrastructures transeuropéens) et peut, si la Commission, ou le Conseil l'estime nécessaire être consulté sur d'autres questions (article 263 du TCE devenu article 305 du TFUE). (3) l'énonciation du principe de subsidiarité.</p>
<p>Apports du Traité d'Amsterdam (signé en 1997 entré en vigueur en 1999)</p>	<p>(1) Inscription du principe de subsidiarité dans les procédures. (2) Le Comité des régions n'a plus besoin de soumettre son règlement intérieur à l'approbation du Conseil, et peut désormais l'adopter en toute autonomie. (3) Le Parlement européen s'ajoute aux institutions ayant la possibilité de consulter le Comité sur des questions non obligatoires. (4) La saisine obligatoire du Comité est étendue à des domaines supplémentaires : environnement, emploi, politique sociale, formation professionnelle, transports. (5) Le Comité peut émettre des avis de sa propre initiative dans d'autres domaines concernant les collectivités territoriales.</p>
<p>Apports du Traité de Nice (signé en 2001 Entré en vigueur en 2003)</p>	<p>(1) Les membres du Comité doivent être titulaires d'un mandat électoral au niveau régional ou local ou être responsables devant une assemblée élue de niveau correspondant. (2) La désignation des membres du Comité par le Conseil se doit de tenir compte de la proposition formulée par chaque Etat membre.</p>
<p>Apports du Traité de Lisbonne (signé en 2007 entré en vigueur en 2009)</p>	<p>(1) Poctroi d'un droit de recours devant la Cour de justice de l'union européenne : comme cela avait déjà été prévu dans le projet de traité constitutionnel de 2003 et par l'article 8 du protocole d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, le Traité de Lisbonne a attribué un droit de recours au Comité des régions pour sauvegarder ses prérogatives ou violation du principe de subsidiarité pour un acte où il doit être consulté (article 263 du TFUE). (2) La consécration explicite du principe d'autonomie locale et régionale (article 4 du Traité de Lisbonne).</p>

Notre tableau/ Sources : [Comité des régions, 2005, PP.10-18], [Bertoncini et al., 2010, PP.321-323], [Doutriaux, 2010, PP.135-137]

¹³⁷² Parmi les réseaux européens de collectivités ayant contribué par leurs actions à la création du Comité des régions, on peut citer **le Conseil des communes et des régions en Europe (CCRE)** fondé en 1951 sous le nom Conseil des communes, ainsi que **l'Assemblée des régions d'Europe (ARE)** créée en 1985. **le CCRE** est une fédération rassemblant plus de 50 associations nationales de villes et régions de 40 pays, qui cherche à influencer les politiques communautaires en favorisant l'échange d'information au niveau local et régional, en renforçant la contribution des collectivités et en coopérant avec elles ailleurs dans le monde, tout cela dans le but de promouvoir une Europe unie fondée sur l'autonomie locale et régionale. **L'ARE** est un forum de coopération interrégionale et un groupe d'influence politique des régions auprès des institutions européennes, un réseau rassemblant plus de 250 régions issues de 35 pays et 16 organisations interrégionales. Cf. <http://www.ccre.org/fr/champsactivites/view/3130> et <http://www.aer.eu/fr/a-propos-de-lare.html>.

Annexe 20: Les Conférences des Présidents des Régions Ultrapériphériques (CPRUP) de 1995 à 2012

Conférence des Présidents	Date	Lieu¹³⁷³
Première	31 mars 1995	Gourbeyre (Guadeloupe/France)
Deuxième	14 mars 1996	Funchal (Madère/Portugal)
Troisième	14 avril 1997	Saint-Denis (La Réunion/ France)
Quatrième	15 juin 1998	Ponta Delgada (Les Açores/Portugal)
Cinquième	5 mars 1999	Rémire-Montjoly (La Guyane/France)
Sixième	31 mars 2000	Funchal (Madère/Portugal)
Septième	25 septembre 2001	Lanzarote (Iles Canaries/Espagne)
Huitième	15 octobre 2002	La Palma (Iles Canaries/Espagne)
Neuvième	30 octobre 2003	Fort-de-France (Martinique/France)
Dixième	2 septembre 2004	Ponta Delgada (Les Açores/Portugal)
Onzième	4 septembre 2005	Saint-Denis (La Réunion/France)
Douzième	21 octobre 2006	Pointe-à-Pitre (Guadeloupe/France)
Treizième	6 octobre 2007	Funchal (Madère/Portugal)
Quatorzième	30 octobre 2008	Cayenne (La Guyane/France)
Quinzième	14/15 octobre 2009	Las Palmas de Gran Canaria (Iles Canaries/Espagne)
Seizième	27/28 octobre 2010	Santa Cruz de Tenerife (Iles Canaries/Espagne)
Dix-septième	3/4 novembre 2011	Fort-de-France (Martinique/France)
Dix-huitième	13/14 septembre 2012	Horta, île de Faial (Les Açores/Portugal)

Notre tableau

¹³⁷³ La Conférence se tient dans la région qui prend la présidence tournante annuelle – exception eut lieu pour les Iles Canaries qui ont eu volontairement la présidence deux ans (2009 et 2010) pour la faire coïncider avec la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne au premier trimestre 2010. A noter que la Commission européenne y est représentée par le Commissaire en charge de la Politique régionale.

Annexe 21 : Le Mémorial ACTe et sa démarche mémorielle scientifique et culturelle

Projet ambitieux, dont le rayonnement se veut international, le projet Mémorial ACTe s'affirme comme « Acte » susceptible de fécondation et de production d'une nouvelle culture.

1- Un enjeu régional pour la mémoire.

L'enjeu majeur du mémorial de la traite négrière et de l'esclavage est de donner naissance à un espace régional dédié à la mémoire, l'information, la connaissance et à la recherche historique, à destination de la population, des touristes, des étudiants et des chercheurs. Le Mémorial ACTe se veut un lieu symbolique fort, en écho avec son temps et projectif sur les expressions contemporaines. A la fois informatif, éducatif, voire « attractif » sous certains aspects, le Mémorial ACTe sera un lieu pour apprendre, se recueillir, (re)chercher une histoire désormais commune à l'humanité. [...]. Bien que centrée sur l'archipel guadeloupéen et son environnement caribéen, la problématique de la traite négrière et de l'esclavage y sera présentée dans son contexte mondial et plurimillénaire en un aller-retour didactique et fécond entre l'universel et le particulier.

2- Un projet tourné vers le futur.

Le projet se veut ancré sur la mémoire de la traite et de l'esclavage et tourné sur les expressions qui en sont nées et qui en naissent aujourd'hui. C'est avant tout un lieu de promotion d'un nouvel humanisme et d'entente entre les peuples, les nations, les cultures.

3- Un message sur la différence.

L'approche intellectuelle choisie ne se veut pas un simple discours mais une approche par touches de différentes natures, tant intellectuelles que pluridisciplinaires ou formelles. Il ne s'agira pas de prédéfinir « une morale » étroite mais une ouverture réaffirmant que l'« Autre », même si les différences entre les individus comme les cultures et les sociétés doivent être affirmées, reconnues, valorisées.

4- Un outil de réflexion sur le contemporain.

Une suite de questionnements sur le monde d'aujourd'hui, l'héritage et les réminiscences de l'esclavage dans nos sociétés (formes contemporaines d'asservissement, formes contemporaines de résistance), en débordant sur des réflexions d'ordre philosophique que les expressions artistiques contemporaines peuvent traduire pour partie : qu'est-ce que l'asservissement, la résistance, le crime contre l'humanité, les droits de l'homme, l'universalisme, le silence, l'oubli, la mémoire, la souffrance, l'identité, le racisme?

5- Le Mémorial ACTe associe des partenaires régionaux mais aussi internationaux : c'est un projet qui s'inscrit dans un réseau international de mémoire et de défense des droits de l'Homme. [...].

6- Une scénographie cognitive et sensorielle.

La volonté politique est de créer un contenu fort sur la mémoire dans lequel le passé informe le présent, le nourrit pour construire un futur nouveau et riche. [...].

Annexe 22 : Statut d'autonomie des Iles Canaries :
article 17 sur le Président de la Communauté autonome, article 22 sur les fonctions du Gouvernement et
l'Administration autonome et article 23 sur l'organisation territoriale

Article 17 du Statut d'autonomie des Iles Canaries

- 1- Le Parlement élira parmi ses membres le Président du Gouvernement des Canaries.
 - 2- Le Président du Parlement, consulte au préalable les forces politiques représentées en son sein, et au oui-dire de la Table, proposera un candidat comme Président du Gouvernement Canarien. Le candidat devra obtenir la majorité absolue au premier vote ; s'il ne l'obtient pas on procédera à un nouveau vote passé 48 heures, et la confiance sera attribuée s'il obtient la majorité simple. Au cas où il n'obtiendrait pas cette majorité, se feront des propositions successives prévues antérieurement. Si passé le délai des deux mois, à partir du premier vote d'investiture, aucun candidat n'a obtenu la confiance du Parlement, celui-ci sera automatiquement dissolu, procédant à la convocation de nouvelles élections pour le même. Le mandat du nouveau Parlement durera en tout cas, jusqu'à la date que devait atteindre le premier.
 - 3- Une fois élu, le Président sera nommé par le Roi.
- Notre traduction.

Article 15 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries – (Fonctions du Gouvernement)

- 1-Les fonctions exécutives et administratives en conformité avec ce qu'établit le présent Statut.
- 2-L'autorité réglementaire.
- 3-La planification de la politique régionale et la coordination de la politique économique insulaire avec la régionale, en tenant compte des besoins de chaque île.
- 4-l'interposition de recours d'inconstitutionnalité et toutes facultés que lui attribue la Loi Organique du Tribunal Constitutionnel.
- 5-Quelque autre autorité ou faculté qui lui soit conférée par les Lois ». Notre traduction.

Article 22 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries – (Administration autonome)

- 3-La Communauté autonome pourra exercer ses fonctions administratives, soit directement, soit par délégation ou remise aux Cabildos Insulaires et Municipalités, en conformité avec les Lois du Parlement des Canaries ».

Article 23 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries – (Organisation territoriale)

- 6-Le Gouvernement canarien coordonnera l'activité des Cabildos Insulaires pour ce qui affecte directement l'intérêt général de la Communauté autonome.
- 7- Aux Municipalités, en plus de leurs compétences propres, leur reviendra l'exercice de celles que leur délègue la Communauté autonome ». Notre traduction.

Annexe 23 : Statut d'autonomie des Iles Canaries :
article 13 sur les fonctions du Parlement, article 23 sur les Cabildos insulaires

Article 13 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries – (Fonctions du Parlement)

- a) Exercer l'autorité législative de la Communauté autonome.
 - b) Approuver les budgets de la même.
 - c) Contrôler politiquement l'action du Gouvernement Canarien.
 - d) Désigner, par ses membres et pour chaque législature du Parlement des Canaries, les Sénateurs représentants de la Communauté autonome, en assurant, en tout cas, l'adéquate représentation proportionnelle. L'acceptation de leur désignation impliquera le renoncement à leur condition de député autonome. [...].
 - e) Solliciter du Gouvernement d'Etat l'adoption et présentation de projets de loi, et présenter directement des propositions de lois devant les « Cortes Generales », en accord avec l'article 87.2 de la Constitution.
 - f) Interposer des recours d'inconstitutionnalité et se présenter devant le Tribunal Constitutionnel dans les suppositions et dans les termes prévus dans la Constitution.
 - g) Quelques autres que lui assigne la Constitution, le présent Statut ou les Lois
- Notre traduction.

Article 23 du Statut d'Autonomie des Iles Canaries – (Organisation Territorial)

- 1- Canaries articule son organisation territoriale en sept îles.
 - 2- Les îles jouissent d'autonomie pleine pour l'exercice des intérêts propres. Elles jouiront également d'autonomie pour l'exercice des compétences qu'on lui attribue dans le cadre qu'établit la Constitution et sa législation spécifique.
 - 3- Les Cabildos constituent les organes de Gouvernement, administratif et de représentation de chaque île. Leur organisation et fonctionnement se régira par une Loi approuvée par majorité absolue du parlement des Canaries dans le cadre de la Constitution.
 - 4- Aux îles leur revient l'exercice des fonctions qui leurs sont reconnues comme propres ; celles qui se transfèrent ou délèguent par ma Communauté Autonome, et la collaboration dans le développement et l'exécution des accords adoptés par le Gouvernement Canarien, dans les termes qu'établissent les Lois de son Parlement. [...].
 - 5- Les Cabildos Insulaires, quant aux institutions de la Communauté Autonome, assument dans chaque île la représentation ordinaire du Gouvernement et de l'Administration Autonome et exécutent en son nom n'importe qu'elle compétence qui n'est pas exercée directement à travers des organes administratifs propres, dans les termes qu'établit la Loi. [...].
- Notre traduction

Annexe 24: Article 21 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) sur la Commission d'Administration Territoriale

Article 21 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC)

1- La Commission d'Administration Territoriale de la Communauté Autonome des Canaries, est l'organe pour la collaboration permanente entre l'Administration de la dite Communauté et celles des entités locales.

2- La Commission d'Administration Territoriale sera présidée par le Vice-président du Gouvernement des Canaries.

3- Elle sera composée d'un nombre égal de représentants de l'Administration de la Communauté Autonome et des Administrations locales.

1) La représentation de la Communauté Autonome se composera de :

- a) les Consejeros compétents en matière de régime local et finances, avec caractère permanent
- b) les Consejeros compétents en la matière en raison des dossiers à traiter
- c) le reste des membres que désigne le Gouvernement dans le but de compléter la parité établie

2) Les Entités locales seront représentées par :

- a) les Présidents des sept Cabildos Insulaires
- b) les Maires des deux communes qui sont siège de la capitale régionale
- c) un Maire représentant du reste des Corporations municipales pour chacune des îles

[...]

