



**HAL**  
open science

# La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ?

Andy Smith

## ► To cite this version:

Andy Smith. La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ?. Revue Française de Science Politique, 1996, La Commission européenne. Cultures, politiques, paradigmes, 46 (3), pp.474-495. 10.3406/rfsp.1996.395067 . halshs-03134176

**HAL Id: halshs-03134176**

**<https://shs.hal.science/halshs-03134176>**

Submitted on 8 Nov 2022

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

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



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

## La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ?

Monsieur Andy Smith

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Smith Andy. La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ?. In: Revue française de science politique, 46<sup>e</sup> année, n°3, 1996. pp. 474-495;

doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395067>

[https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_1996\\_num\\_46\\_3\\_395067](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1996_num_46_3_395067)

---

Fichier pdf généré le 26/04/2018

## Résumé

L'article aborde l'évolution de la Commission à travers l'analyse longitudinale des politiques publiques destinées à améliorer la cohésion économique et sociale en Europe : les fonds structurels. En engendrant l'établissement et l'entretien de configurations différenciées d'acteurs communautaires, nationaux et locaux, la traduction de ces fonds en actes implique une activité intense de la part de la Commission. Son intervention dans ce domaine est ici synthétisée en termes de modèles, l'article étant construit autour de l'hypothèse qu'un premier modèle d'institutionnalisation délibérée a émergé progressivement au cours des années 1970 et 1980. Depuis le début des années 1990, toutefois, les modes d'intervention de la Commission ont connu une mutation si importante qu'elle semble représenter un véritable changement de modèle.

## Abstract

The European commission and the structural funds : toward a new model of action ?

This article presents a study of the changing position of the Commission through the longitudinal analysis of the public policies designed to attain the goal of greater social and economic cohesion within Europe : the structural funds. By giving rise to the establishment and the maintenance of differentiated configurations of Community, national and local actors, the translation into action of these funds involves intense activity on the part of the Commission. Its way of operating in this field is synthesized here in terms of models. Indeed, the article is constructed around the hypothesis that an initial model of purposeful institutionalisation progressively emerged over the 1970s and 1980s. Since the beginning of the 1990s, however, the Commission's modes of operating have undergone a change which is so significant as to merit being analysed as a change of model.

# LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES FONDS STRUCTURELS VERS UN NOUVEAU MODÈLE D'ACTION

ANDY SMITH

**A**ussi intéressante soit-elle, l'analyse de la Commission européenne ne prend toute son ampleur scientifique qu'en s'inscrivant dans la dynamique, plus globale, de l'intégration communautaire. Afin de conduire les recherches selon cette optique, il est nécessaire d'adopter une problématique génératrice de questions telles que: comment cerner la forme inédite du système politique européen? Au nom de quelles idées, valeurs et représentations sociales, ce système se développe-t-il? Quelles en sont les conséquences pour la distribution du pouvoir en Europe?

Au sein de ce vaste chantier de recherche encore peu développé, l'étude des ressources et des limites de la Commission européenne constitue une entrée en matière porteuse d'informations d'un intérêt plus général et d'une déstabilisation, à notre sens nécessaire, des concepts classiques de la science politique. Comme le présente l'article de Christian Lequesne dans ce numéro<sup>1</sup>, cette institution commence à faire l'objet de recherches heuristiques permettant de renouer avec l'objet et la problématique que nous venons d'esquisser. En effet, ces recherches soulignent que les données «du terrain» doivent être situées par rapport à la manière dont les capacités et les contraintes de la Commission sont pensées et problématisées.

Cet article traite ce défi en s'appuyant sur une analyse des actions de la Commission en faveur de ce que les institutions européennes ont nommé «la cohésion économique et sociale»<sup>2</sup>. Plus précisément, nous nous interrogeons sur la place de la Commission dans l'intégration communautaire en analysant les évolutions des politiques publiques conçues pour traduire en acte cet objectif: les «fonds structurels». En engendrant l'établissement et l'entretien de configurations différenciées d'acteurs communautaires, nationaux et locaux, la traduction de ces fonds en actions concrètes implique un niveau d'activité politique souvent très intense<sup>3</sup>. De même, centrés sur la genèse et la mise en œuvre de ces fonds, nos travaux ont permis de souli-

1. C. Lequesne, «La Commission européenne entre autonomie et dépendance».

2. Inscrite dans l'Acte unique comme un engagement commun des États membres, la cohésion économique et sociale est devenue une «mission» avec le traité de Maastricht (article 2).

3. Selon L. Hooghe, «les politiques de cohésion sont intrinsèquement plus vulnérables à des oppositions que la politique de la concurrence. Elles ont besoin de la participation active et soutenue d'une variété d'acteurs, tandis que la politique de la concurrence est plus puissante lorsque les acteurs sont peu mobilisés», «Building a Europe with the regions. The changing role of the European Commission», dans L. Hooghe (éd.), *European integration, cohesion policy and subnational mobilization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 32-33.

gner que l'impact et le sens de l'action communautaire dans ce domaine dépendent étroitement des capacités de la Commission<sup>1</sup>.

En effet, l'intervention de la Commission dans le domaine des fonds structurels a donné lieu à des modes d'action publique que nous tâcherons de synthétiser en termes de modèles (*patterns*). Le fil conducteur de l'article est constitué autour de l'hypothèse qu'un premier modèle de « *l'institutionnalisation délibérée* » a émergé progressivement au cours des années 1970 et 1980 pour atteindre son plus haut niveau de cohérence en 1984-1992 (2<sup>e</sup> partie). Depuis cette période, les modes d'intervention de la Commission ont connu une série d'infléchissements qui semble exiger une analyse en termes de changement de modèle (3<sup>e</sup> partie). Toutefois, afin de présenter un terrain relativement peu connu, il est nécessaire au préalable de résumer brièvement l'histoire des fonds structurels, les questions scientifiques qu'ils soulèvent et les outils conceptuels permettant d'aborder ce que ces politiques publiques nous révèlent de notre objet (1<sup>re</sup> partie).

## LES FONDS STRUCTURELS FAUSSES PISTES ET QUESTIONS REFORMULÉES

Il n'est pas dans notre intention de faire ici une histoire chronologique des fonds structurels<sup>2</sup>. L'encadré ci-dessous « plante le décor » pour le lecteur qui ne connaît pas ces aides publiques et ne retient pas l'attention des initiés. Pour comprendre notre objet scientifique, en revanche, il est important de revenir sur cette histoire afin de la reproblématiser.

Un retour critique sur ce que nous résumerons comme « l'histoire orthodoxe des fonds structurels » permet de soulever trois problèmes méthodologiques et de mettre en évidence la nature partielle des conclusions tirées. À partir de chacune de ces critiques rapides, nous montrerons la nécessité d'une démarche de recherche intégrant le rôle joué par la Commission.

Le premier problème de l'histoire orthodoxe des fonds structurels est le *poids excessif accordé aux institutions formelles*. Une telle entrée en matière souligne que l'intervention communautaire dans ce domaine a eu du mal à s'établir face aux contraintes d'un système de décision interétatique et aux principes libéraux inscrits dans le traité de Rome<sup>3</sup>. Cette version de l'histoire minimise la portée de la création du Fonds social européen (FSE)

1. Ces travaux ont été produits pendant et suite à la préparation d'une thèse de science politique, A. Smith, « L'intégration communautaire face au territoire. Les fonds structurels dans les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni », Institut d'études politiques de Grenoble, 1995. Cette thèse est publiée sous forme d'ouvrage, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels dans les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

2. Il existe déjà des ouvrages accordant une priorité à la pédagogie descriptive. Voir notamment P. Pascaillon, « Historique de la politique communautaire d'aménagement du territoire », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 5, 1990; Y. Doutriaux, *La politique régionale de la CEE*, Paris, PUF, 1991.

3. A. Prate, *Quelle Europe ?*, Paris, Julliard, 1991. P. Ayadolot (dir.), *Crise et espace*, Paris, Economica, 1984.

## PRÉSENTATION SOMMAIRE DES FONDS STRUCTURELS

Les trois fonds structurels sont des mécanismes financiers et juridiques par lesquels les institutions de l'Union européenne visent à aider les territoires et les populations défavorisés dans l'objectif de réaliser une plus grande cohésion économique et sociale au sein de l'Union.

Ces fonds ont des objectifs différents et la responsabilité de la gestion de chacun est accordée à une direction générale de la Commission européenne :

- Le Fonds de développement régional (FEDER) finance les interventions de développement régional dans les territoires « désavantagés » de l'Union (ceux dont le PIB par habitant se situe en deçà de 75 % de la moyenne communautaire « objectif 1 »), les zones en déclin industriel (« objectif 2 »), les zones rurales en difficulté (« objectifs 5a et b »). Son maître d'ouvrage est la DG XVI.

- Géré par la DG V, le Fonds social européen (FSE) intervient essentiellement à travers le financement de la formation de chômeurs de longue durée et des jeunes sans emploi (« objectifs 3 et 4 »).

