HAL open science

Joan Subirats et Raquel Gallego (dir.) : Veinte años de autonomías en Espana. leyes, politicas publicas,instituciones y opinion publica

Emmanuel Négrier

▶ To cite this version:

Emmanuel Négrier. Joan Subirats et Raquel Gallego (dir.) : Veinte años de autonomías en Espana. leyes, politicas publicas,instituciones y opinion publica. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 2003, L'Italie du politique, 19, pp.213-215. hal-02519551

HAL Id: hal-02519551

https://hal.science/hal-02519551v1

Submitted on 21 Apr 2020

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

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

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

Pôle Sud

Joan Subirats et Raquel Gallego (dir.) : *Veinte años de autonomías en Espana. leyes, politicas publicas, instituciones y opinion publica.*

Mr Emmanuel Négrier

Citer ce document / Cite this document :

Négrier Emmanuel. Joan Subirats et Raquel Gallego (dir.) : *Veinte años de autonomías en Espana. leyes, politicas publicas, instituciones y opinion publica.*. In: Pôle Sud, n°19, 2003. L'Italie du politique. pp. 213-215;

https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2003_num_19_1_1164

Fichier pdf généré le 23/04/2018

Joan Subirats et Raquel Gallego (dir.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS, 2002, 451 pages

Pour qui voudrait en être encore convaincu, l'analyse des politiques publiques en Espagne connaît une actualité à la fois passionnante, particulière, et fructueuse. Passionnante parce que, comme d'autres ouvrages en témoignent à l'instar de celui-ci, l'Espagne apparaît de ce point de vue un creuset de méthodes et d'inspirations sociologiques où se mêlent des outils d'analyse qui appartiennent à l'histoire espagnole de la discipline (les travaux fondateurs de Juan Linz et de Jordi Solé Tura) et ceux qui participent des courants actuels de la science politique européenne et occidentale (par exemple, le néo-institutionnalisme). Particulière, en ce sens que l'analyse des politiques publiques espagnole ouvre une voie qui demeure encore faiblement défrichée ailleurs, et qui concerne la dimension territoriale comparée de leur mise en œuvre. Fructueuse, parce que la pratique de l'association d'une pluralité de chercheurs (pluralité géographique, scientifique, des statuts) autour d'un même objet est le gage d'une valeur ajoutée scientifique incontestable. L'ouvrage, dirigé par Joan Subirats et Raquel Gallego, témoigne du dynamisme de l'équipe barcelonaise d'analyse des politiques publiques de l'Université Autonome de Barcelone. Il rend aussi parfaitement compte de ces trois dimensions de la science politique espagnole, à propos d'un bilan qui intéressera tous ceux qui voient dans le "modèle" espagnol un laboratoire des recompositions territoriales à l'échelle de l'ensemble européen: celui de vingt années de politiques autonomiques. L'équipe rassemblée autour des deux coordinateurs n'en est pas à son premier essai. Une bonne partie des 25 collaborateurs de cette entreprise de recherche menée entre 1998 et 2001 faisait déjà partie d'une précédente analyse rétrospective de la décentralisation espagnole, sur un panel plus limité de régions et nationalités. Ici, ce sont les 17 communautés qui sont passées au tamis d'une même problématique de recherche, fortement appuyée sur la notion de rendement institutionnel. L'ouvrage commence d'ailleurs par rappeler les principales conclusions de la recherche antérieure. On y trouve des éléments de différenciation nette entre communautés selon leur type, "historiques" ou non (exemple: la créativité institutionnelle) développé ou non (exemple: le style plus ou moins interventionniste de la politique autonomique); mais aussi des tendances convergentes. Par exemple, la première étape de construction autonomique a vu se forger les outils d'intervention généraliste, tandis que la seconde période fut plus marquée par des approches sectorielles, la recherche de partenariats et de négociation avec les intérêts territorialisés.

D'autres manières de voir cet héritage sont présentes dans l'introduction. Elles concernent tour à tour les élites politiques le système de financement public, les structures administratives et la fonction publique. Différenciations et convergences relatives s'y côtoient également.