Notre traduction

Annexe 25 : Les municipalités aux Iles Canaries et l'article 7 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC) sur les Entités locales

Municipalités	
Tenerife	31 : Adeje, Arafo, Arico, Arona, Buenavista del Norte, Candelaria, El Rosario, El Sauzal, El Tanque, Fasnia, Garachico, Granadilla de Abona, Guía de Isora, Güímar, Icod de los Vinos, La Guancha, La Matanza de Acentejo, La Orotova, La Victoria de Acentejo, Los Realejos, Los Silos, Puerto de la Cruz, San Cristóbal de La Laguna, San Juan de la Rambla, San Miguel de Abona, Santa Cruz de Tenerife, Santa Ursula, Santiago del Teide, Tacoronte, Tegueste, Vilaflor.
La Palma	14: Barlovento, Breña Alta, Breña Baja, El Paso, Fuencaliente de La Palma, Garafía, Los Llanos de Aridane, Puntagorda, Puntallana, Santa Cruz de la Palma, Tazacorte, Tijarafe, Villa de Mazo.
La Gomera	6: Agulo, Alajeró, Hermiga, San Sebastian de la Gomera, Valle Gran Rey, Vallehermoso.
El hierro	3: El Pinar de El Hierro, Frontera, Valverde.
Gran Canaria	21: Agaete, Agüimes, Artenara, Arucas, Firgas, Gáldar, Ingenio, La Aldea de San Nicolás, Las Palmas de Gran Canaria, Mogán, Moya, San Bartolomé de Tirajana, San Brígida, Santa Lucía de Tirajana, Santa María de Guía de Gran Canaria, Tejeda, Telde, Teror, Valleseco, Valsequillo de Gran Canaria, Vega de San Mateo.
Fuerteventura	6: Antigua, Betancuria, La Oliva, Pájara, Puerto del Rosario, Tuineje.
Lanzarote	7: Arrecife, Haría, San Bartolomé, Tegüise, Tías, Tinajo, Yaiza.

Article 7 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (LRJAPC)

1- Egalement auront la considération d'administration publique des Canaries les Entités locales qui peuvent se constituer dans l'archipel conformément à la législation basique de régime local :

- a) celles d'envergure territoriale inférieure à la Municipalité
- b) les aires métropolitaines
- c) les associations de Municipalités.

2- Auront considération égale les administrations institutionnelles créées en accord avec la Loi.

[...]

Notre traduction

Annexe 26: La trajectoire historique de la vie politique canarienne avant 1993, et les couleurs politiques de la Présidence autonome de 1978 à 2011

Durant la période précédant l'adoption du Statut d'Autonomie du 10 Août 1982, la vie politique canarienne était marquée par les accessions récurrentes au pouvoir du parti politique UCD (Unión de Centro Democrático). Ce mouvement politique d'envergure étatique créé quelques mois avant les élections législatives nationales de 1977, consistait alors en une coalition de partis d'opposition au franquisme et des dénommés « indépendientes » ou « azules », personnalités liées au Président du Gouvernement Adolfo Suarez¹³⁷⁴ et membres de son Gouvernement. Lors de sa création, l'UCD présentait les caractéristiques des partis de la droite espagnole. Aux Canaries, l'UCD remporta la « Presidencia de la Junta » de 1978 à 1982¹³⁷⁵. De 1982 à 1991, ce sont encore deux partis à envergure étatique qui se partageait l'accession à la Présidence du Gouvernement Autonome des Canaries : le PSOE (Partido Socialista Obrero Español) de 1983-1987 et 1991-1993 ; Le CDS (Centro Democrático y Social) en 1987 et 1988. Au niveau national, le PSOE s'est présenté à ses débuts comme le seul parti d'opposition au Gouvernement Suarez capable de mener à terme la Transition démocratique. Aux Iles Canaries, le PSC-PSOE appliqua la stratégie du PSOE national en cherchant à enrôler un large bloque social, avec la particularité d'être confrontés à un groupe de militant nationalistes (qui finiront par créer de nouvelles formations politiques : Unidad Socialista Obrera Canaria – USOC, et Unidad Socialista Canaria- USC). Le CDS est un des partis créés par les anciens militants de l'UCD après sa disparition en 1983. Cette formation politique s'est présentée à l'électorat canarien comme l'alternative à la prédominance socialiste.

— Les couleurs politiques de la Présidence autonome de 1978 à 2011 —

	Partis Politiques	Présidents de la « Junta » (1978-1982) Présidents du Gouvernement (1982-2011)
Phase Pré-autonomique (1978-1982)		
Avril 1978	UCD	Alfonso Soriano
Juin 1979	UCD	Fernando Bergasa
Juin 1980	UCD	Vicente Álvarez Pedreira
Juin 1981	UCD	Fernando Bergasa
Juin 1982	UCD	Javier Ucelay
Phase Post-autonomique (1982-2011)		
Décembre 1982	PSOE	Jerónimo Saavedra
Juillet 1987	CDS	Fernando Fernández
Décembre 1988	CDS	Lorenzo Olarte
Juillet 1991	PSOE	Jerónimo Saavedra
Avril 1993	CC	Manuel Hermoso
Juillet 1999	CC	Román Rodríguez
Juillet 2003	CC	Adán Martín
Juillet 2007	CC	Paulino Rivero
Juillet 2011	CC	Paulino Rivero

Notre tableau¹³⁷⁶/ Source : www.historiaelectoral.com/acanarias.html

¹³⁷⁴ Durant la transition démocratique qui suivit le Franquisme, le Président du Gouvernement Carlos Arias Navarro rencontrant des difficultés à mener les réformes et à s'entendre avec le Roi d'Espagne Juan Carlo I, présenta sa démission en 1976, permettant ainsi à Adolfo Suarez de lui succéder. Celui-ci mettra en place les discussions avec les forces politiques et sociales du pays pour procéder à la construction du régime démocratique.

¹³⁷⁵ Pour en savoir plus, se reporter à GARCIA ROJAS José Adrian, (Coord.) Temas de Política y Gobierno en Canarias, éd. Jurídicas Di JUSA, Madrid, 2004, P.279.

¹³⁷⁶ Source : www.historiaelectoral.com/acanarias.html

Annexe 27 : Elections des députés autonomiques des Canaries, Présidence des Cabildos insulaires et couleurs politiques (2007-2011)

Elections des Députés autonomiques des Canaries et couleurs politiques (2007/2011)

	2007	2011
Partido Popular (PP)	15 sièges avec 24,04% (224,883 votes)	21 sièges avec 31,94% (289,381 votes)
Coalición Canaria (CC) / PNC/CCN/AHI¹³⁷⁷	19 sièges avec 24,14% (225,878 votes)	21 sièges avec 24,94% (225,948 votes)
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	26 sièges avec 34,51% (322,833 votes)	15 sièges avec 20,98% (190,028 votes)
Nueva Canarias (NC)/PNL/ILP/PIL/AMF¹³⁷⁸	5,42% (50,749 votes) N'a pas obtenu représentation conformément aux règles de pourcentage établies par la Norme électorale.	3 sièges avec 9,07% (82, 148 votes)

Notre tableau/ Source : www.historiaelectoral.com/acanarias.html

Présidence des Cabildos Insulaires et couleurs politiques (2007/2011)

	2007	2011
Tenerife	<i>Coalición Canaria (CC) - Partido Nacionalista Canario (PNC)</i>	CC-PNC-Centro Canario Nacionalista (CCN)
La Palma	<i>Coalición Canaria (CC) - Partido Nacionalista Canario (PNC)</i>	CC-PNC/ à partir de novembre 2013 PSOE
La Gomera	<i>Partido Socialista Obrero Español (PSOE)</i>	PSOE
El Hierro	<i>Coalición Canaria (CC)- Agrupación Herreña Independiente (AHI)</i>	CC-AHI/ à partir de septembre 2011 PSOE
Gran Canaria	<i>Partido Popular (PP)/ à partir de juillet 2007 Partido Socialista Obrero Español (PSOE) avec l'appui de Nueva Canarias (NC).</i>	PP
Fuerteventura	<i>Coalición Canaria (CC) - Partido Nacionalista Canario (PNC)</i>	CC
Lanzarote	<i>Partido Socialista Obrero Español (PSOE)/ à partir d'octobre 2009 Coalición Canaria (CC)</i>	CC

Notre tableau/ Source : www.historiaelectoral.com/acanarias.html

¹³⁷⁷ En 2007, Coalición Canaria (CC) a fait alliance avec Partido Nacionalista Canario (PNC) et Agrupación Herreña Independiente (AHI). En 2011, s'est rajouté, Centro Canario Nacionalista (CCN).

¹³⁷⁸ Le Député et ex-Président du Gouvernement autonome des Canaries, Roman Rodriguez, quitta Coalición Canaria (CC) en 2005 pour créer un nouveau parti : Nueva Canarias (NC). Pour les élections autonomiques de 2007, Nueva Canarias (NC) fit alliance avec Partido Nacionalista de Lanzarote (PNL) et Iniciativa Legislativa Popular (ILP). En 2011 s'ajoutèrent Partido Independientes de Lanzarote (PIL) et Asambleas Municipales de Fuerteventura (AMF).

Annexe 28: Le double sens de la responsabilité selon Gusfield

Responsabilité causale	Responsabilité politique
<p>Renvoie à l'explication causale d'un évènement.</p> <p>Répond à la question : « Comment ça se fait ? » L'attribution d'une responsabilité causale est affaire de cognition ou de croyance.</p> <p>Elle soutient une thèse sur l'enchaînement des faits qui rend compte de l'existence du problème.</p>	<p>Désigne la personne ou l'instance chargée de contrôler une situation ou de résoudre un problème.</p> <p>Répond à la question : « Que doit-on faire ? » L'imputation d'une responsabilité politique est affaire de politique publique.</p> <p>Elle affirme que quelqu'un, une personne une instance, est obligée de faire quelque chose à propos d'un problème, tenue d'éradiquer ou d'adoucir une situation préjudiciable.</p>

Notre tableau/Source : [Gusfield, 2009, P.14]

Annexe 29 : Les modalités de la structure de coopération arrêtées dans le protocole du 4 novembre 2011

	La Conférence des Présidents	Le Comité de Suivi RUP
Statut	Organe principal (art.3-1)	Assiste la Conférence des Présidents (art.3-2)
Composition	Présidents des organes exécutifs de chaque Région ultrapériphérique membre (art.4-1)	Hauts fonctionnaires des administrations régionales, désignés par chaque Président. Chaque région désigne un membre titulaire et un membre suppléant (art.6-2)
Fonctions	Définir et impulser les orientations politiques et stratégiques fondamentales de cette coopération ; Représenter les intérêts communs de l'ultra périphérie auprès des institutions, des organes et des organismes européens ; Choisir parmi ses Régions membres une présidence tournante de la Conférence et pour un mandat d'au moins une année ; Adopter toutes les délibérations nécessaires à la poursuite des objectifs du présent Protocole (art.4-2)	Exécuter les orientations de la Conférence (art.6-1) Préparer les travaux de la Conférence ; Exécuter les mandats que la Conférence lui confie ; Rechercher des accords pour atteindre des positions communes ; Mettre en œuvre des actions dans le cadre des objectifs définis au présent Protocole ; Coordonner la coopération technique ; Présenter à l'occasion de la session annuelle de la Conférence un rapport annuel de ses activités (art.6-3)
Organisation	Réunion en session ordinaire, au moins une fois par an sur le territoire de la Région assurant la présidence. Des circonstances particulières peuvent toutefois justifier la tenue de réunions extraordinaires à la demande d'une ou plusieurs régions membres (art.4-3)	Réunion au moins deux fois par an, programmées et organisées en tenant compte des déplacements de ses membres (art.6-5) La présidence est exercée par le représentant de la Région qui assure la présidence de la Conférence. Le Président convoque et préside les réunions, établit l'ordre du jour et dresse le procès-verbal des travaux conclus (art.6-4)
Prise de décision	Les décisions sont prises par consensus (art.4-4) Les conclusions font l'objet d'une Déclaration Finale (art.4-5) Le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, le Comité économique et social, le Comité des régions et les Etats membres concernés sont destinataires des Déclarations Finales (art.4-6)	Les décisions sont prises par consensus (art.6-6)

Notre tableau

Annexe 30 : Définitions de la coopération politique et technique arrêtées dans le Protocole du 4 novembre 2011

Coopération politique (art.9)	Coopération technique (art.10)
<p>Dans le cadre de la coopération à mettre en œuvre avec l'Union européenne et d'autres organisations internationales, les Régions ultrapériphériques membres de la Conférence s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - agir de manière concertée et active auprès des Institutions européennes en vue de l'adoption, sur la base de l'article 349 du TFUE, des mesures spécifiques destinées à créer les conditions les plus favorables à l'application du régime général de l'UE sur leur territoire ; - promouvoir la défense de la dimension ultrapériphérique de l'UE - échanger des informations et se consulter mutuellement sur les questions relatives à leur action extérieure présentant un intérêt commun pour tout ou partie des Régions ; - coordonner leurs actions en vue d'adopter des positions communes au sein de toutes les organisations à vocation régionale, européenne et internationale au sein desquelles elles sont représentées. <p>Ces actions sont conduites en étroite coordination avec les autorités des Etats membres concernés, la Commission européenne et d'autres institutions et organes européens, dans le respect des règles de droit interne applicable.</p>	<p>Les Régions ultrapériphériques membres de la Conférence s'engagent à poursuivre et à développer entre elles la mise en œuvre d'actions de coopération scientifique et technique dans des domaines d'intérêt commun.</p> <p>A cet égard, elles coopèrent en particulier pour promouvoir et renforcer les mécanismes de coopération entre les administrations, les institutions publiques, les entreprises et les organisations économiques et sociales et pour mettre en place une politique de communication dynamique visant à mieux faire comprendre l'ultrapériphérie.</p> <p>Les Régions ultrapériphériques membres de la Conférence s'efforcent également de promouvoir cette coopération technique dans ces domaines avec d'autres régions européennes ainsi que les pays situés dans le même environnement géographique ou avec lesquels elles entretiennent des liens traditionnels.</p>

Notre tableau

Annexe 31 : Arguments sur le phénomène migratoire dans l'ultrapériphérie (2007-2009)