- Le Fonds européen d'orientation et de garantie de la production agricole (FEOGA) finance le développement agricole et rural. Il est de la responsabilité de la DG VI.

Ces fonds représentent des masses financières mais délimitent aussi les normes d'action publique : financièrement, l'enveloppe globale était, en 1993, de 14,5 milliards d'écus, soit 25 % du budget communautaire de 1992. Pour la période 1993-1999, ce chiffre a été doublé dans le but d'atteindre 35 % du budget communautaire à la fin du siècle.

Parmi les normes structurant la mise en œuvre de ces fonds, les plus importantes exigent :

- la *concentration* de l'aide communautaire dans les zones prioritaires ;
- le regroupement des demandes de financement dans les *programmes* pluriannuels établis au niveau de chaque zone ;
- l'octroi à des partenariats locaux de la responsabilité de la mise en œuvre ;
- le complément de l'aide communautaire par les financements nationaux et locaux selon le principe de l'*additionalité* ;
- des *évaluations* de tout programme ;
- le respect du principe de *subsidiarité* par l'administration de l'ensemble.

Enfin, ces montants et ces normes interviennent à travers deux instruments différents :

- les programmes opérationnels représentent autour de 90 % du budget et tendent à impliquer les acteurs les plus institutionnalisés (Préfectures, Conseils régionaux et généraux, Chambres consulaires ...).
- les projets de développement financés par les programmes d'initiative communautaire comportent des sommes relativement mineures mais touchent souvent d'autres types d'acteurs (instances intercommunales, associations ...).

dès 1957, elle exagère la faiblesse de la dimension structurelle de la politique agricole commune (le FEOGA « orientation ») et rappelle que ce n'est qu'en 1975 qu'est créé le Fonds de développement régional (FEDER). Enfin, après avoir passé sous silence les années 1975-1988, l'analyse formaliste explique la réforme des fonds structurels de 1988 comme faisant partie d'un « contexte » rendu propice par la coïncidence de trois développements au niveau du Conseil européen : la résolution du problème de la contribution britannique et l'engagement de réformer la politique agricole commune (PAC) en juin 1984 ; le lancement du « projet 1992 » en 1985 ; et la déci-

sion d'élargir la Communauté vers l'Espagne et le Portugal à partir de janvier 1986. Sur ces trois plans, dit-on, une réforme des fonds structurels est devenue inévitable<sup>1</sup>.

Or, s'il est indiscutable que des compromis interétatiques sur ces trois dossiers ont été très significatifs, limiter l'analyse à ce niveau ne permet d'expliquer ni les processus par lesquels est né un discours politique sur «la cohésion économique et sociale», ni la manière dont la Commission européenne a pu profiter d'une telle ouverture pour faire avaliser une réforme aussi radicale que celle de 1988. En regroupant les trois fonds structurels sous une forme d'intervention par programme territorial ou sectoriel, cette réforme prévoit une gestion plus localisée de ceux-ci et attribue à la Commission la responsabilité globale de toute intervention communautaire de nature structurelle jusqu'à la fin de 1993. Ce «saut» juridique ne peut se comprendre que si l'on révisé les études des fonds structurels faites jusqu'au milieu des années 1980. Celles-ci tendent toutes à analyser la question de «qui formule les politiques»<sup>2</sup>. Plaçant au centre de leur problématique un questionnement statique sur le comportement et le pouvoir relatif de chaque institution, ces recherches ont été mal outillées pour analyser les possibilités de changement que comportaient déjà les fonds structurels.

En revanche, et avec l'avantage du recul, il est possible d'appréhender ce changement en concentrant les analyses empiriques sur la forme des processus d'émergence progressive de règles du jeu qui sont apparus autour des fonds structurels. Au lieu de traiter le changement comme une donnée imposée de façon strictement exogène, il est nécessaire de lier la prise en compte de ces contraintes externes à des processus endogènes aux réseaux d'acteurs concernés. Vu sous cet angle, il devient clair que les agents de la Commission ont été les initiateurs du contenu de chaque réforme des fonds<sup>3</sup>. De même, ils sont devenus des spécialistes de la mobilisation des appuis régionaux et locaux et les négociateurs qui permettent à un moment de concrétiser le travail préparatoire soit dans le droit communautaire, soit dans des pratiques administratives légitimes<sup>4</sup>. Ici s'impose une double question : *quelles sont les caractéristiques de la Commission qui ont fait que leurs agents ont pu construire un tel niveau d'autonomie ? Cette autonomie pourrait-elle perdurer au-delà d'une période bien spécifique ?*

1. A. Moravcsik, «Negotiating the Single European Act», dans R. Keohane, S. Hoffmann (eds), *The new European Community. Decision-making and international change*, Boulder, Westview, 1991.

2. Y. Mény, «Should the Community's regional policy be scrapped?», *Common Market Law Review*, août 1982; M. Martins, J. Mawson, J. Gibney, «The development of the European Community regional policy», dans M. Keating, B. Jones (eds), *Regions in the EC*, Oxford, Clarendon, 1985.

3. L. Hooghe montre que ce développement est le reflet d'une modification de l'ordre des priorités au sein des services de la Commission. Là où la préférence dominante de ces services avait été de maximiser leur contrôle financier et légal des fonds structurels, la réforme de 1988 privilégie une implication croissante de la Commission dans la détermination de la substance des politiques mises en œuvre, *European integration ...*, *op. cit.*, p. 11-13.

4. R. Balme, «La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle», dans Y. Mény, P. Muller, J.-L. Quermonne (dir.), *Les politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Le deuxième écueil qui marque l'histoire orthodoxe des fonds structurels est *l'importance excessive accordée à leurs aspects purement budgétaires*. De nombreuses analyses des fonds structurels commencent par des tableaux montrant la répartition des fonds structurels par pays et par zone éligible. Bien qu'importantes, ces données ne sont pas aussi parlantes qu'on le suppose habituellement. Certes, la négociation intergouvernementale détermine très largement la taille de l'enveloppe globale accordée aux fonds structurels. De même, il ne fait pas de doute que la répartition budgétaire a toujours mobilisé les acteurs politiques infranationaux de manière visible. Toutefois, concentrer l'étude uniquement sur ces aspects soulève deux sortes de problèmes.

Tout d'abord, l'analyse tend à ignorer la manière dont un certain nombre de territoires infranationaux se sont mobilisés afin de bénéficier très tôt des subventions communautaires et ceci indépendamment de leurs désavantages économiques «objectifs». Nos enquêtes en Bretagne et dans la Drôme ont montré que la durée des rapports entre certains territoires et la Commission reste cruciale pour les modes de coopération actuels. Mais l'on oublie souvent que ces rapports sont également d'une importance majeure pour la Commission. Selon une logique mutuelle de *recherche d'interlocuteurs*, les fonds structurels sont devenus un objet de rapprochement entre les différentes directions générales concernées et les échelons de gouvernement territoriaux à statut variable. En effet, loin de conforter la thèse de la Commission comme supporter inconditionnel des collectivités régionales, il est plus exact de conclure que la Commission cherche des interlocuteurs crédibles sur le plan local<sup>1</sup>.

Ensuite, et de manière plus fondamentale, l'analyse purement budgétaire de la répartition des fonds structurels néglige le fait que ceux-ci impliquent également la formulation et la mise en pratique de normes de l'action publique<sup>2</sup>. La réforme de 1988 formalise une série de normes de développement territorial (partenariat, programmation, évaluation, subsidiarité...) dans l'objectif de les faire travailler ensemble. En passant d'un développement par projet à une démarche par programme, par exemple, la Commission réussit non seulement à systématiser ses rapports avec les instances infranationales, mais prépare également le terrain pour l'acceptation éventuelle d'une norme liée à la nouvelle démarche, celle de l'évaluation.

De fait, ni les budgets ni les normes arrêtées ne doivent être traités comme des objets en soi. En revanche, il est plus éclairant d'aborder la manière dont ceux-ci fournissent des objets autour desquels s'organisent et interagissent des configurations d'acteurs. Une telle démarche implique que

1. A. Smith, M. Smyrl, «À la recherche d'interlocuteurs. La Commission européenne et le développement territorial en France», *Sciences et société*, 32, mai 1995. Pour revenir à l'analyse de L. Hooghe, «la mobilisation des acteurs subnationaux est importante, mais elle n'est pas inconditionnelle». *op. cit.*, p. 37.