Il faut dire un mot ici sur l'approche en termes de rendement institutionnel, qui on le sait, continue de faire débat à la suite des travaux italiens ou américains sur l'Italie, notamment ceux de Robert Putnam. On le sait, ce qui est discuté dans cette théorie est essentiellement la tendance néo-culturaliste à expliquer les différences présentes par des causalités macro-historiques, et de faire reposer ces différences sur des batteries d'indicateurs contestables. Ne revenons pas sur ce débat, mais intéressons-nous plutôt à la manière dont les auteurs affrontent et, en même temps, esquivent la question. Ils l'affrontent en ayant recours à une batterie de variables susceptibles de définir le fameux rendement comme "la capacité des pouvoirs publics de développer leurs fonctions de manière effective (pp.18 et s.), que des facteurs exogènes (variables socio-économiques, capital social régional, culture politique) et endogènes (type de développement réel des institutions démocratiques, modèles d'administration, composition politico-idéologique de la coalition au pouvoir). Ces deux catégories définissent un cadre formel de comparaison. Mais ils esquivent le débat posé par Putnam en excluant du cadre d'analyse toute interrogation systématique sur les origines, ou les causes

Persée creative commons

des différences relevées. Tout au plus signalent-ils que le capital social régional entretient un rapport dialectique avec le rendement institutionnel: les deux se conditionnant mutuellement, chacun peut être considéré tour à tour comme variable dépendante et indépendante. Les analyses portant sur les 17 communautés autonomes, plusieurs combinaisons comparées ont été possibles: les modes de gestion des mêmes compétences, les effets de prises des mêmes compétences à plusieurs années d'intervalle, la comparaison entre types de compétences exercées...

À partir de ce schéma, les chapitres développent plusieurs aspects de la question. Le premier, autour de Lourdes López-Nieto, analyse les rapports gouvernements-parlements à l'échelle des Communautés, à partir de la manière dont les trois fonctions de base (vote des lois, contrôle, initiatives) sont exercées, et ce qui motive les différences de style et d'intensité. Xavier Coller s'intéresse aux élites autonomiques, en mesurant le taux de renouvellement et de stabilité des élus, et son rapport au degré de conflit et consensus parlementaires. Carles Ramió et Miquel Salvador analysent les configurations administratives, et notent un double mimétisme organisationnel: inter-autonomique, et, pour ce qui est de la fonction publique, vis-à-vis de l'État espagnol. Antonio Porras, Francisco Gutiérrez et Maria Luisa Morillo font un bilan quantitatif de l'évolution des productions législatives, par thèmes, types (modernisation/aménagement du territoire, par exemple). Un imposant chapitre porte, autour de Quim Brugué, Ricard Gomà et Raquel Gallego, sur la comparaison des politiques publiques: leur substance, mais aussi les modes opératoires, partenariats et réseaux intra-autonomiques qui les portent. Fabiola Mota traite spécifiquement de capital social. Elle opère d'abord sa mesure dans les différentes communautés autonomes, à partir de plusieurs variables: l'intérêt manifesté par les citoyens pour la politique, le taux de lecteurs de la presse quotidienne, le degré d'information à l'égard de la politique du gouvernement autonome, la densité du tissu associatif, et le taux de participation aux associations. Le tout combine un "taux de capital social régional" (pp. 302 et s.) qui est ensuite corrélé avec les niveaux de développement économique et la gouvernabilité politique des Communautés (stabilité et continuité des exécutifs et coalitions, nombre de crises, etc...). Fabiola Mota conclue (pp. 316 et s.) que si capital social et développement économique sont bien interdépendants, ils ont également partie liée avec les traditions d'auto-gouvernement propres à chaque région. Mais elle note aussi à l'inverse que le fonctionnement du système politique régional, une fois celui-ci en place, a un effet direct sur les perceptions des citoyens et leur intérêt pour la chose publique, dont sur le capital social régional...

Le chapitre sur l'opinion publique repose sur une méthode originale. Francisco José Llera a organisé dix-neuf groupes de discussion dans quatorze communautés autonomes, plus de cent personnes au total, aux qualités différentes en termes d'âge, de sexe, de profession et d'opinion politique, qui se sont inscrits dans un cadre de débat semi-directif durant 40 heures. La retranscription et l'analyse de ces données permettent de produire une sorte de discours social comparé sur le rendement institutionnel régional.

Le chapitre rédigé par Ramon Máiz, Pablo Beramendi et Mireia Grau monte en généralité et point la question du système autonomique en son entier, c'est-à-dire intégrant les modes de coordination Etat-communautés (leur effectivité et leur efficience), le rôle des niveaux institutionnels autres que les communautés autonomes (villes, provinces, partenariats institutionnels). On y voit précisément le rôle joué par la coordination institutionnalisée, celui des relations intra-partisanes, des multiples formes d'accord bilatéral. Au-delà de l'évaluation des processus, l'analyse porte sur l'impact redistributif (transfert de capacités d'intervention, de revenus, de niveaux de protection sociale).