<p>Communication de la Commission, « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », Bruxelles, le 12-09-2007 COM (2007) 507 final</p>	<p>(P.12) – <u>L'enjeu de l'évolution démographique et des flux migratoires</u></p> <p>« Les populations de la plupart des RUP connaissent des changements significatifs, tant en raison des évolutions démographiques naturelles que des flux migratoires, qui constituent autant d'opportunités que de menaces pour leur croissance économique et sociale. Le processus a des conséquences sur l'aménagement du territoire, le marché du travail, les besoins de formation et les services publics. Le taux de croissance démographique des DOM est le plus élevé de l'UE. Aux Canaries, l'augmentation du nombre de migrants irréguliers* par voie maritime est aggravée par le problème de l'immigration illégale de mineurs non accompagnés. * Le gouvernement espagnol faisait état de 4751 arrivées de migrants irréguliers par voie maritime en 2005 aux Canaries, et de 31 245 en 2006 ».</p>
<p>Déclaration finale du 4 oct. 2007 XIIIème Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques – Madère 2- 6 oct.2007</p>	<p>(P.1) « Consciente que de nombreux défis marquent les agendas européen et mondial – globalisation, approvisionnement énergétique, changements climatiques, immigration illégale – et qu'ils sont susceptibles d'avoir des impacts de très grande ampleur sur le développement durable de nos Régions ».</p> <p>(P.2) « Souligne parallèlement la pertinence des thématiques identifiées par la Commission en tant qu'enjeux tant pour le devenir de l'Union Européenne que pour l'avenir des Régions Ultrapériphériques – les changements climatiques, l'évolution démographique et la gestion des flux migratoires, la politique maritime – [...] ».</p> <p>(P.3) <u>La Conférence des Présidents décide :</u> « d'apporter tout d'abord sa contribution sur les enjeux identifiés dans la Communication de la Commission ».</p> <p>(P.9) <u>Evolution démographique et immigration</u> « La Conférence réaffirme les difficultés auxquelles sont confrontées les RUP du fait de l'immigration clandestine et réclame, par conséquent, que des initiatives appropriées soient prises en concertation avec nos régions et leurs Etats membres. Elle observe que certaines Régions Ultrapériphériques enregistrent une augmentation démographique extrêmement rapide. Dans ce contexte, elle invite les instances communautaires à tenir compte de ses effets sur l'ensemble des composantes du développement durable. Demande à l'Union d'assurer une présence permanente sur l'atlantique pour réduire les risques associés à la sécurité ».</p>
<p>Déclaration finale du 28 oct. 2008 XIVème Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques – Cayenne 27, 28, 29 et 30 Oct. 2008</p>	<p>(P.4) – <u>La XIV^e Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques de l'Union Européenne, par ailleurs :</u></p> <p>« Demande que la politique de coopération avec des pays tiers soit un instrument de développement de ces pays, seul moyen effectif de lutter contre le drame humanitaire de l'immigration irrégulière. Sollicite le maintien de mesures empêchant le trafic illégal de personnes. Demande également le soutien des institutions européennes et des Etats membres pour que la prise en charge des mineurs immigrants non accompagnés ne relève pas de la seule responsabilité des régions ».</p>
<p>Mémoire conjoint des régions ultrapériphériques « Les RUP à l'horizon 2020 » - Las Palmas de Gran Canaria 14 oct. 2009</p>	<p>(P.14) – <u>Confrontées aux pressions démographiques</u></p> <p>« Bien que diversifiées, les trajectoires démographiques et les contextes migratoires des RUP pèsent de façon importante sur les territoires et les infrastructures. [...] L'afflux massif de migrants en situation irrégulière vient augmenter les difficultés des RUP soumises à cette pression, en termes d'accueil, d'infrastructures de soins, d'éducation, de formation et d'hébergement notamment. Si la seule politique à long terme pour faire baisser cette pression passe par la coopération au développement et le dialogue international concerté qui sont les voies privilégiées de l'UE, elle doit cependant contribuer aux mesures immédiates que doivent prendre les RUP concernées ».</p> <p>(P.38) – <u>L'impact des nouveaux défis</u> (P.42) – <u>L'évolution démographique et l'impact des flux migratoires</u></p> <p>« Bien que les RUP aient des trajectoires démographiques différentes, elles connaissent en majorité un accroissement de la population soit naturellement, soit du fait d'une pression migratoire importante.</p>

	<p><i>Les tendances impliquent une demande accrue de services publics, notamment de santé, de services sociaux et d'éducation, mais aussi de biens préférentiels, en particuliers de logements sociaux à loyers modérés.</i></p> <p><i>Cet accroissement accéléré de la population a, pour les autorités publiques compétentes, des répercussions significatives sur la fourniture de services dites « essentiels » à la population.</i></p> <p><i>Cette situation exige l'adoption de mesures diverses à court, moyen et à long termes que les déclarations de la Conférence de Présidents des RUP et autres documents politiques n'ont pas cessé d'exiger et qui aurait une importance cruciale dans le développement future de ces régions ».</i></p>
--	--

Notre tableau¹³⁷⁹

¹³⁷⁹ Les passages sont soulignés par nous.

Annexe 32 : Extraits de la législation canarienne sur la gestion des Mineurs

Ley 1/1997, de 7 de febrero, d'Atención Integral a los Menores¹³⁸⁰

Chapitre II – Distribution des compétences

Article 9-1 : Le Gouvernement des Canaries dirige les fonctions d'attention intégrale aux mineurs de l'Administration publique de la Communauté Autonome et coordonne l'exercice des compétences qui revienne à celle-ci, avec celles qui s'attribuent aux entités locales canariennes.

Article 10-1 : Reviennent à la "consejería" qui s'est vue attribuer la thématique de l'attention aux mineurs les compétences relatives à la protection et à la rééducation des mineurs¹³⁸¹.

Article 11-1 : Reviennent aux Cabildos insulaires les compétences relatives à la prestation de services spécialisés en matière de prévention ; l'exécution des mesures de protection qui s'établissent dans cette loi ; et l'expertise-conseil et coopération technique, juridique et économique aux entités municipales, en accord avec ce qui est établi la législation de régime local.

Article 11-2 : Spécifiquement, reviennent aux Cabildos insulaires, à travers les organes et unités administratives qui déterminent ses normes d'organisation [...]

La gestion des centres et services publics d'accueil de caractère insulaire ou supra municipal et de ceux qui ont une incidence sur la population insulaire.

La prestation de services spécialisés à l'attention du mineur.

La coordination et supervision des centres et services d'attention au mineur gérés par les Mairies [...].

Article 12-1 : Les entités municipales des Canaries exerceront les compétences qui comprennent les fonctions d'information, de détection, de prévention et d'intégration socio-familiale des mineurs, dans les termes prévus dans cette loi.

Decreto 40/2000, de 15 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria

Chapitre II – Les centres de protection

Sección 1º – Les centres d'accueil immédiat

Article 13-1 : sont des centres d'accueil immédiat ceux qui s'occupent des mineurs courant un risque grave ou quelque autre cause qui exige une intervention immédiate, ou dont la tutelle ou garde a été assumée par la Direction Générale de Protection Générale du Mineur et de la Famille.

Article 13-2 : son objet est de protéger le mineur et de lui assurer son bien-être, auquel cas s'analysera et s'évaluera la problématique personnelle, sociale et familiale des mineurs accueillis, pour lesquels s'émettront des rapports psychologiques, pédagogiques, socio-familiaux et médicaux-sanitaires de ceux qui soient nécessaires afin de proposer les mesures de protection les plus adéquates à leurs circonstances ou besoins.

Article 13-3 : le séjour dans ces centres se limitera au temps strictement nécessaire, en essayant de ne pas dépasser les trente jours.

Article 14 : le nombre maximum de mineurs qui peuvent être accueillis dans ce type de centre sera celui de vingt, sauf quand il s'agit de fratrie, auquel cas la Direction Générale de Protection Générale du Mineur et de la Famille pourra accorder le dépassement de ce dit chiffre.

¹³⁸⁰ Notre traduction.

¹³⁸¹ A l'heure actuelle de notre rédaction, il s'agit de la « Dirección General de Dependencia, Infancia y familia » au sein de la « Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda » du Gouvernement autonome des Canaries.

Annexe 33 : Extraits de Presse relatant la collaboration entre Autonomies sur les MENA

<p align="center">ElMundo (24/08/2006)</p> <p align="center">« Les Canaries défendent la dispersion des immigrés et exigent qu'on répartisse aussi les mineurs »¹³⁸²</p>	<p>- « Le Gouvernement canarien a averti que l'immigration est un problème concernant tous les espagnols et européens et pour cela n'exige pas la solidarité, sinon que l'Etat remplisse avec responsabilité ses fonctions, notamment celle de répartir de façon obligatoire les mineurs entre les Communautés Autonomes ».</p> <p>- « [...] la répartition des immigrés doit inclure les mineurs, a dit la ministre autonome des Affaires Sociales Marisa Zamora, qui a précisé que les Canaries ont actuellement sous tutelle 627 mineurs étrangers, et 17 plus qui sont encore au Commissariat ».</p>
<p align="center">ElMundo (07/09/2010)</p> <p align="center">« Le Gouvernement demandera aux CCAA qu'elles assument la tutelle des mineurs immigrés transférés des Canaries »¹³⁸³</p>	<p>- « Le Ministre du Travail et Affaires Sociales, Jesus Caldera, a comparu devant la Commission des Affaires sociales du Congrès des Députés pour aborder la crise de l'immigration. Durant son intervention Caldera a informé que le Gouvernement a accordé à l'exécutif canarien d'exposer au Conseil Supérieur de la Politique d'immigration du 18 septembre prochain que soient inclus les mineurs immigrés non accompagnés dans les transferts vers la Péninsule. Leur tutelle sera de la compétence des distinctes Communautés Autonomes, mais le Ministre des Affaires Sociales coopérera dans les programmes de prise en charge ».</p> <p>- « Caldera justifie cette décision par la situation "exceptionnelle" qu'affrontent les Canaries, où leurs centres d'accueil se trouvent débordés avec les arrivées massives de cayucos ces derniers mois. Le nombre de mineurs d'âge qui sont arrivés par mer de façon clandestine a dépassé les 700 ces dernières semaines, quand le contingent assigné à l'archipel pour leur accueil est de 250 places ».</p> <p>- « Caldera a reconnu que la situation aux Canaries est "préoccupante" et "très grave" et a fait un appel à la "solidarité" du reste des Communauté Autonomes, en réitérant, parallèlement, que la politique de transfert vers la Péninsule est "indispensable" [...] ».</p>
<p align="center">ElMundo(18/09/2006)</p> <p align="center">« Les Autonomies accueilleront les mineurs immigrés qui ne peuvent pas être pris en charge aux Canaries »¹³⁸⁴</p>	<p>- « Les représentants des Communautés Autonomes au Conseil Supérieur de l'Immigration ont manifesté ce lundi leur disposition à accueillir les immigrés mineurs d'âge non accompagnés, provenant des Canaries, qui ne peuvent être pris en charge dans de bonnes conditions par l'Exécutif îlien, à cause de la saturation des centres d'internement [...] ».</p>
<p align="center">ElMundo(19/09/2006)</p> <p align="center">« Le Gouvernement et les CCAA concrétisent aujourd'hui le plan d'accueil des mineurs depuis les Canaries »¹³⁸⁵</p>	<p>- « Le Gouvernement et les Communautés Autonomes ont atteint hier « un accord de fond » pour la répartition des mineurs étrangers non accompagnés depuis les Canaries vers la Péninsule, et, à partir d'aujourd'hui, commenceront les travaux pour concrétiser la participation de chacune des CCAA dans ce programme de transferts ».</p> <p>- « Le Ministère du Travail et des Affaires Sociales et le Gouvernement canarien ont exposé au Conseil Supérieur des Politiques d'Immigration, la dérivation de 500 des environ 900 mineurs qui vivent dans les îles ».</p> <p>- « Toutes les Communautés et la Fédération des Municipalités et Provinces montrent une disposition positive et nous indiqueront de quel nombre de places ils disposent dans les centres de tutelle, et quelles autres places peuvent être assumées par les institutions spécialisées dans l'attention des mineurs, dans ce cas avec financement de l'Administration Générale, a-t-il ajouté. Quelques unes des CCAA ont déjà décidé leur participation, et les "autres ont indiqué qu'elles vont l'étudier avec un esprit positif", en référence aux territoires gouvernés par le PP ».</p> <p>- « Dans le cas de l'Andalousie, sa ministre autonome de Gouvernement,</p>

¹³⁸² Notre traduction. <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/08/24/espana/1156429022.html>

¹³⁸³ Notre traduction. <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/07/espana/1157613633.html>

¹³⁸⁴ Notre traduction. <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/18/espana/1158582279.html>

¹³⁸⁵ Notre traduction. <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/19/espana/1158649824.html>

	<p>Evangelina Naranjo, a signalé que sa Communauté n'accueillera pas les mineurs provenant des Canaries du fait que le réseau d'accueil soit saturé, mais continuera "en participant et en collaborant" avec le transfert des immigrés adultes ».</p> <p>- « Le président de Coalicion Canaria (CC), Paulino Rivero, s'est montré sceptique sur les résultats de la réunion d'hier du Gouvernement d'Etat avec les Communautés Autonomes pour l'accueil des immigrés mineurs irréguliers des Canaries ».</p>
<p>EIPais (23/01/2009)</p> <p>« Les Canaries demandent de l'aide aux Administrations pour accueillir les mineurs immigrés »¹³⁸⁶</p>	<p>- « Rivero a sollicité que l'attention aux mineurs soit prise dans la loi de "extranjeria", et que tous les gouvernements régionaux, en fonction de la capacité et des possibilités, assument le quotat qui leur revient, et qu'il ne dépende pas seulement de la "générosité". A la réunion ont répondu à l'appel Andalousie, Aragon, Baléares, Castille et Léon, Castille La Manche, Murcie, Pays-Basque, Navarre et Valence ».</p> <p>- « En dépit de reconnaître que quelques Communauté Autonomes ont collaboré pour les accueillir dans un geste qui, à son jugement, est "très louable, mais pas suffisant" ; les centres de mineurs canariens accueillent plus de 1000 enfants, ce qui est le triple de leur capacité réelle ».</p>

¹³⁸⁶ Notre traduction.

http://www.elpais.com/articulo/espana/Canarias/pide/ayuda/administraciones/acoger/menores/inmigrantes/elpepuesp/20090123elpepunac_9/Tes

Annexe 34 : Précisions sur les accords inter autonomiques

La Constitution espagnole permet aux Communautés autonomes de passer deux types d'accord entre elles : les « convenios » et les « acuerdos de cooperación ».