2. Des chercheurs travaillant sur d'autres aspects du travail de la Commission ont souligné la capacité de cette instance à développer et à promouvoir des normes. Selon G. Majone, l'objectif de la Commission «est de maximiser non pas son budget, mais son influence mesurée en termes de ses domaines de compétence ... Pour la Commission, l'utilité d'une intervention publique se réfère à l'étendue plutôt qu'à l'échelle des services fournis», «The European Community. Between social policy and social regulation», *Journal of Common Market Studies*, 31 (2), juin 1992, p. 138.

l'on accepte que la hiérarchisation des acteurs n'est pas donnée à l'avance. Dans certains territoires, les acteurs de la Commission sont bien placés pour tirer leur épingle du jeu (dans les *West Midlands* en Angleterre, par exemple). Dans d'autres cas, la situation est beaucoup plus épineuse (le contexte du travail de la Commission dans la plupart des Länder allemands). Autour de chaque lieu de négociation qu'impliquent les fonds structurels, on doit donc se poser la double question : *quels modes d'action permettent aux agents de la Commission d'établir des rapports de confiance avec leurs interlocuteurs ? Là où une telle confiance ne s'instaure pas, quels sont les obstacles ?*

Le troisième problème de l'histoire orthodoxe des fonds structurels est *sa linéarité*. Considérer que chaque réforme des fonds structurels est simplement le résultat de l'empilement hasardeux de techniques de gestion fait l'impasse sur l'activité politique qui se déroule entre les réformes qui font date. La création en 1968 de la direction générale de la politique régionale (la DG XVI), par exemple, est rarement soulignée. Mais comment imagine-t-on que la Commission ait pu proposer des instruments lancés dans les années 1970 sans avoir eu l'occasion d'établir des services bénéficiant d'une expertise dans la question ? L'exemple des origines de la réforme de 1988 est encore plus parlant. Un prolongement de l'histoire orthodoxe des fonds structurels admet que le style de cette réforme découle directement des normes des programmes intégrés méditerranéens (PIM) lancés en 1986. Toutefois, une telle analyse ignore ce qui a précédé les PIM, notamment les expérimentations et les programmes de recherche-action lancés par la Commission depuis la fin des années 1970<sup>1</sup>.

La cohérence apparente de la réforme des fonds structurels de 1988 a souvent eu tendance à orienter l'analyse vers une problématique de l'invention d'une méthode d'intervention. En vérité, l'histoire de cette réforme est plutôt celle d'un apprentissage à tâtons vers une série de compromis atteints au sein de la Commission ainsi qu'avec des interlocuteurs externes. Au cours de cet apprentissage, du point de vue de la Commission, il y a eu des échecs et des réussites partiels. La question est de savoir *comment la Commission a pu gérer les incertitudes de la non-linéarité de cette histoire et si les évolutions de l'Union européenne permettent toujours une tolérance aussi importante à cet égard*.

Au total, l'histoire orthodoxe des fonds structurels reste prisonnière d'un schéma d'analyse intergouvernementaliste de l'intégration communautaire<sup>2</sup>. Celui-ci minimise le rôle joué par les agents de la Commission dans le développement et la concrétisation d'opportunités d'action. Afin de pouvoir répondre aux questions formulées plus haut, il est nécessaire de situer l'ana-

1. Par exemple, les programmes de «Paysan animateur» (DG VI), «Local employment development action» (DG V) ou les initiatives financées sous l'article 10 du FEDER (DG XVI). Pour une histoire détaillée des PIM, voir M. Smyrl, «A policy window, and what came through it. The European Community's Integrated Mediterranean Programs», communication à la conférence annuelle de l'American Political Science Association, Chicago, septembre 1995.

2. Le schéma intergouvernementaliste est d'autant plus problématique qu'il reste très souvent implicite. C. Webb, «Theoretical perspectives and problems», dans H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (eds), *Policy-making in the European Community*, Londres, J. Wiley, 1983.

lyse dans une problématique d'institutionnalisation des acteurs, des normes et des modes d'intervention, problématique qui puise ses racines théoriques dans la recherche de modèles d'échange politique<sup>1</sup>. Contrairement à l'analyse néo-fonctionnaliste (le schéma classiquement opposé à l'intergouvernementalisme), une entrée privilégiant la constitution de tels modèles ne considère pas que la socialisation des acteurs aboutit à ces scènes de transaction sans conflit. Au contraire, l'échange politique aborde la question de l'institutionnalisation en soulignant l'importance des dépendances inter-organisationnelles fondées sur ce que B. Marin appelle des «*modèles de coopération antagoniste*»<sup>2</sup>. Il s'agit donc maintenant d'interroger la dynamique de la Commission en mettant en évidence successivement la genèse d'un modèle de l'institutionnalisation délibérée (*purposeful*) d'échanges politiques constitués autour des fonds structurels, et des évolutions qui semblent signaler une transformation de modèle.

## LE MODÈLE DE L'INSTITUTIONNALISATION DÉLIBÉRÉE

À partir du constat de la contribution de la Commission à la forme et aux effets politiques des fonds structurels, présentons maintenant quatre séries de composantes du modèle d'action développée par cette instance entre la fin des années 1960 et le début des années 1990. Ce modèle sera analysé comme le produit d'une forme d'institutionnalisation en vue de buts relativement précis. Cette forme est constituée de processus dont la nature dépend du primat accordé au rôle des idées, d'un rapport spécifique au temps, de la disponibilité d'instruments d'actions souples et de l'existence de hiérarchies se prêtant facilement au contournement des rigidités interétatiques<sup>3</sup>.

1. Ainsi le terme « institution » ne se résume pas uniquement à des entités formelles possédant une plaque devant leurs portes, mais comprend aussi une dimension sociale et conceptuelle. Le concept d'échange politique a été formulé par P. Blau et développé par A. Pizzorno. P. Blau, *Exchange and power in social life*, New York, Wiley & Sons, 1964; A. Pizzorno, « Political exchange and collective identity in industrial conflict », dans C. Crouch, A. Pizzorno (eds), *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*, Londres, Macmillan, 1978. À la fin des années 1980, B. Marin a dirigé deux ouvrages liant le concept de l'échange politique à celui de la gouvernance: *Generalised political exchange* et *Governance and generalized exchange*, Boulder, Westview Press, 1990 a, 1990 b.

2. B. Marin, *op. cit.*, 1990 a. Pour une application d'une telle démarche aux aspects locaux des fonds structurels voir E. Négrier, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », *Pôle Sud*, 3, automne 1995.

3. Mises à part nos propres enquêtes empiriques (construites autour des entretiens auprès d'agents de la Commission et d'acteurs nationaux et locaux, ainsi que du dépouillement des textes et organigrammes internes), ce paragraphe s'appuie également sur des ouvrages tels que D. Coombes, *Politics and bureaucracy in the EC: a portrait of the Commission*, Londres, Macmillan, 1970; H. Michelmann, *Organisational effectiveness in a multinational bureaucracy*, Farnborough, Saxon House, 1978; S. Cassese (dir.), *L'administration européenne*, Bruxelles, IISA-IEAP, 1987; L. Hooghe, « Political-administrative adaptation in the EC and regional mobilisation. The politics of the Commission civil service under the structural funds », communication au colloque « EC cohesion policy and national networks ». Oxford, décembre 1993.

---

## DES IDÉOLOGIES PLASTIQUES MAIS PERFORMANTES

L'analyse de la mise en œuvre des fonds structurels montre que le travail de la Commission s'inscrit dans des espaces d'action et de sens dont elle ne possède que très partiellement la maîtrise. Cela dit, face à ces espaces, la Commission est loin d'être totalement désarmée. Au contraire, ses services sont perpétuellement en train de synthétiser et de façonner des idées puisées dans les États membres en vue d'établir des prises de position spécifiques. Pour utiliser un terme connoté à tort d'une image léniniste, les agents de la Commission ne cessent de constituer et de s'appuyer sur de véritables *idéologies*<sup>1</sup>. Ce qui a caractérisé la mise en commun d'idées au sein de la Commission est justement «la mollesse» des représentations sociales avancées<sup>2</sup>. Contrairement aux apparences, celles-ci ne sont pas moins puissantes. Du moins dans le domaine du développement territorial, le modèle de l'institutionnalisation délibérée a impliqué l'évocation d'idéologies plastiques à deux niveaux.

Le premier niveau est *l'idéologie de la construction européenne*. Pendant certaines périodes, notamment les années 1960 et la fin des années 1980, cette idéologie trouve une grande partie de sa force dans l'idée que les acteurs politiques de l'Europe sont en train de «bâtir» quelque chose de nouveau<sup>3</sup>. De même, comme en témoignent les communiqués de presse du Conseil européen, la doctrine de «la cohésion économique et sociale» est fréquemment associée à une image de l'Union européenne porteuse d'un certain type de société. Aussi vagues soient-elles, l'image d'une telle société et l'idéologie développée en son nom sont difficiles à rejeter tant elles puisent leurs racines dans les valeurs universalistes telles que la paix entre les nations ou une foi dans la capacité d'une grande région européenne à combattre les ravages économiques de la globalisation des échanges. Comme le souligne l'article de M. Abélès et I. Bellier dans ce numéro, l'idée de l'intérêt communautaire alimente en permanence «la machine de la négociation». Il s'ensuit que la Commission doit produire les concepts qui rendent applicable l'idée de l'intérêt communautaire.