On s'en doute, la réalisation d'un tel travail est déjà une performance, que la recherche française aurait intérêt à méditer. Constituer une telle équipe, sur un si vaste terrain (en termes géographiques et politiques), mais surtout avec un si grand nombre de données manipulées, dont certaines ont été élaborées spécialement par l'équipe elle-même, est en soi une entreprise qui fait date, et l'ouvrage peut d'ores et déjà être considéré comme une référence. Naturellement, comme tout travail fondateur, il laisse parfois le lecteur su sa faim de connaissances: il en est ainsi de l'analyse précise des configurations politiques, dans leur dimension sociale et historique, que seule peut envisager un travail plus monographique. Le souci de comparaison et d'homogénéisation des don-

nées a conduit à sacrifier, naturellement, ces entrées en profondeur. On peut également ressentir une certaine frustration à la lecture de la manière dont la notion de capital social est utilisée, sans que soient pris en compte les multiples critiques auxquelles elle donne lieu. Le souci, là encore, d'opérationnaliser a conduit à passer sous un relatif silence ce débat. Mais, et c'est là tout l'intérêt d'un travail fondateur, ce débat gagnera sans aucun doute à s'appuyer sur les prémices construites ici, pour aller plus loin. En tout état de cause, l'ouvrage statue déjà sur la réalité d'un modèle original, fortement décentralisé mais aux antipodes du modèle fédéral, comme en témoigne la quasi absence de modes de coordination horizontale entre communautés. La *multi-level governance* à l'espagnole montre donc une tendance à une double autonomisation du gouvernement central et des communautés, tendance généralement compensée, dans la théorie fédérale, par la pratique de règles partagées. Il n'en est rien ici, où la régulation des rapports entre État et autonomies est de nature plus volontiers bilatérale, *sui generis* et conjoncturelle.

L'ouvrage vient d'obtenir le prix 2002 du meilleur livre de science politique, décerné l'Association Espagnole de Science Politique.

Emmanuel Négrier (Cepel)

Olivier Masclet, préface d'Olivier Schwartz, *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, coll. "Pratiques politiques", 2003, 317 pages.

Le 21 avril 2002, les résultats des élections présidentielles mettent à jour le fossé entre les électeurs de milieux populaires et les partis de gauche. L'augmentation des scores du Front National, mais surtout l'accroissement des taux d'abstention dans les banlieues, montrent le divorce entre les cités et la gauche. L'ouvrage d'Olivier Masclet, tiré d'une thèse réalisée sous la direction de Gérard Mauger, questionne les processus socio-historiques qui ont conduit les classes populaires à prendre leurs distances avec la gauche et plus largement avec la politique. Les analyses sont fondées sur une enquête historique et ethnographique réalisée dans un fief communiste de la "banlieue rouge" de Paris. Une approche en rupture avec les analyses misérabilistes des quartiers populaires, analyse le rapport original à la politique qui se construit dans les cités. Il est incarné par des porte-parole, issus de l'immigration, qui militent pour l'amélioration des conditions d'existence de la jeunesse des banlieues. L'exclusion de l'espace politique local de ces militants est au cœur des analyses d'Olivier Masclet. Il montre comment la gauche municipale a raté son rendez-vous avec les cités.

Les analyses ouvrent sur un domaine largement délaissé par les sciences sociales : la vie politique des municipalités formant l'ancienne "banlieue rouge". L'auteur souligne que de nombreux travaux portent sur la drogue, la violence ou l'insécurité dans les quartiers. Mais, centrés sur la mise en exergue de logiques anomiques, ils occultent les formes de mobilisation à l'œuvre dans les quartiers populaires et les significations politiques des pratiques de solidarité que l'on peut y observer. À côté des recherches sur les modes de désaffiliation et d'intégration des jeunes des cités, à côté de celles sur la culture dans laquelle ils vivent, Olivier Masclet pose la question des rapports au politique dans les anciennes "banlieues rouges". Durant dix ans, il a mené une enquête à Gennevilliers, municipalité acquise au PCF depuis trente ans.

La première partie du livre reconstruit la genèse des cités HLM et montre comment y a émergé la xénophobie. L'auteur reconstitue l'histoire de ce qu'il appelle une "coïncidence malheureuse" entre la reprise de l'immigration et la rénovation urbaine dans les années 1960-1970. Il explique comment les municipalités "rouges" se sont trouvées face à un choix impossible : la valorisation locale de la condition ouvrière par le refus du relogement d'immigrés cumulant les stigmates du déracinement et du dénuement ou bien l'attribution de logements à