Article 145 – Coopération entre Communautés autonomes¹³⁸⁷

1- En aucun cas ne s'admettra la fédération de Communautés autonomes.

2- Les Statuts pourront prévoir les suppositions, conditions et termes dans lesquels les Communautés autonomes pourront célébrer des conventions entre elles pour la gestion et la prestation de services propres des mêmes, ainsi que le caractère et les effets de la correspondante communication aux Cortes Generales. Dans les dernières suppositions, Les accords de coopération entre les Communautés autonomes nécessiteront l'autorisation des Cortes Generales.

Les différents Statuts d'autonomies apportent les précisions nécessaires sur l'application de cet article 145 de la Constitution espagnole, des précisions concernant le sens à donner à l'expression « gestion et prestation de services propres » et la procédure interne aux Communautés autonomes pour approuver ces conventions et accords de coopération.

Dans le Statut d'Autonomie des Iles Canaries, l'article 39 apporte ces informations complémentaires¹³⁸⁸ :

Article 39- 1 : Pour la gestion et prestation des services propres correspondant aux matières de sa compétence exclusive, la Communauté autonome des Canaries pourra passer des conventions avec d'autres Communautés autonomes. Ces accords devront être approuvés par le Parlement Canarien et communiqués aux Cortes Generales, et entreront en vigueur dans les trente jours de cette communication, sauf si celles-ci s'accordent, dans le dit délai, que, par son contenu elle soit suivre la démarche prévue à l'aparté 2 de cet article, comme accord de coopération.

Article 39-2 : La Communauté autonome des Canaries pourra établir des accords de coopération avec d'autres Communautés autonomes, avec autorisation préalable des Cortes Generales.

Dans le cas de la Communauté autonome canarienne, l'expression « gestion et prestation de services propres » renvoie aux compétences exclusives¹³⁸⁹, et l'approbation définitive des conventions revient au Parlement Canarien.

Autrement dit, toutes les matières qui entrent dans les compétences exclusives de la Communauté autonome peuvent faire l'objet de conventions avec d'autres Communautés autonomes. Conformément à l'article 148.1.20 de la Constitution espagnole de 1978 qui reconnaît la compétence des Communautés autonomes en matière d'assistance sociale et à l'article 30-13 du Statut d'Autonomie des Iles canaries qui reconnaît à cette Communauté la compétence exclusive en matière d'assistance sociale et de services sociaux, la prise en charge sociale des MENA peut faire l'objet d'accords inter autonomiques.

La distinction entre les actions relevant des conventions et celles des accords de coopération demeure néanmoins floue.

D'une façon générale, la thématique de l'immigration mobilise des accords de ce type entre Communautés autonomes, du fait de la mobilité des travailleurs étrangers, et particulièrement à cause de la divergence entre Communautés sur la forme d'attention accordée aux MENA sans papiers (en fonction de variables comme les fonds disponibles, l'option d'une documentation rapide face au laborieux processus de rapatriement)¹³⁹⁰.

¹³⁸⁷ Notre traduction.

¹³⁸⁸ Notre traduction. Article tel que présenté suite à la « Ley Organica 4/1996 de 30 diciembre » de réforme de la « Ley Organica 10/1982 de 10 agosto » du Statut d'Autonomie des Canaries.

¹³⁸⁹ Comme cela est le cas dans les Statuts d'Autonomie de : la Catalogne, Galice, Asturies, Communauté Valencienne, Castille-La Manche, Estrémadure, Castille-Leon. [TAJADURA TEJADA Javier, 2010, P.223].

¹³⁹⁰ ROIG Eduard, « Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción » [AJA Eliseo, et al., 2006, P.96].

Annexe 35 : Extrait de presse «Los Cabildos duplicarán las plazas para menores. El día.es/Tenerife 04/04/2000»¹³⁹¹

Los Cabildos de las Islas se han comprometido a duplicar este año las plazas de acogida para los menores inmigrantes no acompañados que llegan al Archipiélago a bordo de pateras, que en la actualidad son unas 60 en el conjunto de los centros que funcionan en Canarias.

Así lo anunció ayer el consejero de Asuntos Sociales y Educación del Cabildo de Gran Canaria, Mario Hernández Sanginés, tras una reunión de la Comisión de Gobierno de la corporación en la que se aprobó una serie de propuestas elaboradas el viernes en Fuerteventura por representantes de los siete Cabildos insulares.

«Ante la terrible problemática que se nos plantea en todas las Islas, especialmente en la de Fuerteventura, con este aluvión de menores inmigrantes no acompañados procedentes de África, la consejera de Asuntos Sociales del Cabildo de Fuerteventura, Natividad Cano, convocó el viernes a todas las corporaciones para tratar de buscar soluciones conjuntas a este problema », dijo.

[...]

De los 178 menores inmigrantes que han llegado a Canarias de forma irregular, fundamentalmente a bordo de pateras, desde el verano, sólo cuatro han sido devueltos junto a sus familias a sus países de origen, otros 137 permanecen en centros de acogida de las Islas y ocho han sido repatriados, tras comprobar que eran mayores de edad.

[...]

Les Cabildos doubleront les places pour les mineurs¹³⁹²

Les Cabildos des Iles se sont engagés à doubler cette année les places d'accueil pour les mineurs immigrants non accompagnés qui arrivent à l'Archipel à bord de pateras, qui actuellement sont dans les 60 dans l'ensemble des centres qui fonctionnent aux Canaries.

Ainsi l'a annoncé hier le "consejero" des Affaires Sociales et de l'Education du Cabildo de Gran Canaria, Mario Hernández Sanginés, après une réunion de la Commission du Gouvernement de la corporation dans laquelle a été approuvée une série de propositions élaborées le vendredi à Fuerteventura par les représentants des sept Cabildos insulaires.

« Face à la terrible problématique qui s'expose à nous dans toutes les Iles, spécialement dans celle de Fuerteventura, avec ce déluge de mineurs immigrants non accompagnés provenant d'Afrique, la "consejera" des Affaires Sociales du cabildo de Fuerteventura, Natividad Cano, a convoqué le vendredi toutes les corporations pour traiter de la recherche de solutions communes à ce problème », a-t'il dit.

[...]

Des 178 mineurs immigrants qui sont arrivés aux Canaries de façon irrégulière, principalement à bord de pateras, depuis l'été, seulement quatre ont été ramenés auprès de leurs familles dans leurs pays d'origine, les 137 autres séjournent dans des centres d'accueil des Iles et huit ont été rapatriés, après avoir vérifié qu'ils étaient majeurs.

[...]

¹³⁹¹ <http://eldia.es/2000-04-04/tenerife/tenerife8.htm>

¹³⁹² Notre traduction.

Annexe 36: Extrait de presse «Canarias rechaza que Defensa abra más centros para los inmigrantes. El pais.com/Tenerife – 18/03/ 2006»

El portavoz del Gobierno de Canarias, Miguel Becerra, advirtió ayer al Ejecutivo central del rechazo de la comunidad a convertirse en "un campamento de inmigrantes irregulares" a gran escala con la conversión de varios cuarteles en centros de acogida que el jueves le ofreció el Gobierno. También exigió el traslado inmediato de todos los africanos que superen el cupo de 1.476 plazas de capacidad de los tres centros de internamiento de extranjeros en Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, y de 250 plazas más para menores extranjeros no acompañados.

[...]

El Gobierno del archipiélago rechaza "tajantemente" la habilitación de viejos cuarteles del Ministerio de Defensa como centros de internamiento de extranjeros y, en cambio, urge a que las derivaciones en avión a capitales peninsulares se produzcan con "la frecuencia suficiente" para que los centros existentes no se colapsen (1.070 plazas en Fuerteventura, 168 en Gran Canaria y 238 en Tenerife). Respecto a esta última medida, el Ejecutivo de Adán Martín exige conocer las cifras exactas de extranjeros que abandonan las islas con la misma exactitud con la que se le comunica el número de inmigrantes que llegan cada día. La cuarta exigencia consiste en mejorar la coordinación de los medios del Estado con los que aporta Canarias.

La quinta reclamación es la de derivar a la Península a los menores inmigrantes no acompañados que superen el cupo de 250 plazas asignadas para las siete islas. Actualmente hay más de 310 niños y jóvenes, una situación que el gabinete nacionalista calificó de "emergencia social". El último punto acordado pide a la Comisión Europea que apruebe un plan especial de control de las aguas canarias.

Les Canarias refusent que la Défense ouvre plus de centres pour les immigrés

Le porte-parole du Gouvernement des Canaries, Miguel Becerra, a averti hier l'Exécutif central du refus de la communauté de se convertir en « une colonie de vacances d'immigrés irréguliers » à grande échelle avec la conversion de plusieurs casernes en centres d'accueil que lui a offert le Gouvernement le jeudi. Il a exigé aussi le transfert immédiat de tous les africains qui dépassent le contingent de 1.476 places de capacité des trois centres d'internement des étrangers à Fuerteventura, Gran Canaria et Tenerife, et de 250 places en plus pour les mineurs étrangers non accompagnés.

[...]

Le Gouvernement de l'archipel rejette catégoriquement l'habilitation des vieilles casernes du Ministère de la Défense en centres d'internement des étrangers, et, en revanche a besoin rapidement que les dérivations en avion vers les capitales péninsulaires se produisent avec la « fréquence suffisante » pour que les centres existants ne s'embouteillent pas (1.070 places à Fuerteventura, 168 à Gran Canaria y 238 à Tenerife).

Au sujet de cette dernière mesure, l'exécutif d'Adan Martin exigent de connaître les chiffres exactes des étrangers qui abandonnent les îles avec la même exactitude on lui communique le nombre d'immigrants qui arrivent chaque jour. Le quart de l'exigence consiste en l'amélioration de la coordination des moyens avec ceux qu'apportent les Canaries.

La cinquième réclamation est celle de dévier vers la péninsule, les mineurs immigrés non accompagnés qui dépassent le contingent des 250 places assignés par les sept îles. Actuellement il y a plus de 310 enfants et jeunes, une situation que le cabinet nationaliste qualifie « d'urgence sociale ». Le dernier point convenu exige de la Commission européenne qu'elle approuve un plan spécial de contrôle dans les eaux canariennes.

Annexe 37: Extrait de presse «Los centros de menores extranjeros están al triple de su capacidad. fuerteventuralimpia.blogspot.com – 05/08/2008¹³⁹³ »

Más de 1.200 niños inmigrantes colapsan los 27 centros de menores extranjeros de Canarias.

Muchos de ellos se alojan en los llamados centros de emergencia o atención inmediata, esto es, colegios o institutos convertidos en improvisados centros para los menores recién llegados al archipiélago. En lo que va de año han arribado en cayucos 368 niños. En todo 2007 fueron 752. El colapso ha provocado una llamada de socorro del Gobierno canario y los traslados a centros de la Península.

En la redistribución de las plazas acordada entre los Cabildos y el Gobierno, el Programa de Acogida Inmediata de Menores Extranjeros de Fuerteventura se mantienen en las cifras actuales de 24 plazas, que en estos momentos están prácticamente ocupadas al 100 por ciento.

Estas 24 plazas significan el 96 por ciento del total establecido para los centros de los cabildos canarios, con lo que Fuerteventura pasa a ocupar el cuarto lugar en número máximo de plazas, después de Gran Canaria, (82 plazas), Tenerife (75 plazas) y Lanzarote (27 plazas). En la red de centros de acogida de menores inmigrantes son mayoría los subsaharianos y magrebíes.
[...]

Les centres des mineurs étrangers sont au triple de leur capacité

Plus de 1.200 enfants immigrés font embouteillage dans les 27 centres de mineurs étrangers des Canaries. Beaucoup de ceux-ci logent dans les dénommés centres d'urgence ou d'attention immédiate, c'est-à-dire collèges ou lycées convertis en centres improvisés pour les mineurs récemment arrivés dans l'archipel. Pour ce qui est de l'année, sont arrivés en cayucos 368 enfants. En 2007 ils étaient en tout 752. L'embouteillage a provoqué un appel au secours du Gouvernement canarien et les transferts vers les centres de la Péninsule.

Dans la redistribution des places convenues entre les Cabildos et le Gouvernement, le Programme d'Accueil Immédiat des Mineurs Etrangers de Fuerteventura, se maintiennent les chiffres actuels de 24 places qui en ce moment sont pratiquement occupées à cent pour cent.

Ces 24 places signifient les 96 pour cent du total établi pour les centres des Cabildos canariens, avec celui de Fuerteventura qui en vient à occuper le quatrième lieu en nombre maximum de places, après Gran Canaria (82 places), ténérife (75 places) et Lanzarote (27 places). Dans le réseau des centres d'accueil des mineurs immigrés sont en majorité les subsahariens et magrébins.
[...]

¹³⁹³ <http://fuerteventuralimpia.blogspot.com/2008/08/los-cme-estn-al-triple-de-su-capacidad.html>

Annexe 38: Extrait de presse «El Gobierno concede 3,7 millones para la atención de menores extranjeros en Gran Canaria, Lanzarote Tenerife y La Palma. Canarias24horas.com/Fuerteventura – 21/11/2013¹³⁹⁴»

El Gobierno de Canarias ha autorizado hoy en Consejo de Gobierno subvencionar a los cabildos de Gran Canaria, Lanzarote, Tenerife y La Palma con un total de 3.698.496 euros destinados a cubrir parte de los gastos derivados del programa de atención a menores inmigrantes no acompañados durante los años 2012 y 2013.