Si la politique de la concurrence et la standardisation des normes techniques sont plus visiblement imprégnées de l'idéologie européenne, les fonds structurels impliquent également une telle dimension. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de la partie de ces aides gérées de manière quasi autonome par la Commission: les programmes d'initiative communautaire (PIC). Fondés au départ sur une volonté de soutenir, au niveau communautaire, les exemples d'innovation en matière de cohésion économique et sociale, les PIC ont rapidement suscité une résistance tenace de la part des

---

1. Il est à la fois utile pour notre propos et révélateur de problèmes étymologiques de noter que le dictionnaire *Le Robert* définit le mot idéologie comme un «ensemble des idées, des croyances et des doctrines propres à une époque, à une société ou à une classe» (édition 1994).

2. B. Jobert, «Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques», *Revue française de science politique*, 42 (3), 1992.

3. H. Wallace, «The "best" is the enemy of the "could". Bargaining in the European Community», dans S. Tarditi (ed.), *Agricultural trade liberalisation and economic policy perspectives in the EC*, Oxford, Oxford University Press, 1985.

agents d'administrations telles que la DATAR ou le Department of Trade and Industry britannique. Ces acteurs ont été troublés par le fait qu'à travers les PIC la Commission puisse jouer un rôle de «poil à gratter» en invoquant le besoin de ramener la construction européenne plus près des acteurs du terrain.

Le deuxième ordre d'idéologie qui nous intéresse se trouve au niveau des normes de développement territorial institutionnalisées dans les fonds structurels. Un premier exemple est l'exigence de co-financement des fonds à travers des mécanismes de *partenariat*. Comme le conclut E. Négrier, ce principe «n'est pas simplement un pré-requis institutionnel pour l'ouverture d'un guichet européen, mais aussi une nouvelle vision du monde rapportée à l'action publique locale»<sup>1</sup>. Les origines des PIC fournissent un deuxième exemple. Les initiatives de recherche-action des années 1978-1986, évoquées plus haut, avaient toutes comme base un nombre réduit de fonctionnaires de la Commission prêts à travailler patiemment au niveau des approches du développement: «Ce que nous avons fait, c'est modeler (*shape*) les idées que nous avons rencontrées, et ensuite nous les avons articulées sous une forme susceptible d'être comprise par notre hiérarchie et par nos homologues au sein des administrations nationales» (fonctionnaire, DG V).

Regroupés souvent dans des unités dites de «conception», de tels fonctionnaires ont pu, à terme, concrétiser les avancées faites sur le plan discursif<sup>2</sup>. Il y a eu aussi des occasions où, à l'aide de mécanismes discrets, les appuis ont pu être trouvés au niveau du président de la Commission (le cas des PIM), ou d'un commissaire (le cas du programme LEADER). L'histoire nous enseigne que de tels appuis sont aussi nécessaires pour garder la cohérence de la position de la Commission lors de la mise en œuvre des fonds structurels que pendant leur formulation et la recherche de l'aval du Conseil.

Bien évidemment, la mobilisation de l'idéologie de la «construction européenne» ou celle des fonds structurels n'est jamais chose simple. Les deux sont toujours plus ou moins contestées<sup>3</sup>. De même, les acteurs nationaux et infranationaux ont leurs propres interprétations du développement territorial et peuvent souvent bâtir des stratégies minimisant la force des idées véhiculées par la Commission et renforçant le pouvoir des acteurs éta-

1. E. Négrier, «Intégration européenne ...», art. cité, 1995, p. 45.

2. C'est dans cette optique que les *tasks forces* établies périodiquement au sein de la Commission puisent leur sens. À notre connaissance, ces instances n'ont jamais fait l'objet d'une étude systématique.

3. Quant à l'idéologie de la construction européenne, M. Abélès écrit à juste titre: «Lorsqu'elle prétend s'exprimer et agir dans le sens de l'intérêt européen, la Commission procède par anticipation, au nom d'un projet, l'Europe à construire ... Le sentiment dominant à cet égard c'est que les idées et les valeurs associées à l'intérêt européen relèvent d'une sorte de projection dans un avenir encore mal déterminé. Apparaît ici un véritable décalage entre ce qui constitue le seul discours cohérent et fondé de la Communauté et la réalité sociale et culturelle de groupes et d'individus qui ne se reconnaissent pas spontanément dans ce discours», «L'Europe en trois questions», *Esprit*, décembre 1993, p. 106.

blis<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle les impacts de la Commission en termes de sens doivent toujours être étudiés sur une période longue, sachant que, dans chaque territoire leur traduction sera sensiblement différente.

#### UNE MÉTHODE INSCRITE DANS LA DURÉE ET LES TENSIONS CRÉATRICES INTERNES

Le temps long constitue, en effet, le deuxième aspect du modèle de l'institutionnalisation délibérée. Pour reprendre l'analyse de L. Cram, l'influence de la Commission est rarement constante puisqu'il faut que ses agents attendent le bon moment pour concrétiser toute possibilité d'avancement<sup>2</sup>. La capacité d'attente de la Commission s'explique en partie par trois aspects du contexte de travail des fonctionnaires.

Le premier concerne la prime accordée à la spécialisation des différentes parties de cette fonction publique. Traditionnellement, la mobilité des fonctionnaires européens n'est pas aussi importante que celle de leurs homologues dans les capitales des pays membres. De nombreux fonctionnaires européens ont donc bénéficié du temps pour devenir de véritables maîtres de leurs dossiers. À partir de la sécurité de cette position, de nombreux agents de la Commission ont pu inventer des formes d'intervention qui privilégieraient la place de la Commission. La longue période de gestation d'un grand nombre des PIC lancés en 1990 en est une illustration éclatante.

La spécialisation renvoie à un deuxième aspect du travail de la Commission : l'exigence qu'une proposition soit « mûre » avant de progresser à travers l'appareil du système de décision communautaire. Comme l'écrit T. Le Vigan, « tout délai n'est donc pas forcément un retard »<sup>3</sup>. Contrairement aux ministres siégeant au Conseil, voire aux fonctionnaires nationaux, les agents de la Commission sont les seuls véritables « permanents » du système communautaire.

Enfin, il y a un troisième aspect qui vient compléter ces deux premiers : la gestion des carrières des agents de la Commission. Celle-ci comporte trois spécificités. D'abord avant de passer le concours d'entrée, la plupart des candidats ont déjà acquis une expérience professionnelle d'au moins

1. En effet, si, comme l'écrit P. Muller, les PIC nécessitent souvent « la création de structures parallèles aux services administratifs traditionnels », la gestion des programmes plus lourds tend à être dominée par les acteurs plus classiques. « La mise en œuvre des politiques de l'Union Européenne », dans F. d'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

2. « Une caractéristique vitale de la capacité de la Commission à jouer d'une influence sur une politique publique consiste en sa capacité de répondre rapidement à toute possibilité (*window of opportunity*) d'intervention communautaire. En effet, la Commission travaille pour faciliter l'émergence de ces possibilités », L. Cram, « The European Commission as a multi-organisation : social policy and IT policy in the EU », *Journal of European Public Policy*, 1 (2), 1994, p. 195.

3. T. Le Vigan, « Les finances et Bruxelles », *Pouvoirs*, 1990, p. 81. Juliet Lodge est du même avis : « Le processus législatif a tendance à rendre inexorable l'intégration puisque les projets de loi peuvent rester sur la table pendant des années (le rejet total étant chose rare) avant d'être adoptés sous une forme modifiée », *The EC and the challenge of the future*, Londres, Pinter, 1989, p. 38.

deux ans (et plus souvent quatre ou cinq). L'exigence de cette expérience, alliée aux différences de nationalité, tend à rendre la fonction publique européenne plus hétéroclite que celle des pays membres. Ensuite, pour entrer dans la Commission, il ne suffit pas de passer le concours officiel. Une fois sur la liste de réserve, le candidat doit adopter une démarche entrepreneuriale pour trouver un service qui lui plaise et qui, de surcroît, puisse et veuille l'accepter en son sein<sup>1</sup>. Enfin, dans une administration marquée par la nécessité de respecter un certain «équilibre géographique» entre les fonctionnaires de nationalités différentes, la promotion est rarement une chose qui va de soi<sup>2</sup>. Chaque fonctionnaire européen ambitieux doit se faire remarquer en faisant preuve de sa créativité. Depuis peu, le phénomène des «postes à drapeau» incite également à la multiplication d'Unités au sein de chaque direction. À son tour, ce type d'organigramme incite au lancement d'initiatives au niveau de chaque Unité. À cet égard, les possibilités ouvertes en 1988 par les programmes d'initiative communautaire ont, en général, été saisies à bras le corps par les Unités les plus dynamiques.

S'il y a bien des fonctionnaires travaillant sur les fonds structurels qui, habités par une ou deux des idéologies mentionnées plus haut, conçoivent leur tâche comme celle d'un simple gestionnaire, il y en a également bien d'autres qui prennent plaisir dans un environnement où il semble que «les jeux ne soient pas faits» et où la prise de risque est souvent encouragée et rarement sanctionnée. Afin que de telles conditions puissent perdurer, toutefois, il faut que les concurrences entre les fonctionnaires et les services soient considérées comme faisant partie d'une tension plus créative que destructive.

#### UNE DIVERSITÉ DE LEVIERS POLITIQUES

Les agents de la Commission travaillant sur les fonds structurels se trouvent dans une situation paradoxale: tandis que le règlement gouvernant ces fonds constitue leur arme principale, toute utilisation de celle-ci signifie une faiblesse de la position de la Commission. En effet, si la force du droit constitue une des spécificités du système politique communautaire, du moins dans ce domaine, elle peut difficilement être appliquée sans le développement d'une méthode de négociation appropriée pour la traduire en action. Travaillant bien en amont de la mise officielle sur l'agenda<sup>3</sup>, les agents de la Commission peuvent utiliser deux séries de «leviers» pour avancer ou protéger leur position: un éventail de mécanismes formalisés et des points d'appui considérables en termes d'expertise.

1. Sur ce point, dans un ouvrage centré sur l'intégration des premiers Britanniques dans la fonction publique européenne, V. Willis souligne l'écart avec les pratiques du Civil Service. «Les nouveaux arrivés ont dû presque toujours construire leurs propres postes, trouver leur utilité et bâtir leurs propres empires», *Britons in Brussels*, Londres, Policy Studies Institute, 1983, p. 58

2. Ce qui donne lieu à une séparation entre grade et fonction particulière à la Commission. Par conséquent, au sein de la même Unité les personnes de grades A7 à A5 peuvent faire un type de travail identique.

3. S. Mazey, J. Richardson (eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

En premier lieu, les fonctionnaires ont à leur disposition un jeu d'instruments juridiques, chacun ayant une force et une utilité particulière. Les instruments les plus lourds sont naturellement ceux qui nécessitent une négociation interétatique: le règlement et la directive. Alors que les fonds structurels reposent sur des séries de règlements révisés tous les quatre à six ans, le détail de cette législation laisse néanmoins une place à la Commission pour faire avancer ses propres priorités. On peut citer comme exemple l'insertion dans le règlement du FEDER en 1984 d'un article sur les subventions globales qui a ouvert la possibilité de développer une base juridique pour les programmes d'initiatives communautaires (PIC). Mis à part les règlements, la Commission peut aussi intervenir à travers des instruments «infrajuridiques» (*soft law*) telles que les *communications* du Conseil et de la Commission au Conseil. Effectivement, un texte préparé dans l'objectif de devenir une *communication* peut être relégué au rang d'un Livre vert<sup>1</sup>, Livre blanc ou d'un simple rapport et vice versa<sup>2</sup>. Au total, les agents de la Commission détiennent une capacité importante de moduler la force de l'instrument juridique employé et même d'aller jusqu'à enlever leur intervention du champ juridique à proprement parler. Comme le conclut Laura Cram: «On doit peut-être décrire le rôle de la Commission comme celui qui prépare l'expansion des frontières du possible. En utilisant les compétences administratives, consolidant sur la base des déclarations du Conseil, établissant des programmes sociaux, créant des observatoires et effectuant des projets de recherche, la Commission est constamment en train de préparer le terrain pour la fabrication de nouvelles politiques publiques»<sup>3</sup>.

La deuxième série d'appuis dont dispose la Commission tient à sa capacité de choisir les sources d'expertise utilisées dans la formulation de ses politiques. Ce choix concerne en fait deux types d'experts bien distincts: d'une part, les fonctionnaires nationaux et infranationaux et, d'autre part, les experts de la sphère privée. Le premier point est souvent abordé sous l'angle de la multiplicité de comités dans lesquels travaillent les fonctionnaires de la Commission et leurs interlocuteurs en provenance des pays membres: l'analyse en termes de *comitologie*<sup>4</sup>. Du moins pour ce qui concerne les fonds structurels, cette entrée dans la matière est largement trompeuse. Les comités interétatiques existent dans ce domaine mais ils interviennent surtout pour préparer la renégociation des règlements, c'est-à-

1. Celui sur les programmes d'initiative communautaire est un cas d'école. Face à un enjeu qui avait suscité des crispations importantes de la part des administrations nationales, la Commission a pu prendre de l'avance sur une décision du Conseil des ministres en publiant ce Livre vert. La réponse de la part des acteurs infranationaux a été telle que finalement le Conseil a dû accepter un budget très substantiel pour ces programmes.

2. J. Matlary, «Quis custodiet cutodes? The European Commission's policy-making role and the problem of democratic legitimacy», communication à la conférence de la European Studies Association, Washington, 1993, p. 14.

3. L. Cram, «Calling the tune without paying the piper? Social policy regulation: the role of the Commission», *Policy and Politics*, 21 (2), 1993, p. 144.

4. D. Sidjanski, «Communauté européenne 1992: gouvernement de comité?», *Pouvoirs*, 48, 1989.

dire de façon épisodique<sup>1</sup>. Il est plus salubre, en revanche, de cerner les occasions où les agents de la Commission établissent une véritable empathie avec les fonctionnaires des pays membres et où se développent des sources de soutien mutuel. L'appui des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture espagnol au programme LEADER en est un bon exemple.

Quant aux experts extérieurs aux administrations, la Commission peut faire appel à un large éventail d'entre eux. Comme de nombreux rapports d'expertise le démontrent, et comme l'illustre la pléthore de bureaux de consultants basés à Bruxelles, la Commission a une forte capacité à consulter les experts qui lui conviennent le mieux sur un dossier particulier<sup>2</sup>. D'ailleurs, le fait qu'elle puisse choisir d'autres experts pour renouveler ses sources d'expertise est également significatif. Cette liberté dans le choix des experts est complétée, depuis quelques années, par la possibilité de sous-traitance ouverte à la Commission. Comme en témoigne le choix d'une association belge pour gérer le réseau européen des 217 groupes LEADER<sup>3</sup>, la sous-traitance de certaines fonctions administratives n'est pas simplement une manière de réduire la charge de travail des fonctionnaires européens. Elle constitue une arme pour accroître leur liberté d'action.

De fait, un des défis principaux auxquels font face les agents de la Commission est la nécessité de garder une distance vis-à-vis des experts utilisés pour pouvoir bénéficier des capacités et des connaissances qu'ils ne maîtrisent pas eux-mêmes. Loin d'être prisonniers des représentants d'intérêts et des sociétés trop souvent regroupés sous la rubrique fourre-tout de «lobbies», selon le modèle de l'institutionnalisation délibérée, la Commission possède, dans le domaine de l'expertise, des possibilités considérables de diffuser son influence, et ce avec un budget relativement mineur<sup>4</sup>.

## UNE DÉFINITION PARTICULIÈRE DES HIÉRARCHIES INTERNES

Une des premières choses qui frappent tous ceux qui ont étudié le fonctionnement de la Commission est l'absence apparente de chaînes de hiérarchie bien définies. Les fonctionnaires dits «de base» semblent pouvoir gérer leur emploi du temps comme ils le veulent et passent relativement peu de temps dans des réunions formelles. Comme nous l'a dit un de ces agents de manière légèrement ironique : «Nous recevons beaucoup moins d'instructions et d'impulsions d'en haut que les fonctionnaires nationaux. Ici les choses sont plus passives. Les politiques publiques sont fabriquées par ceux qui ont envie de les fabriquer!» (fonctionnaire, DG VI).

1. C'est le cas, par exemple, du comité sur les structures agricoles (le comité STAR) et du comité du fonds social européen.

2. Nous songeons en particulier aux travaux extrêmement optimistes sur les «coûts de la non-Europe» du milieu des années 1980. P. Cecchini, *The European challenge 1992 : the benefits of a single market*, Londres, Wildwood House, 1988. Dans le domaine de la cohésion économique et sociale, un rapport de Stuart Holland transformé en livre constitue un exemple encore plus éclatant de l'utilisation adroite de l'expertise par la Commission. *The European imperative*, Londres, Spokesman, 1993.

3. Instance qui est devenue en 1991 l'Association européenne d'initiatives du développement local (AEIDL).

4. Ce qui nous renvoie à la question posée par L. Cram en tant que titre d'article : «Calling the tune without paying the piper?», art. cité, 1993.

En réalité, comme partout ailleurs, les hiérarchies existent au sein de la Commission. Plutôt que de découler des organigrammes, celles-ci se constituent au fil du temps et tendent à varier par rapport à chaque enjeu traité. De fait, ces formes de hiérarchisation émergent aussi bien du côté des commissaires que du côté des niveaux supérieurs de la fonction publique.