En concreto, el Cabildo de Gran Canaria recibirá para tal fin un total de 755.136 euros; el Cabildo de Tenerife recibirá la cantidad de 1.522.780 euros, el Cabildo de Lanzarote recibirá 827.820 euros y el Cabildo de La Palma recibirá un importe de 592.760 euros. Se trata de subvenciones destinadas a cubrir parte de los gastos que ha generado en las Islas la distribución y acogida de los menores extranjeros y que ha requerido de actuaciones específicas destinadas tanto a salvar las dificultades del idioma y del conocimiento de los usos sociales, como a favorecer su escolarización y formación sociolaboral.

Las actuaciones desarrolladas en los centros dependientes de los Cabildos Insulares, a los que corresponde la gestión de los centros y servicios públicos de acogida, siempre han supuesto un elevado coste económico para dichas entidades locales, en función del progresivo incremento de los menores que accedían a Canarias, por lo que el Gobierno de Canarias ha colaborado desde su inicio en sufragar los gastos.

[...]

Canarias atiende en la actualidad a 96 menores inmigrantes

Le gouvernement accorde 3,7 millions pour l'attention des mineurs étrangers en Gran Canaria, Lanzarote Tenerife et La Palma

Le Gouvernement des Canaries a autorisé aujourd'hui en Conseil de Gouvernement de subventionner les cabildos de Gran Canaria, Lanzarote, Tenerife et La Palma avec un total de 3.698.496 euros destinés à couvrir une partie des dépenses dérivées du programme d'attention au mineurs immigrés non accompagnés durant les années 2012 et 2013.

Concrètement le Cabildo de Gran Canaria recevra à cette fin un total de 755.136 euros; le Cabildo de Tenerife recevra la quantité de 1.522.780 euros, le Cabildo de Lanzarote recevra 827.820 euros et le Cabildo de La Palma recevra un montant de 592.760 euros.

Il s'agit de subventions destinées à couvrir une partie des dépenses qu'a généré dans les Iles la distribution et l'accueil des mineurs étrangers et qui a requis des actions spécifiques destinées tant à résoudre les difficultés de la langue et de la connaissance des usages sociaux, que favoriser leur scolarisation et formation socioprofessionnelle.

Les actions développées dans les centres dépendants des Cabildos Insulaires, auxquels reviennent la gestion des centres et services publics d'accueil, ont toujours supposé un important coût économique pour ces dites entités locales, en fonction de l'augmentation progressive des mineurs qui accèdent aux Canaries, pour lequel le Gouvernement des Canaries a collaboré depuis ses débuts pour supporter les dépenses.

[...]

Les Canaries s'occupent actuellement de 96 mineurs immigrés.

1394

<http://www.canarias24horas.com/portada/fuerteventura/item/24560-el-gobierno-concede-3-7-millones-para-la-atencion-de-menores-extranjeros-en-gran-canaria-lanzarote-tenerife-y-la-palma>

Annexe 39: Extrait de presse «Rivero pide la mediación de la UE en la gestión de menores¹³⁹⁵. La Comisión Europea planteará al Gobierno español un programa específico para las Islas. SILVIA MARTÍNEZ | BRUSELAS»

El vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la política de inmigración, Jacques Barrot, mediará ante las autoridades españolas para buscar una solución a la gestión de los menores extranjeros no acompañados que llegan al Archipiélago canario. Barrot se comprometió ayer con el presidente regional, Paulino Rivero, a hablar directamente con Madrid y a poner en marcha un "programa específico" con el que afrontar el problema más preocupante al que se enfrentan en estos momentos en materia migratoria.

"Ha prometido que va a hablar con las autoridades españolas a abordar el problema más preocupante como es el de los menores no acompañados", indicó tras un encuentro centrado exclusivamente en el capítulo migratorio. "Esperamos de los buenos oficios del señor Barrot. Esperamos de la buena disposición del señor Corbacho y que de este trabajo surjan respuestas concretas", explicó Rivero tras el encuentro celebrado en la sede de la Comisión Europea. En su opinión, Barrot se mostró "muy receptivo", "plenamente consciente" de que el archipiélago "debe ser una prioridad", y prometió trabajar "codo con codo" con el Gobierno español para afrontar este reto.

La petición directa de ayuda a Bruselas se debe a que todavía no han logrado "generar el nivel de conciencia necesario para que las autoridades españolas entiendan de verdad este problema". Es más, pese a que reconoce que ha habido un cambio importante con la llegada del ministro Celestino Corbacho insistió en que Canarias se sigue sintiendo incomprendida por el Gobierno español. "Estamos de acuerdo casi en el cien por cien de su discurso pero van pasando las semanas, los meses y no hay acciones ni decisiones. Canarias no puede dar respuestas por sí sola a este fenómeno", advirtió.

[...]

Rivero demande la médiation de l'UE dans la gestion des mineurs¹³⁹⁶. La Commission européenne exposera au Gouvernement espagnol un programme spécifique pour les Iles. SILVIA MARTÍNEZ | BRUXELLES

Le viceprésident de la Commission Européenne et responsable de la politique d'immigration, Jacques Barrot, servira d'intermédiaire devant les Autorités espagnoles pour chercher une solution à la gestion des mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent à l'Archipel canarien. Barrot s'est engagé hier avec le président régional, Paulino Rivero, à parler directement avec Madrid et à mettre en marche un "programme spécifique" avec lequel affronter le problème le plus préoccupant auquel ils font face en ce moment en matière migratoire.

« Il a promis qu'il va parler avec les autorités espagnoles, va aborder le problème le plus préoccupant comme est celui des mineurs non accompagnés », a-t-il indiqué après une rencontre centrée exclusivement sur le chapitre migratoire. « Nous espérons les bons offices de monsieur Barrot. Nous espérons la bonne disposition de monsieur Corbacho et que de ce travail surgissent des réponses concrètes », a expliqué Rivero après la rencontre célébrée au siège de la Commission Européenne. A son avis, Barrot s'est montré « très réceptif », « pleinement conscient » que l'archipel « doit être une priorité », et a promis de travailler « codo à codo » avec le Gouvernement espagnol pour affronter ce défi.

La pétition directe d'aide remise à Bruxelles se doit au fait qu'ils n'ont pas encore réussi à « générer le niveau de conscience nécessaire pour que les autorités espagnoles comprennent vraiment ce problème ». De plus, en dépit du fait qu'il reconnaisse qu'il y a eu un changement important avec l'arrivée du ministre Celestino Corbacho, il a insisté sur l'idée que les Canaries continuent de se sentir incomprises par le Gouvernement espagnol. « Nous sommes d'accord quasi à cent pour cent avec son discours mais les semaines, les mois passent et il n'y a pas d'actions ni de décisions. Les Canaries ne peuvent donner réponses par elle-même à ce phénomène », a-t-il averti.

[...]

¹³⁹⁵ <http://www.laopinion.es/sociedad/2008/10/09/rivero-pide-mediacion-ue-gestion-menores/174879.html>

¹³⁹⁶ Notre traduction. Les passages sont soulignés par nous.

Annexe 40: Les Volets Solidarité et Sécurité de la *politique commune de l'immigration pour l'Europe* [COM (2008) 359 final]¹³⁹⁷.

Volet Solidarité	
Transparence, confiance et coopération	L'UE et les pays qui en font partie doivent : <ul style="list-style-type: none"> - renforcer le partage d'information afin d'adopter des approches coordonnées ; - mettre en place des mécanismes afin de contrôler l'impact des mesures adoptées au niveau national, de manière à améliorer la cohérence au sein de l'UE ; - développer des systèmes interopérables afin de parvenir à une gestion plus efficace de l'immigration ; - améliorer la communication interne et externe relative aux politiques d'immigration de l'UE.
Utilisation efficace et cohérente des moyens disponibles	L'UE et les pays qui en font partie doivent : <ul style="list-style-type: none"> - compléter les ressources nationales en utilisant le programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires (2007-2013) ; - grâce aux mécanismes de ce programme, renforcer la capacité des pays de l'UE à mettre en œuvre des politiques nationales tout en répondant aux situations <i>ad hoc</i> ; - revoir constamment les ressources allouées aux pays de l'UE dans le cadre du programme et, au besoin, modifier ces allocations ; - améliorer la gestion des activités financées à la fois par des ressources de l'UE et des ressources nationales, afin d'éviter les doubles emplois.
Partenariats avec les pays extérieurs à l'UE	L'UE et les pays qui en font partie doivent : <ul style="list-style-type: none"> - aider les pays extérieurs à l'UE à établir des régimes d'immigration et d'asile et à élaborer leur cadre législatif ; - améliorer la collaboration et le renforcement des capacités dans les pays partenaires et mettre sur pied des partenariats pour la mobilité en matière d'immigration de la main-d'œuvre ; - employer les instruments politiques développés dans le cadre de « l'approche globale de la question des migrations », notamment pour améliorer la coopération avec les pays candidats (potentiels), et garantir la disponibilité et l'utilisation efficace des instruments financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce cadre ; - collaborer avec les partenaires africains afin de mettre en œuvre le « processus de Rabat » de 2006 ainsi que le Partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi ; - améliorer la collaboration avec les pays concernés par la politique européenne de voisinage et avec l'Amérique latine et les Caraïbes, ainsi que l'Asie, afin d'approfondir la compréhension mutuelle des difficultés posées par les migrations ; - développer les mesures légales et opérationnelles offrant des possibilités de migration circulaire, et collaborer avec les pays d'origine dans le domaine de l'immigration illégale ; - intégrer des dispositions relatives à la sécurité sociale dans les accords d'association conclus avec des pays extérieurs à l'UE.
Volet Sécurité	
Politique des visas qui serve les intérêts de l'Europe et de ses partenaires	L'UE et les pays qui en font partie doivent : <ul style="list-style-type: none"> - mettre en place une approche à quatre niveaux permettant un contrôle des demandeurs de visa à chaque étape ; - adopter le modèle type de visa Schengen européen ; - faire appel aux centres consulaires communs pour la délivrance des visas ; - étudier la possibilité de créer une autorisation électronique de voyage pour les ressortissants de pays extérieurs à l'UE ; - examiner plus en détails les procédures de visas, et plus particulièrement celles qui concernent les visas de longue durée.
	L'UE et les pays qui en font partie doivent : <ul style="list-style-type: none"> - renforcer les aspects fonctionnels de l'Agence européenne pour la gestion des

¹³⁹⁷ Commission Européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 17 juin 2008 : « *Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments* », [COM (2008) 359 final].

<p><i>Gestion intégrée des frontières</i></p>	<p>frontières extérieures (frontex)</p> <ul style="list-style-type: none"> - développer une approche intégrée de la gestion des frontières reposant sur une meilleure utilisation des technologies de l'information et du septième programme-cadre (7^e PC) ; - poursuivre le développement du Système européen de surveillance des frontières extérieures (EUROSUR) ; - collaborer avec les pays extérieurs à l'UE pour améliorer la gestion des frontières dans les principaux pays d'origines et de transit ; - contribuer financièrement à la création du système européen intégré de gestion des frontières ; - mettre sur pied un guichet unique de contrôle aux frontières terrestres en améliorant la coopération entre les autorités des pays de l'UE.
<p><i>Intensification de la lutte contre l'immigration illégale et tolérance zéro pour la traite des êtres humains</i></p>	<p>L'UE et les pays qui en font partie doivent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - affecter suffisamment de ressources aux enquêtes sur les affaires de trafic de clandestins et de traite d'êtres humains ; - collaborer avec des représentants des travailleurs et des employeurs afin de lutter contre l'emploi illégal ; - développer des outils d'analyse des risques et réaliser une évaluation des politiques et une amélioration des techniques de mesure ; - favoriser la collaboration entre les administrations, notamment en termes de contrôles croisés, et faciliter les échanges de bonnes pratiques ; - encourager l'utilisation de la biométrie, qui est un instrument important de lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains ; - respecter les droits fondamentaux des ressortissants de pays extérieurs à l'UE en séjour irrégulier sur le territoire de l'UE ; - offrir protection et assistance aux victimes de la traite des êtres humains, y compris en ce qui concerne leur rétablissement et leur réinsertion dans la société ; - renforcer le cadre juridique afin de tenir compte des nouvelles formes de criminalité relative à l'immigration illégale et à l'exploitation sexuelle des enfants ; - veiller à la bonne mise en œuvre des instruments internationaux dans le domaine du trafic de migrants et de la traite des être humains au sein de l'UE.
<p><i>Politiques de retour durables et efficaces</i></p>	<p>L'UE et les pays qui en font partie doivent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - assurer la reconnaissance mutuelle des décisions de retour sur le territoire de l'UE et encourager la collaboration entre pays de l'UE pour la mise en œuvre de ces décisions ; - contrôler la mise en œuvre et l'application de la directive relative aux normes et procédures communes pour le retour de ressortissants de pays extérieurs à l'UE en séjour irrégulier ; - concevoir des mesures permettant de faciliter l'identification des personnes rapatriées dépourvues de papiers et envisager la possibilité d'instaurer un laissez-passer européen afin de faciliter le retour des migrants dépourvus de papiers ; - veiller à ce que les pays extérieurs à l'UE exécutent les accords de réadmission ; - définir une approche européenne commune en matière de régularisations des immigrants illégaux.

Notre tableau/ Source :

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0001_fr.htm

Annexe 41 : Extrait du Règlement (CE) n° 1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée¹³⁹⁸

Art. 1 La Communauté appuie des actions et initiatives de développement durable qui sont entreprises par des acteurs de la coopération décentralisée de la Communauté et des pays en développement, en vue de promouvoir en particulier:

- un développement plus participatif, répondant aux besoins et aux initiatives des populations des pays en développement,
- une contribution à la diversification et au renforcement des sociétés civiles et à la démocratisation à la base dans ces pays,
- la mobilisation des acteurs de la coopération décentralisée de la Communauté et des pays en développement en faveur de ces objectifs dans le cadre de programmes structurés.

Ces actions concernent la promotion de la coopération décentralisée au bénéfice de tous les pays en développement.