En ce qui concerne le rapport entre un commissaire et la direction générale qu'il est censé coiffer, H. Dumez et A. Jeunemaître soulignent que dans le domaine de la concurrence le premier est plutôt faible : « Il lui est difficile d'adopter, sur un dossier complexe, hautement technique, une position radicalement différente de celles des fonctionnaires qui ont instruit l'affaire en profondeur »<sup>1</sup>. L'analyse de l'intervention des commissaires dans les fonds structurels est ici un peu plus ambiguë et tient à l'équilibre trouvé par chaque individu face aux quatre rôles qui lui sont prêtés<sup>2</sup>. Tandis que les commissaires responsables de la DG V ont eu tendance à laisser le champ libre aux agents dans les services, Bruce Millan à la DG XVI et Ray MacSharry à la DG VI sont intervenus plus efficacement. Face aux multiples rôles potentiellement attendus des commissaires, B. Millan a très clairement choisi d'investir dans la régulation des questions, souvent épineuses, de la politique régionale communautaire. Ce commissaire a donc tenté de recréer le type de rapport caractéristique d'un ministre britannique avec « ses » *civil servants*. Les interventions de R. MacSharry dans le travail de la DG VI ont été moins soutenues et plus orientées vers l'impulsion des idées nouvelles. Bien que de très courte durée, son soutien au programme de développement local en milieu rural (LEADER) a été crucial. Sauf exception, les commissaires orientent assez peu les fonds structurels, un positionnement qui tend à renforcer les hiérarchies au sein de chaque direction générale et à minimiser le rôle du collège de la Commission comme lieu de mise en cohérence de ces interventions<sup>3</sup>.

Cela dit, cerner les hiérarchies internes des DG V, XVI et VI est loin d'être facile. La tâche est compliquée par l'hétérogénéité des organigrammes. Chapeautées par les directeurs généraux, seules la DG V et la DG VI possèdent un échelon de directeurs généraux adjoints. Ensuite, certains directeurs, voire même des chefs d'Unité, dépendent directement des directeurs généraux. Plus profondément encore, on constate sur le terrain qu'au niveau des directeurs et des chefs d'Unité certaines personnes sont clairement « plus égales que d'autres ». Enfin, cette dernière caractéristique se retrouve au niveau des administrateurs au sein de chaque Unité. Comme c'est toujours le cas dans une organisation, l'expérience plus ou moins longue détermine partiellement les rapports entre un « administrateur principal »

1. H. Dumez, A. Jeunemaître, *La concurrence en Europe. De nouvelles règles de jeu pour les entreprises*, Paris, Le Seuil, 1991.

2. Selon notre analyse, chaque commissaire est tout à la fois ambassadeur de l'Union européenne, représentant implicite d'un pays membre, émissaire d'un courant politique et responsable d'une (ou de plusieurs) direction générale de la Commission, A. Smith, « L'intégration communautaire ... », cité, 1995.

3. Dans un autre domaine, G. Ross fournit un exemple frappant de la difficulté de Jacques Delors en tant que président de la Commission à faire prévaloir ses choix face aux directeurs généraux, « Sidling into industrial policy. Inside the European Commission », *French Politics and Society*, 11 (1), hiver 1993.

et ses supérieurs. Au sein de la Commission, en revanche, cette règle est souvent contredite par les capacités linguistiques des premiers<sup>1</sup>.

Au total, du côté de la Commission, les fonds structurels sont gérés très largement au niveau des administrateurs situés soit dans les Unités « géographiques » (composées de rapporteurs responsables de plusieurs programmes dans un ou deux pays membres), soit dans les Unités de « conception » (chargées de questions plus transversales telles que l'évaluation). Mise à part la période de programmation, quand les hiérarchies formelles sont appelées à donner leur aval à des documents détaillés, les contraintes sur l'autonomie d'action des administrateurs principaux proviennent plus des conflits inter-services et des rapports établis avec les territoires avec lesquels ils travaillent. Cet aspect du modèle de l'institutionnalisation délibérée fonctionne donc à travers un degré élevé de confiance en chacun de ces administrateurs. Du moins implicitement, les hiérarchies de la Commission s'engagent à protéger leurs administrateurs principaux vis-à-vis des critiques en provenance de l'extérieur.

En fin de compte, un élément transversal fédère les quatre caractéristiques de ce premier modèle : la distance entre la Commission et des formes classiques de représentation et du politique. Marquée par ce que L. Cram appelle du *policy entrepreneurship*<sup>2</sup>, la démarche dominante dans l'administration des fonds structurels a reposé sur le rôle actif des agents de la Commission, rôle joué à la fois individuellement et collectivement. Bien entendu, la détermination de ce rôle a toujours connu des limites s'inscrivant dans un rapport d'interdépendance avec la dynamique globale de l'intégration communautaire. En effet, l'apogée de ce modèle semble concorder avec le renouveau de « l'euro-enthousiasme » des années 1986-1991. Cette coïncidence était-elle une condition indispensable au modèle de l'institutionnalisation délibérée ? La Commission saura-t-elle utiliser les marges d'autonomie créées dans un contexte où ses interlocuteurs puissent mettre en avant leurs propres ressources avec plus de facilité ?

## LA DÉRIVE DU MODÈLE DE L'INSTITUTIONNALISATION DÉLIBÉRÉE L'EXEMPLE DE LA PROGRAMMATION DES FONDS STRUCTURELS

Les quatre séries de composantes du modèle esquissé plus haut sont fortement interdépendantes. Il s'ensuit que l'émergence d'un déséquilibre entre elles peut engendrer des conséquences cumulatives plus graves. En continuant à travailler sur les questions politiques soulevées par les fonds struc-

1. Un chef d'Unité, voire même un directeur, qui maîtrise peu l'allemand, par exemple, tend à accorder une autonomie plus importante à ses collègues germanophones. De fait, si cette autonomie n'est pas ouvertement admise, elle émerge de facto. I. Bellier, « La Commission Européenne : hauts fonctionnaires et "culture du management" », *Revue française d'administration publique*, 70, avril-juin 1994.

2. L. Cram, « The European Commission ... », art. cité, 1994, p. 201.

turels<sup>1</sup>, il nous semble effectivement que des évolutions significatives du modèle de l'institutionnalisation délibérée ont eu lieu depuis le début des années 1990. La dite « réforme de la réforme » des fonds de 1993-1994 fait partie de ces évolutions, mais ce n'est certainement pas la seule. S'il est sans doute trop tôt pour pouvoir proclamer l'émergence d'un nouveau modèle, nous regroupons ici, à titre exploratoire, une série d'hypothèses permettant de confronter l'analyse présentée plus haut à ce qui semble être une nouvelle donne caractérisée par la perte de gouverne des fonds structurels.

Ces hypothèses seront présentées sur la base d'observations d'un enjeu qui, depuis deux ans, structure notre champ d'étude : la programmation des actions soutenues par les fonds structurels. Derrière ce terme technique, réside la double question de la marge de manœuvre de la Commission face aux partenariats locaux et sa capacité d'auto-renouvellement en proposant de nouvelles normes d'action publique. Pour y répondre, il s'agira d'aller au-delà du constat, finalement banal, de « la crise post-maastrichtienne », des thèses de « la bureaucratisation »<sup>2</sup> ou d'un « retour au pragmatisme »<sup>3</sup>. Les évolutions auxquelles fait face actuellement la Commission doivent plutôt être abordées comme les symptômes d'un modèle d'institutionnalisation dont les dimensions internes et externes sont en pleine transformation.

#### UNE TENTATIVE D'ÉVITER LES FONDS « PLOMBÉS D'AVANCE »

Paradoxalement, une tendance qui réduit la capacité d'action de la Commission dans le domaine des fonds structurels se situe autour des évolutions d'une de ses principales ressources pendant les années 1984-1992 : les relations développées avec les acteurs locaux. Depuis la réforme de 1988, ces rapports se systématisent à travers la mise en place de « comités de suivi » pour chaque programme opérationnel<sup>4</sup>, invention institutionnelle qui légitime tacitement l'émergence de règles du jeu légèrement différentes au niveau de chaque programme. L'approfondissement des interdépendances entre ces comités et la Commission aurait pu suggérer que cette dernière était désormais plus à même d'orienter les règles du jeu. En fait, du point de vue de la Commission, la consolidation des « comités de

1. Il est sans doute important de noter que nos méthodes d'observation ne sont pas tout à fait les mêmes qu'au début de la décennie. Une partie importante des hypothèses avancées dans cette partie provient de l'ouverture de deux nouveaux angles sur la Commission. D'une part, nous avons effectué une mission d'expertise pour le compte de la DG XVI et, d'autre part, nous assurons une formation des fonctionnaires européens en matière d'évaluation des fonds structurels.

2. M. Abélès, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, 135, juillet-septembre 1995, p. 74-76.

3. Le retour au pragmatisme est au cœur de l'analyse de L. Hooghe, *European integration ...*, *op. cit.* Il nous semble que le terme « pragmatique » est trop vague pour être d'une utilité scientifique.

4. Se réunissant deux fois par an et regroupant entre quinze et soixante représentants, ces comités deviennent formellement les lieux de décision pour toute orientation concernant la programmation des actions à subventionner et la responsabilité de sa mise en œuvre. La présidence et le secrétariat de ces entités sont tenus soit par des représentants de l'État déconcentré, soit par ceux de la collectivité locale principalement concernée. Quant à la Commission, ses services sont membres d'office de chaque comité de suivi. Jusqu'à trois « rapporteurs » (un par DG) assistent aux réunions biannuelles.

suivi» est devenue une tendance à double tranchant. Cette forme d'institutionnalisation prévoit, en effet, que les rapporteurs de la Commission assistent aux réunions formelles. Mais elle ne garantit point leur degré d'influence. Illustrons ce propos à travers l'exemple de la programmation des fonds structurels pour la période 1994-1999.