Art. 2 Les actions à mettre en œuvre au titre du présent règlement portent en priorité sur les domaines suivants:

- développement des ressources humaines et techniques, développement local rural ou urbain dans les secteurs social et économique dans les pays en développement,
- information et mobilisation des acteurs de la coopération décentralisée,
- soutien au renforcement institutionnel et au renforcement de la capacité d'action de ces acteurs,
- appui et suivi méthodologiques des actions.

Art. 3 Les partenaires de la coopération qui peuvent obtenir un soutien financier au titre du présent règlement sont les acteurs de la coopération décentralisée de la Communauté ou des pays en développement, à savoir: pouvoirs publics locaux, organisations non gouvernementales, groupements professionnels et groupes d'initiatives locaux, coopératives, syndicats, organisations de femmes ou de jeunes, institutions d'enseignement et de recherche, églises et toutes associations non gouvernementales susceptibles d'apporter leur contribution au développement.

¹³⁹⁸ Journal officiel n° L 213 du 30/07/1998 p. 0006 – 0008.

Artículo 20. Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales.

1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.ª del capítulo I de la presente Ley.

2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y auto responsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

¹³⁹⁹ «BOE» núm. 162, de 08/07/1998.

Annexe 43: Les dispositifs opérationnels de la politique migratoire européenne

<p align="center"><i>Instance commune des praticiens des frontières extérieures</i></p>	<p>Date de création : Juin 2002. Mise en place suite à la communication de la Commission européenne « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne » [COM(2002) 233 final]. Reprise dans un Plan d'action du Conseil, dont le Conseil européen de Séville de juin 2002 demandera la mise en œuvre rapide.</p> <p>Description : Composée des chefs des services de contrôle aux frontières des Etats membres, travaillant sous l'égide du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA).</p> <p>Mission : Approuver des programmes, projets pilotes et opérations conjointes de gestion commune des frontières extérieures.</p>
<p align="center"><i>Frontex</i></p>	<p>Date de création : 1^o mai 2005. Mise en place à Varsovie, suite au règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne.</p> <p>Description : Met à la disposition de la Commission et des Etats membres de l'assistance technique spécialisée (formations sur les bonnes pratiques de contrôles aux frontières – détection de faux documents, identification des demandeurs d'asile – analyses de risque) pour contribuer à l'efficacité, qualité et uniformité du contrôle des personnes et de la surveillance des frontières extérieures des Etats membres de l'UE.</p> <p>Missions : Améliorer la gestion des frontières extérieures de l'UE et soutenir les efforts des Etats membres dans ce domaine à travers 6 missions :</p> <p>1) coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats membres pour des opérations conjointes et des projets pilotes de gestion des frontières extérieures (encadrement des actions nationales) ; elle peut prendre l'initiative d'opérations conjointes en mer dans les airs et sur terre pour intercepter des migrants irréguliers et trafiquants d'être humains ; elle peut conduire des projets pilotes, intervenir par le biais de ses bureaux spécialisés, décider de cofinancer des opérations et des projets.</p> <p>2) assister les Etats membres pour la formation des gardes-frontières nationaux (tronc commun de formation sur la réglementation européenne et internationale en matière d'asile, du droit de la mer et des droits fondamentaux).</p> <p>3) analyse des risques sur la base d'un modèle conçu par ses services. Dans ce domaine il lui arrive de collaborer avec EUROPOL¹⁴⁰⁰.</p> <p>4) suit l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures (notamment les mesures anticorruption dans les contrôles aux frontières, la sécurité technique et opérationnelle des passeports électroniques, l'analyse des trafics d'être humains aux frontières de l'UE).</p> <p>5) assiste les Etats membres qui lui en font la demande dans des situations spécifiques et peut ainsi : dépêcher ses experts, établir et gérer un inventaire des équipements techniques de contrôle des frontières extérieures appartenant aux Etats membres que ceux-ci sont prêts à mettre à la disposition d'autres Etats membres.</p> <p>6) fournit aux Etats membre l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes</p>

¹⁴⁰⁰ EUROPOL : office européen de police créée par la « Convention Europol » adoptée par le conseil du 26 juillet 1995 (entrée en vigueur le 1^o octobre 1998, avec un démarrage effectif le 1^o juillet 1999). Cet office « vise à améliorer l'efficacité et la coopération des services compétents des Etats membres afin de prévenir et lutter contre la criminalité organisée internationale, notamment le terrorisme et le trafic de drogues. EUROPOL transmet et obtient des informations grâce à des officiers de liaison et fournit un soutien technique et stratégique à des opérations menées dans plusieurs Etats membres ». Cf. BIGO Didier, « Un espace de liberté de sécurité et de justice ? », in : DEHOUSSE Renaud (dir.), Politiques européennes, Op.cit., PP.331-352 (Particulièrement P.349).

	<p>(inventaire des meilleures pratiques, obtention de documents de voyage et d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier).</p> <p>Les équipes d'intervention rapide aux frontières Un mécanisme d'assistance opérationnelle d'urgence aux frontières extérieures de l'UE, pour prévenir les drames tout en renforçant la sécurité des frontières extérieures. Ce mécanisme complète les dispositifs existants des opérations conjointes. Le Conseil et le Parlement ont adopté le 11 juillet 2007 le règlement (CE) n°863/2007, instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil pour ce qui concerne ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités. L'institution de ces équipes d'intervention rapide aux frontières (Rapid Border Intervention Teams – RABIT) pour une durée limitée, permet à un Etat membre demandeur de faire face à des pressions migratoires « urgentes et exceptionnelles ». Durant leur déploiement, les RABIT reçoivent leurs instructions de l'Etat membre hôte qui décide des refus d'entrée.</p>
<p><i>Eurosur</i></p>	<p>Date de création : Juin 2013. L'idée d'un système européen de surveillance des frontières EUROSUR a été lancée suite à la communication de la Commission européenne « Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) » [COM(2008) 68 final], du 13 février 2008. Un accord politique a été trouvé le 14 juin 2013, par le Conseil de l'UE.</p> <p>Description : Un système utilisant des moyens techniques sophistiqués de détection de mouvements irréguliers transfrontaliers et interconnectant 24 systèmes nationaux de surveillance.</p> <p>Mission : Permettre une coordination renforcée entre les centres nationaux de manière bilatérale et au travers de FRONTEX. Ce système pourrait contribuer au développement de la coopération avec des pays tiers ainsi qu'à une forme d'externalisation de la gestion des frontières de l'UE : l'objectif est en effet de stopper les migrants irréguliers au plus loin des frontières des Etats membres. Ainsi, sont mis en place des programmes financés par l'UE, et ayant pour objectif de développer la coopération des pays participants avec FRONTEX en échange d'appuis européens pour la formation de leurs gardes-frontières. <u>Exemple</u> : le programme <i>Seaborne Network Atlantic</i> auquel participent : l'Espagne, le Portugal, le Sénégal, la Mauritanie, le Cap-Vert et le Maroc).</p>
<p><i>Systemes d'information</i></p>	<p><u>Avant 2001</u></p> <p>- le Système d'information Schengen (SIS) Instauré dès les Accords de Schengen du 14 juin 1985, pour permettre une mutualisation au niveau européen d'informations sur des personnes ou des objets. Deux motifs de signalement étaient alors prévus (article 96 de la Convention d'application de Schengen du 14 juin 1985) :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) l'existence d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationale ; 2) avoir fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers. <p>- le Système EURODAC Créé en 1996, ce système dans le domaine de l'asile a été depuis encadré par le règlement (CE) n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000, concernant la création du système « EURODAC » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin¹⁴⁰¹.</p>

¹⁴⁰¹ Le 15 juin 1990, la Convention de Dublin sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, a été signée par les représentants des Douze Etats alors membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-bas, Portugal, Royaume-Uni). Cette Convention sera remplacée par le règlement Dublin du 18 février 2003, qui identifie l'Etat membre de l'UE responsable de l'examen d'une demande d'asile pour éviter qu'un requérant soit renvoyé d'un pays à l'autre et pour prévenir les demandes multiples dans plusieurs Etats membres (tous les pays de l'UE sont concernés ainsi que la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein).

	<p>Après 2001</p> <p>- le Système d'information sur les visas (VIS) Créé suite à une décision du Conseil du 8 juin 2004, ce système a ensuite été organisé par le règlement (CE) n°767/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour.</p> <p>Objectifs : *améliorer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas (lutte contre les demandes multiples « visa shopping ») ; *contribuer à la prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure de l'un des Etats membres.</p> <p>Fonctionnement : Les autorités chargés des visas collectent des données alphanumériques sur le demandeur (conservation maximale des données : 5 ans), pour permettre une traçabilité de toutes ses demandes de visa dans l'UE. Ces données peuvent être consultées par : les autorités chargées des visas, des contrôles aux frontières extérieures et des territoires nationaux ; les autorités compétentes en matière d'asile, pour l'examen de demandes d'asile ; les autorités nationales de police et EUROPOL.</p> <p>- le Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS-II)</p> <p>Ce système amené à se substituer progressivement au SIS initial, a été mis en fonction le 9 avril 2013, suite à l'adoption du règlement n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS-II).</p> <p>Objectif : Assurer un niveau renforcé de sécurité, particulièrement avec l'introduction de données biométriques (photographies et empreintes digitales)¹⁴⁰².</p> <p>Fonctionnement : Il relie un système central (SIS-II central) à des systèmes de données nationaux (N.SIS-II) de manière sécurisée, via des bureaux « Sirene » (infrastructures de communication entre le système central et les systèmes nationaux). L'introduction des données reste facultative lorsque le ressortissant d'un pays tiers a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, mais est obligatoire lorsque ce même ressortissant constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. Peuvent y avoir accès : les autorités de contrôles aux frontières et de vérifications de police et de douanes ; les autorités judiciaires nationales et celles compétentes pour la délivrance des visas.</p> <p>- l'Agence « eu-LISA »</p> <p>Le règlement (UE) n°1077/2011 du 25 octobre 2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 a porté création d'une Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Mise en place en décembre 2012, cette agence assure la gestion opérationnelle des 3 systèmes d'information existants : EURODAC, VIS et SIS-II, sans créer d'interconnexions entre eux.</p> <p>Objectif : garantir leur bon fonctionnement technique 24/24h et 7/7 jours.</p> <p>Son siège administratif se trouve en Estonie, sa gestion opérationnelle à Strasbourg et son site d'assistance technique en Autriche.</p>
--	---

Notre tableau/ Source : Balleix, PP.150-167

¹⁴⁰² Certaines données sensibles sont interdites de traitement : origine raciale ou ethnique, opinions politiques, croyances religieuses ou philosophiques, santé, orientation sexuelle.

Annexe 44 : Chronologie de la Politique européenne de voisinage de 1995 à 2008

28 novembre 1995	L'UE et 12 pays méditerranéens souscrivent à la déclaration de Barcelone.
5 décembre 2001	Le programme de travail de la Commission pour 2002 propose la création d'une politique intéressant tous les voisins de l'Union.
28 janvier 2002	Lettre de Jack Straw, ministre britannique des Affaires étrangères, à son homologue espagnol Josep Piqué, dont le pays assure la présidence de l'Union, demandant qu'on réfléchisse à un statut de « voisin ».
8 mars 2002	Lettre au Conseil d'Anna Lindh, ministre suédoise des Affaires étrangères, et de Leif Pagrotsky, ministre suédois chargé du Commerce : « les relations de l'UE avec ses futurs voisins après l'élargissement ».
8 août 2002	« Lettre conjointe sur l'Europe élargie » adressée par Christopher Patten, commissaire européen aux Relations extérieures, et Javier Solana, haut représentant pour la PESC, à la présidence danoise.
26 novembre 2002	Discours de Romano Prodi, président de la Commission européenne, « Europe and the Mediterranean : time for action », Université catholique de Louvain-la-Neuve, Louvain-la-Neuve.
5-6 décembre 2002	Discours de Romano Prodi « A Wider Europe – A proximity Policy as the key to stability », Peace, Security And Stability. International Dialogue and the Role of the EU, 6 ^e conférence mondiale ECSA, Bruxelles.
11 mars 2003	Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « L'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud ».
18-19 juin 2003	La PEV est officiellement lancée lors du Conseil européen de Thessalonique.
1^{er} juillet 2003	La communication de la Commission « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage » confirme la volonté de l'UE de développer une nouvelle politique de voisinage.
Novembre 2003	Le président des Etats-unis George W. Bush lance l'idée de démocratiser le Moyen-Orient, qui conduira à la « Broader Middle East and North Africa initiative ».
12 décembre 2003	La stratégie de sécurité de l'UE est adoptée, une « Europe sûre dans un monde meilleur : stratégie européenne de sécurité ».
14 juin 2004	Le Conseil de l'UE exclut, à la demande de celle-ci, la Russie du champ de la politique de voisinage (lancement d'un partenariat stratégique spécifique). Il inclut l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et rappelle que la Biélorussie et la Lybie ont vocation à y participer lorsqu'elles auront normalisé leurs relations avec l'UE.
17-18 juin 2004	Le Conseil européen adopte définitivement la PEV et propose un partenariat stratégique avec la Méditerranée et le Moyen-Orient (cadre global s'adressant aux pays de la Méditerranée, aux pays du Conseil de coopération du Golfe, à l'Iran, au Yémen et à l'Irak.
22 novembre 2005	Après l'adoption des sept premiers plans d'action et l'ouverture de négociations de cinq autres, la communication de la commissaire chargée des relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner, « Appliquer et promouvoir la politique européenne de voisinage », établit un premier bilan de la PEV.
4 décembre 2006	La Commission européenne présente une communication sur « le renforcement de la politique européenne de voisinage ».
1^{er} janvier 2007	Introduction de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

1^o janvier-30 juin 2007	La présidence allemande met en avant la PEV et présente un rapport sur son renforcement.
11 avril 2007	La Commission européenne présente « La synergie de la mer Noire. Une nouvelle initiative régionale » (Communication au Conseil et au Parlement européen).
20 juin 2008	Le Conseil européen endosse une proposition Polono-Suédoise proposant un partenariat oriental.
13 juillet 2008	Sommet de lancement de l'Union pour la Méditerranée.

Source : Anne- Marie Le Gloannec, « La Politique de voisinage »¹⁴⁰³.

¹⁴⁰³ LE GLOANNEC Anne-Marie, « La Politique de voisinage », in : DEHOUSSE Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, éd. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009, (P.386).

Liste des tableaux, encadrés, schémas

Tableaux

1. Population étrangère régulière dans les RUP sur la période 2006-2007
2. Personnes arrêtées et arrivées clandestinement à bord d'embarcations aux Canaries
3. Nombre d'éloignements réalisés en Guadeloupe
4. Recensement des étrangers aux Iles Canaries (2006)
5. Les principaux postulats sur l'europanisation
6. Modalités de convergence des politiques publiques
7. Néo-fonctionnalisme, Intergouvernementalisme et Constructivisme
8. Les postulats de la Théorie du choix rationnel (TCR)
9. Analyse des postulats de la Théorie du choix rationnel (TCR)
10. Les rationalités cognitive et axiologique
11. Paradigme, Advocacy Coalition Framework (ACF) et Référentiel
12. Les formes de problématisation selon Yanick Barthe
13. Histoire naturelle du problème public d'immigration en France (1870-1980)
14. Evénements transversaux et ponctuels dans la société espagnole et dimension politique du problème d'immigration
15. Types d'usage et logiques d'action
16. Les degrés de convergence : *Absorption, Accomodation, Transformation*
17. Illustration discursive de la Stratégie offensive française
18. Illustration discursive de la Stratégie défensive espagnole
19. Les compétences de la Région d'outre-mer française de Guadeloupe
20. Les compétences de la Communauté autonome des Canaries
21. Logique sectorielle sur le territoire et reconfiguration de l'Etat
22. Organigramme de l'ex «Ministerio de Política Territorial y Administración Publica »
23. Principes régissant les transferts des droits souverains des Etats membres vers l'Union
24. Principe d'autonomie locale et régionale
25. Les handicaps et atouts de l'ultrapériphérie européenne
26. Le Préfet de Guadeloupe et le Délégué du Gouvernement aux Canaries
27. L'Administration régionale des Canaries face aux domaines européens et internationaux
28. L'Administration régionale de Guadeloupe face aux domaines européens et internationaux
29. « Une sur une seule mer » : références insulaires
30. Sondage d'opinion sur l'immigration aux Canaries (2007/2008 et 2010)

Encadrés

1. Les Gouvernements de Droite de 1945 à 2007 et leurs décisions en matière d'immigration en France
2. Les Gouvernements de Gauche de 1981 à 1997 et leurs décisions en matière d'immigration en France
3. Les deux premières mandats du Partido Popular (1996/2000 ; 2000/2004)
4. Matrice cognitive de Gauche en matière d'intégration, formulée dans les années 1990 en France
5. L'accueil des étrangers et l'organisation de leur parcours d'intégration en France
6. Le Conseil économique social régional (CESR) et le Conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement (CCEE) de la Guadeloupe
7. Le Ministère autonome de l'Emploi, de l'Industrie et du Commerce, et le Conseil économique et social des Canaries
8. Les registres d'action symbolique de Gusfield et le problème public de l'alcool au volant

Schémas

1. Les problématisations technique et politique
2. Political Window, Problem Window et Mises sur agenda
3. Les types de convergence européenne et l'ultrapériphérie

Liste des sigles

ACF	Advocacy Coalition Framework
ACP	Afrique, Caraïbe, Pacifique
ACSDIG	Association Citoyenne de Sauvegarde et de Défense des Intérêts des Guadeloupéens
ACSE	Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances
ADEME	Agence De l'Environnement et de Maîtrise de l'Énergie
ADF	Assemblée des Départements de France
AEC	Association des États de la Caraïbe
AEEM	Association Européenne des Elus de la Montagne
AFD	Agence Française de Développement
AGMM	Approche Globale de la question des Migrations et de la Mobilité
AHI	Agrupación Herreña Independiente
AIC	Agrupaciones Independiente de Canarias
AM	Asemblea Majorera
AMF	Association des Maires de France
AMP	Ajustement Mutuel Partisan
ANAEM	Agence National de l'Accueil des Étrangers et des Migrations
AP	Alianza Popular
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
APEB	Association des Producteurs Européens de Banane
APRF	Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière
ARE	Assemblée des Régions d'Europe
ARF	Assemblée des Régions de France
ARFE	Association des Régions Frontalières d'Europe
ARH	Aide au Retour Humanitaire
ARUP	Association des Régions Ultrapériphériques Françaises auprès de l'Union Européenne
ARV	Aide au Retour Volontaire
BCE	Banque Centrale Européenne
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BOE	Boletín Oficial del Estado
BUMIDOM	Bureau pour le développement des Migrations dans les Départements d'Outre-mer
CA/CCAA	Communauté Autonome/Comunidades Autonomas
CADI	Centre d'Action et de défense des Immigrés
CAI	Contrat d'Accueil et d'Intégration
CAIF	Contrat d'Accueil et d'Intégration Famille
CALRE	Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes
CAR	Circonscription d'Action Régionale
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europea
CARIFORUM	Caribbean Forum
CARUE	Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea
CC	Coalición Canaria
CCEC	Commission Consultative d'Évaluation des Charges
CCEN	Commission Consultative d'Évaluation des Normes
CCI	Centro Canario Independiente
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCN	Centro Canario Nacionalista
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CDS	Centro Democrático y Social
CE	Communauté Européenne
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CED	Communauté Européenne de Défense
CEDH	Convention Européenne des Droits de l'Homme
CEE	Communauté Economique Européenne
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CES	Comité Económico y Social
CESE	Conseil Economique et Social Européen
CESR	Conseil Economique et Social Régional
CET	Contribution Economique Territoriale
CFE	Contribution Foncière des Entreprises
CFL	Comité des Finances Locales

CIACI	Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité du Territoire
CIAR	Comité Interministerial de Asilo y refugio
CIAUE	Comisión interministerial para Asuntos relacionados con la Unión Europea
CICI	Comité Interministériel du Contrôle de l'Immigration
CII	Comité Interministériel à l'Intégration
CJCE	Cour de Justice des Communautés Européennes
CNDA	Cour Nationale d'Asile
CNE	Conférence Nationale des Exécutifs
CNHI	Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration
CNLI	Commission Nationale pour le Logement des Immigrés
COM	Collectivité d'Outre-mer
COM	Communication (Commission européenne)
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CPJP	Coopération Policière et Judiciaire en matière Pénale
CPRU	Conférence des Présidents des Régions Ultrapériphériques
CRPM	Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe
CRR	Commission de Recours des réfugiés
CSC	Cadre Stratégique Commun
CTE	Coopération Territoriale Européenne
CVAE	Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
CVCE	Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe
DAIC	Direction de l'Accueil, de l'Intégration et de la Citoyenneté
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement et à l'Attractivité Régionale
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DFA	Département Français d'Amérique
DG	Direction Générale (Commission européenne)
DGEFP	Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DG REGIO	Direction Générale de la Politique Régionale (Commission européenne)
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DOCUP	Document Unique de Programmation
DOM	Département d'Outre-mer
DPM	Direction de la Population et des Migrations
DRASS	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRJSCS	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
DRJS	Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports
DROM	Département et Région d'Outre-mer
DSDS	Direction de la Santé et du Développement Social
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPCR	Etablissement Public Régional
EURATOM	Agence Européenne pour l'énergie Atomique
FASILD	Fonds d'Action de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations
FAS	Fonds d'Action Sociale
FC	Fonds de Cohésion
FCI	Fondo Compensación Interterritorial
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEAMP	Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche
FECAM	Federación Canaria de Municipios
FED	Fonds Européen de Développement
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FEDOM	Fédération des Entreprises d'Outre-Mer
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FGSPF	Fondo de Garantía de Servicio Públicos Fundamentales
FN	Front National
FS	Fondo de Suficiencia
FSE	Fonds Social Européen
FSG	Fondo de Suficiencia Global
GIS RUP	Groupe Inter service pour les Régions Ultrapériphériques
GPC	Groupe de programmation conjointe (Programme opérationnel)
HALDE	Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité
HCI	Haut Conseil à l'Intégration
HLM	Habitation à Loyer Modéré
ICAN	Iniciativa Canaria Nacionalista
IEVP	Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat

IFOP	Instrument Financier d'Orientation et de la Pêche
ICE	Initiative Centre-Européenne
INED	Institut National d'Etudes Démographiques
INTERREG	Inter Régions (Programme européen de coopération)
IQTF	Invitation à Quitter le Territoire
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JAI	Justice et Affaires Intérieures
JO	Journal Officiel
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
LKP	Liyannaj Kont Pwofitasion
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LODYLE	Ley Orgánica de Derecho y Libertad de Extranjería
LOEX	Ley Orgánica de Extranjería
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOOM	Loi d'Orientation pour l'Outre-mer
LRJAPC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias
MAC	Madères-Açores-Canaries
MOC	Méthode Ouverte de Coordination
MENA	Mineurs Etrangers Non Accompagnés
MENR	Marco Estratégico Nacional de Referencia
MNR	Mouvement National contre le Racisme
OBITen	Observation d'Immigration de Tenerife
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OECO	Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OFPRA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMI	Office des Migrations Internationales
ONG	Organisation Non Gouvernemental
OPNI	Objet Politique Non Identifié
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OQTF	Obligation de Quitter le Territoire Français
OSC	Orientation Stratégique Communautaire
PAF	Police Aux Frontières
PAGV	Plan d'Action pour le Grand Voisinage
PCE	Partido Comunista español
PCN	Point Contact National
PCR	Point de Contact Régional
PESC	Politique Etrangère de Sécurité Commune
PEV	Politique Européenne de Voisinage
PGS	Projet Guadeloupéen de Société
PIE	Participación a los Ingresos del Estado
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PNC	Partido Nacionalista Canario
PO	Programme Opérationnel
POSEI	Programme d'Option Spécifique à l'Eloignement et à l'Insularité
PP	Partido Popular
PRC	Politique Régionale Communautaire
PRIPI	Programmes Régionaux d'Intégration des Populations Immigrés
PS	Parti Socialiste
PSC	Partido Socialista Canario
PSC-C	Partido de los Socialistas de Cataluña - Congrès
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSP	Partido Socialista Popular
PSUC	Partit Socialista Unificat de Catalunya
PTOM	Pays et Territoires d'Outre-Mer
REGIS	Régions Isolées (Initiative communautaire)
REM	Réseau Européen des Migrations
REPER	Représentation Permanente
ROM	Région d'Outre-mer
RPR	Rassemblement Pour la République
RSA	Régime Spécifique d'Approvisionnement
RUP	Région Ultrapériphérique
SAR	Schéma d'Aménagement Régional

SGAE	Secrétariat Général aux Affaires Européennes
SGAR	Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SIS	Système d'Information Schengen
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
SRDE	Schéma Régional de Développement Economique
SSAE	Service Social d'Aide aux Emigrants
STC	Secrétariat Technique Commun (Programme opérationnel)
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TCE	Traité instituant la Communauté Européenne
TCR	Théorie du Choix Rationnel
TGR	Théorie Générale de la Rationalité
TFPB	Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
TFPNB	Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties
TFUE	Traité Fonctionnel sur l'Union Européenne
TH	Taxe d'Habitation
TOM	Territoire d'Outre-Mer
TP	Taxe Professionnelle
TPE	Très Petite Entreprise
TUE	Traité sur l'Union Européenne
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UAFSE	Unidad Administradora de Fondo Social Europeo
UCD	Unión de Centro Democrático
UGT	Union General de Trabajadores
UGTG	Union Générale des Travailleurs de Guadeloupe
UE	Union Européenne
UEM	Union Economique et Monétaire
UMP	Union pour un Mouvement Populaire

TABLE DES MATIERES

Résumé.....	3
Remerciements.....	5
Sommaire.....	6
INTRODUCTION GENERALE.....	7
I. L’Ultrapériphérie et l’immigration.....	8
II. La composition de l’échantillon d’analyse : le choix Canaries/Guadeloupe.....	13
A. LE CHOIX DE LA METHODE COMPARATIVE.....	13
B. LA COMPARABILITE STATISTIQUE.....	15
<i>La perspective en termes de flux aux Canaries.....</i>	<i>19</i>
<i>La perspective en termes de stock en Guadeloupe.....</i>	<i>20</i>
C. LA COMPARABILITE GEOGRAPHIQUE.....	21
<i>L’installation, caractéristique du champ migratoire guadeloupéen.....</i>	<i>22</i>
<i>Le transit, caractéristique du champ migratoire canarien.....</i>	<i>24</i>
III. L’européanisation migratoire : un processus complexe sur une question sensible.....	28
A. DEBAT AUTOUR D’UNE NOTION CENTRALE : L’EUROPEANISATION ET SES MECANISMES.....	28
B. LA CONVERGENCE COGNITIVE MIGRATOIRE : UN EXERCICE DELICAT.....	35
IV. Problématique et hypothèses.....	38
A. PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESE EMPIRIQUE.....	38
B. QUESTION DE RECHERCHE ET HYPOTHESES DE TRAVAIL.....	38
V. Outils d’analyse.....	40
A. DEFINIR L’ESPACE COMMUNAUTAIRE : LA GOUVERNANCE EUROPEENNE...	40
B. LES LIGNES DIRECTRICES DE L’ETUDE.....	50