En remplaçant un système de développement territorial par projet, la programmation des fonds structurels, introduite en 1988, était censée encourager les acteurs locaux et nationaux à adopter une démarche plus stratégique de l'amélioration du sort des territoires défavorisés. Par conséquent, au lieu d'un système où la Commission donnait son aval à chaque projet de développement, s'est mis en place un dispositif élaboré de propositions de programmes par les comités de suivi, d'ajustements demandés aux niveaux des services des DG V, VI et XVI, et de leur validation finale par le collège des commissaires. De surcroît, afin de respecter le principe de partenariat, la Commission a fait savoir qu'elle souhaitait que le processus de programmation au niveau local soit aussi ouvert que possible. Toutefois, abrités par l'exigence de trouver des accords en urgence, la quasi-totalité des programmes présentés et acceptés en 1989 devait très peu à la stratégie et beaucoup à du bricolage, voire à de l'habillage :

« Nous aimerions que les acteurs locaux oublient les règlements, oublient la Commission, et se disent : *“Quels sont nos problèmes locaux et comment peut-on les aborder ? Quelles sont nos priorités locales ?”*. Ils pourraient se dire ensuite : *“Quels financements avons-nous, et comment peut-on réaliser nos priorités dans le cadre des règlements ?”*. Or, dans la réalité, ils se demandent toujours : *“Combien d'argent peut-on obtenir du FEDER ? Et si on peut obtenir tel ou tel montant, quels projets doit-on proposer à la Commission ?”* ... Nous sommes conscients que les autorités locales ne commencent pas par dire *“c'est un très bon projet, on va le faire comme ça et si nous n'avons pas assez d'argent peut-être pourrions-nous faire appel au FEDER”*. Au contraire, ils se disent : *“Nous sommes éligibles pour le FEDER. Combien de l'enveloppe nationale peut-on obtenir ?”* Puis, ils construisent leurs projets autour de la somme obtenue » (fonctionnaire, DG XVI).

Très vite les fonctionnaires de la Commission se sont rendu compte que malgré la rationalité apparente de leur nouvelle démarche, les fonds structurels continuaient d'être utilisés pour rassembler une diversité de projets que les acteurs concernés avaient gardés dans leurs tiroirs en attente d'un régime de financement convenable. Au lieu de susciter des choix politiques au niveau local, les règles du jeu des comités de suivi ont eu plus souvent pour effet de rendre impossible toute programmation productrice de perdants parmi les partenaires.

« Il y a des sommes considérables en jeu. Quand on met sur la table un gros tas de dollars, je ne suis pas convaincu que ce soit la meilleure façon de rendre les gens intelligents ... On invite plus, à mon avis, les positions de consommation budgétaire que les positions d'autonomisation et de réflexion stratégique qui sont quand même importantes dans les territoires défavorisés ... Au lieu de passer l'essentiel de la préparation à réfléchir sur les bonnes actions, à choisir, ce qui se passe c'est qu'on dépense notre énergie à monter des espèces de monstres de tableaux pour tomber juste. Honnêtement, vu la rapidité de la préparation, on

peut douter de la validité ... On passe son énergie à essayer de faire les montages financiers qui paraissent *clean* par rapport à Bruxelles, tandis que derrière ils ont une utilité tout à fait relative. La forme prend le pas sur le fond...» (directeur, Conseil régional français).

Afin de réagir à cette application, à ses yeux décevante, du principe de programmation, la Commission a fait adopter en 1993 par le Conseil une périodisation plus longue des programmes (de 1994 à 1999). On espérait ainsi, au lieu que les systèmes d'échange au sein des comités de suivi ressemblent au «modèle de la poubelle»<sup>1</sup>, qu'une programmation sur six ans laisserait du temps aux acteurs locaux pour conduire de véritables négociations en vue de faire des choix sur les orientations à adopter.

[Jusqu'en 1993-1994] «L'échelle de temps de ces programmes ne correspond pas à l'échelle de développement territorial qui est plus proche de dix ans que de trois. On doit donner du temps au temps pour permettre aux acteurs de se construire des ponts entre eux» (fonctionnaire, DG VI). «L'aspect temporel est crucial. Il posera des problèmes à nos partenaires, mais il est réaliste. Sur une période de trois ans, il faut un programme interventionniste très visible — une approche *proactive*. Dès lors, on pourra encourager une approche plus "active" où ceux qui font la programmation pourront encourager le développement des projets, plutôt que d'intervenir sur un mode conflictuel» (fonctionnaire, DG VI).

Naturellement, l'approche dominante du développement territorial et l'équilibre des acteurs dans un territoire ne sont pas des choses qu'un rapporteur de la Commission peut transformer facilement. En effet, une analyse rapide des processus de programmation entamés depuis la réforme de 1993-1994 tend à suggérer que la position du représentant de la Commission s'affaiblit plutôt qu'elle ne s'améliore.

#### LES NOUVELLES LIMITES DE LA COMMISSION À LA LUMIÈRE DE L'ÉCHEC DE LA PROGRAMMATION RELANÇÉE

Les quelques programmes qui, aujourd'hui, échappent aux écueils de la programmation fournissent des exceptions qui nous aident à mieux apprécier la règle. Dans des comités de suivi marqués par un véritable partage du pouvoir et par l'ouverture vers de nouvelles orientations, certains programmes plus stratégiques et moins formalistes ont pu émerger. De même, à travers un long travail de participation active à la préparation des décisions, des rapporteurs expérimentés de la Commission ont pu faire évoluer leurs interlocuteurs vers les orientations recherchées par leur institution. Là où les arguments fondés sur une idéologie de développement ne suffisent pas, la marge de manœuvre des fonctionnaires de la Commission reste quand même limitée. En comptant sur la nouvelle temporalité des fonds structurels, certains rapporteurs tentent de «jouer long»: «Il faut bloquer. Si un programme manque de stratégie où ne laisse pas de place à l'émergence de

1. J. March, *Decisions and organizations*, Londres, Basil Blackwell, 1988.

projets véritablement locaux, moi je bloque sa validation et renvoie la copie au territoire concerné» (fonctionnaire, DG VI).

Inscrite dans la durée, une telle démarche dépend des rapporteurs armés de convictions fortes en matière de développement territorial et du soutien de leurs supérieurs. Figurant parmi les composantes du modèle de l'institutionnalisation délibérée, ces deux conditions semblent être en voie de disparition au sein de la Commission, et ceci pour trois raisons.

En premier lieu, il est utile de regarder de plus près la composition des services où se trouvent les rapporteurs. Jusqu'au début des années 1990, ceux-ci ont pu bénéficier de temps pour établir un rapport avec leurs interlocuteurs dans les territoires concernés mais cela est en train d'évoluer rapidement<sup>1</sup>. Aujourd'hui, chaque rapporteur est non seulement responsable de plusieurs programmes à la fois, mais son statut est très fréquemment celui d'un « expert *national* » employé à la Commission pour un maximum de trois ans. Sans considérer les experts nationaux comme des « chevaux de Troie » des pays membres, leur multiplication sape la possibilité d'arrêter au sein des services une position cohérente sur des enjeux comme la programmation<sup>2</sup>. Face à cette situation et à la perte d'esprit de corps qu'elle entraîne, un grand nombre de rapporteurs de la Commission semble avoir accepté, bon gré mal gré, de continuer à travailler sur la base de programmes qui occultent tout contenu stratégique en favorisant une autonomisation croissante des acteurs locaux puissants.

Ensuite, la cohérence de la position de la Commission est entravée par les défaillances de coordination entre les directions générales. Face à un enjeu guère nouveau pour cette institution<sup>3</sup>, Jacques Delors est allé en 1988 jusqu'à créer une direction générale centrée spécifiquement sur la coordination et l'évaluation des fonds structurels: la DG XXII. Quatre ans plus tard, la suppression de cette DG souligne la difficulté de ramer à contre-courant de la nature centrifuge de la Commission. Depuis, le transfert de son rôle de coordination au secrétariat général n'a pas eu d'effet sur les frontières séparant les DG XVI, VI et V: « Le secrétariat général n'a aucun impact sur le contenu des politiques publiques communautaires. C'est simplement une boîte à lettres qui canalise les dossiers au sein de la Commission » (fonctionnaire, DG XVI).

De fait, la distance entre ces directions générales tend à être augmentée par le fossé creusé au sein de chacune d'elles entre les fonctionnaires des Unités de conception et des rapporteurs regroupés dans les Unités « géogra-

1. Depuis la fin des années 1980, la Commission a commencé à encourager plus de liberté dans le mouvement du personnel entre les différentes directions générales. Conçue afin de faire face à la charge de travail qui a accompagné l'accélération de l'intégration communautaire depuis 1984-1985 et afin de contourner les restrictions sur l'embauche imposées par le Conseil des ministres, cette pratique est désormais plus fréquente. « Les eurocrates en voie de disparition », *Libération*, 22 octobre 1994.

2. Tout en apportant les connaissances importantes à leurs services, les experts nationaux souffrent souvent d'un manque de maîtrise de la langue dominante du service, de la nature temporaire de leur mission et d'une spécialisation dans la gestion des fonds structurels dans un seul pays membre.

3. H. Wallace, « Negotiations and coalition formulation in the European Community », *Government and opposition*, 20 (4), automne 1985.

phiques». Opposant les idéologues aux «hommes de terrain», cette division rend encore plus difficile la mise en cohérence des fonds structurels<sup>1</sup>.

Enfin, la diminution de l'avantage temporel de la Commission et l'incapacité croissante des directions générales à se coordonner renvoient à une troisième source d'affaiblissement: la perte de distance entre le travail des administrateurs principaux et celui de leurs supérieurs. Là où auparavant les directeurs et les chefs d'Unité tendaient à intervenir très peu dans les processus de programmation, il semblerait actuellement qu'ils soient en train d'adopter une démarche qui diminue l'indépendance de chaque rapporteur et mine ses capacités de résistance. D'une part, de plus en plus préoccupés par les demandes de leurs commissaires respectifs et de leurs cabinets, les directeurs et les chefs d'Unité ont le plus souvent pour première priorité d'éviter de «prendre les coups». D'autre part, leur nervosité trahit également les effets d'une prise de conscience chez les acteurs locaux de leur marge d'action face aux fonds structurels. Organisés dans des réseaux de nature transversale et souvent transnationale<sup>2</sup>, les acteurs locaux arrivent de mieux en mieux à cibler les points de faiblesse au sein de la Commission. Les modèles de hiérarchie qui ont fait leurs preuves dans «la guerre de tranchées» face aux administrations nationales ayant été ébranlés, on peut se demander si un certain nombre d'acteurs locaux ne sont pas inconsciemment en train de scier la branche sur laquelle ils viennent juste de pouvoir s'asseoir.

Au total, l'analyse de la programmation des fonds structurels depuis 1993 souligne que le modèle de l'institutionnalisation délibérée, qui avait émergé à la fin des années 1980, commence à subir des atteintes qui risquent à terme :

- d'atténuer la dimension idéologique des fonds structurels et de rendre encore plus flou son rapport avec le projet de construction européenne;
- de neutraliser les avantages des fonctionnaires européens sur le plan temporel;
- de réduire la gamme de leviers politiques disponibles pour ces agents et de les obliger à se rabattre sur une coercition risquée, fondée sur le règlement;
- de transformer la constitution des hiérarchies au sein de la Commission elle-même.

À partir de cette mise à plat des déstabilisations du modèle d'action de la Commission dans le domaine de la cohésion économique et sociale, nous ferons l'hypothèse suivante: jusqu'au début des années 1990, le modèle de l'institutionnalisation délibérée a évolué selon un rythme déterminé par le déplacement subtil, pour ne pas dire subreptice, des normes et donc de la forme d'action publique financée par l'Union européenne. À partir du moment où les partenaires locaux commencent à s'adapter à ces normes, ce

1. Pour revenir à l'article de M. Abélès et I. Bellier dans ce numéro, cette opposition renvoie à un problème structurel de la Commission: la gestion de l'articulation entre le «temps conceptuel» et le temps réel.

2. P. McAleavey, par exemple, montre comment en 1992 un tel réseau a contribué à sauver la spécificité des aides aux zones anciennement industrialisées (Objectif 2). «The political logic of the EC structural funds budget: lobbying efforts by declining industrial regions», Florence, European University Institute Working Papers, 1994.

premier modèle se trouve face à deux scénarios : soit la Commission radicalise son propos en intensifiant sa production de normes et d'exigences pour rester dans une position d'idéologue, soit cette instance se plie aux rythmes de croisière des acteurs locaux et se concentre sur l'application de quelques-unes de ces normes<sup>1</sup>.

Le premier scénario apparaît aujourd'hui peu probable étant donné la fragilité de la Commission au niveau interétatique. L'aléa du deuxième est de voir l'articulation entre les normes s'effiloche face à la capacité d'acteurs puissants à multiplier la création *de facto* de « cas exceptionnels ». Dans l'un et l'autre cas, on est certainement en droit de se demander, comme J. Leca, si « le vocable élégant » de la programmation ne cache pas des enjeux de pouvoir fondamentaux : « Les buts deviennent déconnectés de toute visée générale et clairement expliquée (curieusement ils peuvent devenir à la longue plus opaques que les buts généraux tant critiqués), le processus devient peu lisible du fait de la pluralité des intérêts convoqués ... les responsabilités se diluent, chaque partenaire jugera que l'autre n'en fait pas assez, le spectre des "Programmes des Nations unies", merveilleux exercice en inefficacité autosatisfaite, se profilera »<sup>2</sup>.

\* \*

Dans les analyses de la Commission, le mot tournant est sans doute trop utilisé<sup>3</sup>. Toutefois, du moins dans le domaine des politiques en faveur de la cohésion économique et sociale, il résume parfaitement le défi auquel cette instance doit prochainement faire face. Actuellement, la Commission est dans une espèce de tourbillon politique alimenté par trois tendances concomitantes.

En premier lieu, après avoir été l'un des artisans principaux d'un système politique enchevêtré, la Commission est souvent en voie de devenir prisonnière des territoires qui savent « jouer de ce système ». L'attention portée par les acteurs locaux sur les aspects budgétaires de ses fonds et sur les conditions de l'éligibilité au financement (notamment la définition des zonages) sape la capacité de la Commission à promouvoir des normes plus subtiles qui ont renforcé sa propre position et l'ont rendue singulière. La Commission peut-elle éviter le clientélisme et s'instaurer non seulement comme le gardien des traités, mais aussi comme le garant d'un engagement communautaire à soutenir les représentants des territoires et des personnes les plus en marge de nos sociétés ?

D'autre part, la dérive de la façon dont la Commission aborde les fonds structurels comporte une forte dimension interne. Là où nombre des succès de cette instance en matière de développement territorial avaient dépendu de

1. Par exemple, on peut citer l'introduction en 1995 de l'idée de « l'évaluation intermédiaire ». A. Smith, « Evaluations and the demands of inter-institutional "partnership" ». Organizing the intermediate evaluation of the structural funds », communication au colloque de la United Kingdom Evaluation Society, Londres, septembre 1995.

2. J. Leca, « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation », dactyl., juillet 1995.

3. Rappelons l'ouvrage collectif dirigé par J. Jamar et W. Wessels, *L'administration communautaire à l'heure du choix*, Bruges, De Tempel, 1985.

l'existence d'une hiérarchie peu interventionniste dans le travail des services, aujourd'hui les commissaires, leurs cabinets et les directeurs généraux et leurs adjoints sont en train d'adopter un positionnement tout autre. Loin d'apporter plus de cohérence aux fonds structurels, l'implication de ces échelons dans la gestion quotidienne de ces interventions risque souvent de déstabiliser les rapports avec chaque territoire laborieusement construits par les fonctionnaires de base.

Enfin, si pendant la période 1984-1992 la Commission est devenue une force de proposition puissante dans le domaine du développement territorial, depuis ces années, cette situation s'est considérablement érodée. Là où le président de la Commission et les commissaires portaient avec vigueur un discours en faveur de l'intégration communautaire, la résonance de ce discours dépendait de relais politiques au sein des États membres. Lorsqu'elle agit aujourd'hui au nom de « l'intérêt communautaire », la Commission ne peut plus compter sur de tels soutiens. Au fond, le défi principal pour la Commission est qu'elle est, et restera, une institution qui ne peut pas créer de sens toute seule<sup>1</sup>.

Andy Smith est enseignant à l'Institut d'études politiques de Grenoble et effectue ses recherches au sein du Centre de recherche sur l'administration, le politique et le territoire (CERAT). Il est l'auteur de *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; « *Le niveau infra-régional, lieu privilégié des fonds structurels ?* », dans P. Le Galès, C. Lequesne (dir.), *Les régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1996 (à paraître) ; et « *The French case : exception or the rule* », à paraître dans un numéro spécial de la revue *Regional and Federal Studies* consacré à la notion de multi-level governance, été 1996. Ses travaux portent actuellement sur une analyse de l'impact politique des fonds structurels au niveau local et sur la dynamique de la Commission européenne (CERAT, Institut d'études politiques de Grenoble, BP 45, Domaine universitaire, 38402 Saint Martin d'Hères).

1. M. Emerson a décrit l'intégration communautaire par la métaphore de la bicyclette : il faut continuer à rouler, sinon on tombe. Nous sommes tentés de compléter cette métaphore en suggérant que si, pendant des années, la Commission a pu servir de cadre et de chaîne à cette bicyclette, elle est mal placée pour devenir en même temps le guidon et les pédales ! M. Emerson, « 1992 and after: the bicycle theory rides again », *Political Quarterly*, 59, juillet 1988.