1. La mise sur agenda.....	50
2. La construction du problème public.....	56
C. MOBILISATION DE LA THEORIE DU CHOIX RATIONNEL ET DE L'APPROCHE COGNITIVE ET NORMATIVE.....	59
1. Des relations internationales aux politiques publiques européennes.....	59
<i>L'intergouvernementalisme.....</i>	<i>59</i>
<i>Le néo-fonctionnalisme.....</i>	<i>61</i>
<i>Le constructivisme.....</i>	<i>63</i>
2. La Théorie du choix rationnel.....	66
3. L'Approche cognitive et normative.....	73
Démarche de l'Etude.....	80
Partie I. Les paramètres internes pouvant conditionner le processus d'eupéanisation directe vers l'ultrapériphérie.....	81
Chapitre 1. Les stratégies nationales dans le processus d'eupéanisation migratoire.....	83
Section I. Premières mise sur agenda institutionnel impulsées différemment.....	83
A. DEUX TYPES DE FENETRE D'OPPORTUNITE NATIONALE EN MATIERE D'IMMIGRATION.....	84
1. La « Problem Window » française ou mise sur agenda non silencieuse.....	87
<i>a. La modélisation de l'historicité d'un problème public.....</i>	<i>87</i>
<i>b. L'histoire du problème public d'immigration en France.....</i>	<i>89</i>
2. La « Political Window » espagnole ou mise sur agenda silencieuse.....	98
<i>a. Appréhender une anticipation gouvernementale.....</i>	<i>98</i>
<i>b. Les facteurs explicatifs de l'anticipation espagnole.....</i>	<i>101</i>
B. LES RATIONALITES DOMINANTES DANS LA DEFINITION NATIONALE DU PROBLEME.....	109
1. L'affrontement des rationalités : enjeu central d'une politique publique.....	110
2. La gestion des flux : la question de l'immigration.....	114
<i>a. La dialectique « ouverture/fermeture » : rivalité politique en France.....</i>	<i>114</i>

<i>b. La « fermeture » : consensus politique en Espagne.....</i>	<i>119</i>
3. L'intégration : la question des immigrés.....	123
<i>a. La « conscience intégrationniste » de l'Espagne : un immigré victime.....</i>	<i>123</i>
<i>b. L'utopique intégration de la France : un immigré gênant.....</i>	<i>129</i>
Section II. Des matérialisations différentes de l'impact européen.....	137
A. DES « CONDITIONS D'APPRENTISSAGE » DISTINCTES.....	137
1. De la méthode intergouvernementale à la méthode ouverte de coordination (MOC).....	138
2. La France, protagoniste majeur dans la conception de la matrice européenne.....	142
<i>a. La « stratégie du premier pas ».....</i>	<i>142</i>
<i>b. ...En matière d'immigration.....</i>	<i>147</i>
3. L'Espagne dans une logique « d'adaptation silencieuse ».....	153
<i>a. La contrainte endogène de la « soft law ».....</i>	<i>153</i>
<i>b. ...Corroborée dans le cas espagnol : l'Esprit avant la lettre.....</i>	<i>158</i>
B. L'AMPLEUR DE LA CONVERGENCE COGNITIVE.....	163
1. Mesurer le degré d'europanisation dans un secteur.....	164
2. Un gouvernement français sachant tourner les choix européens à son avantage.....	168
<i>a. L'attitude offensive dans la traduction : influence cognitive et positionnement stratégique.....</i>	<i>168</i>
<i>b. Un degré de changement faible : « Absorption »</i>	<i>175</i>
3. Un gouvernement espagnol face à la difficile conciliation réalité nationale/attentes européennes.....	182
<i>a. L'attitude défensive dans la traduction : justification et positionnement stratégique.....</i>	<i>182</i>
<i>b. Un degré de changement moyen : « Accommodation ».....</i>	<i>189</i>
TRANSITION.....	198
Chapitre 2. L'action stratégique des régions à l'échelle interne.....	199

Section I. La déclinaison territoriale des politiques nationales d'immigration : état des lieux structurel du « protagonisme régional ».....199

A. L'APPLICATION DES POLITIQUES NATIONALES D'IMMIGRATION DANS LES REGIONS.....200

1. Visualisation du contexte organisationnel : transfert et compétence.....200

2. Deux modèles de décentralisation et deux conceptions de la Région.....206

a. La régionalisation fonctionnelle française.....206

b. La régionalisation politique espagnole.....215

3. L'intervention régionale dans la politique d'immigration.....224

a. La logique sectorielle dans la région française.....224

b. La logique territoriale dans la région espagnole.....229

B. LES DIMENSIONS DU CHANGEMENT D'ECHELLE VERS LE TERRITOIRE REGIONAL.....234

1. Qualifier le processus de changement à travers le champ de l'intégration.....234

2. Le changement d'échelle « ouvert » vers les Canaries.....240

a. La réelle implication de la Communauté autonome.....240

b. La politique territoriale aux Canaries.....245

3. Le changement d'échelle « fermé » vers la Guadeloupe.....251

a. Une absence d'implication de la Région d'outre-mer.....251

b. La politique territorialisée en Guadeloupe.....257

Section II. Des capacités d'action stratégique régionale conditionnées par le système relationnel centre-périphérie.....263

A. LES RELATIONS DE POUVOIR OU MISE EN DYNAMIQUE DE LA COMPETENCE REGIONALE.....263

1. Le pouvoir régional comme degré d'autonomie d'action.....263

2. La contractualisation : principale forme relationnelle sur les deux territoires.....268

a. Le contrat de projet Etat-Région, une opportunité non négligeable pour la ROM.....268

b. La convention bilatérale Etat-CA, une opportunité politique de taille pour la CA.....276

3. Les principales ressources et contraintes globales du système.....	284
<i>a. Un climat relationnel tendu favorable à l'autonomie de la ROM.....</i>	<i>284</i>
<i>b. Une diversité des ressources minimisant les contraintes pour la CA.....</i>	<i>293</i>
B. LA STRATEGIE REGIONALE ET LA POLITIQUE PUBLIQUE D'IMMIGRATION.....	304
1. Mesurer la capacité stratégique régionale dans un secteur.....	304
2. La revendication politique sur le territoire de la Guadeloupe.....	307
<i>a. La mobilisation d'une ressource politique : le Congrès des élus départementaux et régionaux de 2005.....</i>	<i>307</i>
<i>b. La stratégie offensive par la création d'un espace fonctionnel.....</i>	<i>312</i>
3. La nouvelle offre politico-administrative du territoire canarien.....	319
<i>a. La mobilisation d'une ressource juridique : le Projet de réforme statutaire de 2006.....</i>	<i>319</i>
<i>b. La stratégie défensive par le « blindage des compétences ».....</i>	<i>326</i>
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	334
Partie II. Décryptage des racines conceptuelles et des premières observations de terrain du processus.....	340
Chapitre 3. Les régions ultrapériphériques et l'eupéanisation migratoire directe : forme et contenu.....	342
Section I. La configuration singulière des relations Commission européenne/régions.....	342
A. LA GOUVERNANCE EUROPEENNE : UNE COMMISSION « STRATEGIE ».....	343
1. La Commission européenne et sa « stratégie de contournement » : une légitimité originale.....	343
2. Les caractéristiques générales des rapports entre la Commission et les régions.....	351
<i>a. Les instruments financiers et politiques consacrant la relation.....</i>	<i>351</i>
<i>b. Les principes formalisant les règles d'interactions.....</i>	<i>357</i>
3. Une politique avec et à partir des territoires : les acteurs concernés.....	362
<i>a. Les incidences globales de la culture du compromis : transparence et participation.....</i>	<i>362</i>

<i>b. Les réseaux d'acteurs et l'organisation des échanges européens territorialisés en France et en Espagne.....</i>	<i>371</i>
B. LA STRATEGIE DE CONTOURNEMENT ET L'ULTRAPERIPHERIE EUROPEENNE.....	386
1. L'étiquetage ultrapérimérique : une tactique régionale validée par la Commission.....	386
2. L'ultrapérimérique vue par les institutions européennes et par les régions ultrapérimériques	394
<i>a. Les démarches menées envers l'ultrapérimérique par l'Union européenne.....</i>	<i>394</i>
<i>b. Les actions ultrapérimériques menées par les régions concernées.....</i>	<i>403</i>
3. Le façonnage de l'activité européenne aux Canaries et en Guadeloupe.....	409
<i>a. L'organisation de ces territoires régionaux pour accéder à la sphère européenne.....</i>	<i>409</i>
<i>b. Les paramètres de l'intervention régionale dans l'échange politique territorialisé.....</i>	<i>419</i>
 Section II. Le délicat traitement du phénomène d'immigration dans la relation UE/régions.....	430
A. L'EUROPEANISATION MIGRATOIRE PAR LES STRUCTURES COGNITIVES ET NORMATIVES : REPERES THEORIQUES.....	431
1. La convergence européenne et l'échelon territorial.....	431
2. L'apport déterminant du concept d'imaginaire.....	434
<i>a. Imaginaire comme contexte : croyance collective et identité régionale</i>	<i>434</i>
<i>b. Imaginaire comme argument : les thèmes de l'Europe et de l'immigration.....</i>	<i>441</i>
3. La maîtrise politique des imaginaires sur le territoire régional.....	445
<i>a. Légitimité, politique et territoire.....</i>	<i>445</i>
<i>b. Leadership et représentation.....</i>	<i>450</i>
B. LA CONVERGENCE ULTRAPERIPHERIQUE DES IMAGINAIRES MIGRATOIRES.....	454
1. Modélisation des piliers centraux à partir des exemples canarien et guadeloupéen.....	454
2. Conscience, Union européenne et immigration.....	457
<i>a. Le haut sentiment d'appartenance aux Canaries : donnée incontournable.....</i>	<i>458</i>
<i>b. La lutte pour l'affirmation d'une Conscience régionale en Guadeloupe.....</i>	<i>467</i>

3. Leadership, territoire et politique.....	479
<i>a. Le leadership institutionnel-charismatique en Guadeloupe.....</i>	<i>479</i>
<i>b. Le leadership institutionnel-idéologique aux Canaries.....</i>	<i>487</i>
TRANSITION.....	497
Chapitre 4. Des avancées confirmant la fenêtre d’opportunité de 2007.....	499
Section I. Lorsque les faits questionnent la problématisation ultrapériphérique.....	500
A. LA SPECIFICITE DE LA CONSTRUCTION DU PROBLEME COMMUN DANS L’ULTRAPERIPHERIE.....	500
1. Les principales caractéristiques de la problématisation à prendre en compte.....	500
2. L’ultrapériphérie et sa méthode phare : « l’extension par analogie ».....	509
B. LA CONVERSION DU PHENOMENE DES MINEURS ETRANGERS NON ACCOMPAGNES (MENA) AUX CANARIES EN PROBLEME ULTRAPERIPHERIQUE.....	516
1. Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA) et gestion autonome.....	516
2. Le recours à l’interlocuteur européen par la voie ultrapériphérique.....	522
Section II. La coopération transfrontalière comme première option de convergence ?.....	530
A. LA PERTINENCE DE LA COOPERATION FACE AU PROBLEME MIGRATOIRE ULTRAPERIPHERIQUE.....	530
1. L’ouverture croissante de la coopération aux autorités régionales : la paradiplomatie.....	531
2. La coopération dans la gouvernance externe de l’Union européenne appliquée en matière migratoire.....	537
B. LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE (PEV) : UNE OPPORTUNITE POUR L’ULTRAPERIPHERIE.....	541
1. De la Politique européenne de voisinage (PEV), au Plan d’action pour le grand voisinage (PAGV) : appréciation d’un outil de coopération.....	541
2. Activation de la PEV dans l’ultrapériphérie : enseignements à travers les paradiplomaties canarienne et guadeloupéenne.....	546
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	551
CONCLUSION GENERALE.....	557

Bibliographie.....	574
Liste des annexes.....	603
Annexes.....	603
Liste des tableaux, schémas, encadrés.....	656
Liste des sigles.....	657
Table des matières.....	662

RESUME

La problématique migratoire dans l'ultrapériphérie de l'Union européenne constitue un angle d'approche peu commun dans les études européennes. Espace de réflexion et de concertation qui cherche constamment à s'affirmer, l'ultrapériphérie européenne s'est, pour la première fois de son existence, penchée sur la thématique des flux migratoires. L'intérêt de cette situation sans précédent s'est confirmé lorsque la Commission européenne a officiellement décidé à travers sa communication du 12 septembre 2007 [COM(2007)507] intitulée « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », de prêter attention à la situation des régions ultrapériphériques (RUP) face au phénomène d'immigration. Si la plupart des travaux en la matière concernent les espaces nationaux ou transnationaux, rares sont ceux qui traitent d'un espace transrégional aussi éclaté géographiquement et dans sa composition juridico-institutionnelle.

L'objet de la thèse porte ainsi sur la problématisation migratoire dans l'ultrapériphérie et l'étude de la fenêtre d'opportunité déclenchée par la communication de 2007. Ce qu'il s'agit d'observer, ce sont les conséquences de cette inscription à l'agenda européen pour l'espace ultrapériphérique sur cette thématique, à savoir la forme d'un processus d'élaboration d'un référentiel européen ultrapériphérique. Pour cela, il est nécessaire de comprendre les paramètres nationaux, régionaux, européens et ultrapériphériques qui englobent cet événement.

Cette étude de politiques publiques prend pour point de départ la notion d'eupéanisation définie de façon interactionnelle, et débouche sur un cadre théorique basé sur la Théorie du choix rationnel et l'Approche cognitive et normative. A l'aide de la méthode comparative, elle tente de confronter deux régions ultrapériphériques sélectionnées à cet effet : une région française, la Guadeloupe, et une région espagnole, les Iles Canaries. Deux archipels aux réalités juridiques, politiques et sociales différentes, ayant manifesté une inquiétude au sujet du phénomène d'immigration sur leur territoire dans la période précédant la prise en charge de 2007.

L'analyse a mis en avant l'enchevêtrement de niveaux d'action publique assez complexe auquel sont confrontées ces régions. La diversité au sein de l'ultrapériphérie complique l'élaboration de bases communes au sujet de la question migratoire. Un processus d'eupéanisation directe dans l'ultrapériphérie a bien été lancé en 2007, mais reste à développer.

L'objectif de la thèse est donc d'apporter des réponses aux difficultés observées, en menant une analyse assez précise de l'événement de 2007. La démarche s'effectue en deux temps. D'une part, une analyse des paramètres internes (nationaux et régionaux) pouvant conditionner le processus étudié. D'autre part, un décryptage des racines conceptuelles et des premières observations de terrain pour comprendre la teneur du processus.

MOTS CLEFS :

Union européenne, Régions ultrapériphériques, Immigration, Collectivités territoriales, Choix rationnel, Approche Cognitive, Politique comparée, Politiques publiques, Eupéanisation, Mise sur agenda.