



HAL
open science

A la recherche d'interlocuteurs... La Commission Européenne et le développement territorial

Andy Smith, Marc Smyrl

► **To cite this version:**

Andy Smith, Marc Smyrl. A la recherche d'interlocuteurs... La Commission Européenne et le développement territorial. Sciences de la société: Les cahiers du LERASS, 1995, Les régions dans l'Europe, 34, pp.41-58. 10.3406/sciso.1995.1199 . halshs-03843400

HAL Id: halshs-03843400

<https://shs.hal.science/halshs-03843400>

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

A la recherche d'interlocuteurs... La Commission Européenne et le développement territorial

Andy Smith, Marc Smyrl

Citer ce document / Cite this document :

Smith Andy, Smyrl Marc. A la recherche d'interlocuteurs... La Commission Européenne et le développement territorial. In: Sciences de la société, n°34, 1995. Les régions dans l'Europe. pp. 41-58;

doi : <https://doi.org/10.3406/sciso.1995.1199>

https://www.persee.fr/doc/sciso_1168-1446_1995_num_34_1_1199

Fichier pdf généré le 07/12/2021

Abstract

Paradoxically, until the middle of the 1980s, European Community territorial policies were subjects of interest of neither local or regional government, nor the European Commission. Indeed, these policies were dominated by intergovernmentalism. Since that period, however, French local authorities and the Commission have set out in quest of each other. Using material from recent empirical research on two programmes which have facilitated this rapprochement -the PIM and LEADER -this article attempts to highlight how this mutual searching has been undertaken. Although these programmes have not led to the by-passing of the states of the Twelve hoped for by federalists, they have nonetheless contributed to modifying their way of operating.

Résumé

Paradoxalement, jusqu'au milieu des années 1980, les politiques de développement territorial de la Communauté Européenne n'ont été le véhicule ni des intérêts régionaux, ni de ceux de la CE. En effet, ces politiques ont été dominées par une forte logique intergouvernementale. Depuis, par contre, la Commission et les collectivités locales françaises se sont recherchées mutuellement. Basé sur des enquêtes empiriques, cet article met en lumière la manière dont la mise en place de deux programmes communautaires, les PIM et le LEADER, ont alimenté ce rapprochement. Loin de contourner les États des Douze, comme l'auraient espéré les fédéralistes, ces programmes ont néanmoins contribué à la modification de leurs logiques de fonctionnement.

Resumen

Paradójicamente, hasta mediados de los años 80, las políticas de desarrollo territorial de la Comunidad Europea no sirvieron ni los intereses regionales ni los de la C E. De hecho era una lógica intergubernamental la que imperaba en dichas políticas. En cambio, a partir de este periodo, se interconectaron la Comisión y las colectividades locales francesas. A partir de encuestas empíricas, se estudia aquí cómo la puesta en marcha de dos programas comunitarios, los PIM y el LEADER, fomentaron este acercamiento. Contrariamente a lo que esperaban los federalistas, estos programas no pasaron por encima de los Estados de los Doce, pero si contribuyeron a la modificación de sus lógicas de funcionamiento.

À LA RECHERCHE D'INTERLOCUTEURS... La Commission Européenne et le développement territorial

Andy SMITH *
Marc SMYRL **

La politique régionale de la Communauté Européenne existe de manière concrète depuis près de vingt ans et, en tant que sujet de réflexion, depuis le début de l'intégration communautaire. De simple mécanisme d'équilibre budgétaire intergouvernemental, elle a évolué par étapes dès l'aube des années 1980, atteignant une importance dans les finances communautaires dépassée seulement par la politique agricole. Avec le temps, une méthode communautaire de politique régionale s'est progressivement affirmée. Un de ses aspects centraux est la volonté affichée par la Commission d'associer, à travers la notion de partenariat, les instances territoriales à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques régionales européennes. Mais cet effort est d'un impact limité. Les États membres sont et resteront les maîtres des jeux institutionnels de l'Union Européenne, situation confirmée par le Traité de Maastricht (Marks, 1990). C'est en passant de l'aspect juridique à l'aspect pratique, des décisions au sommet à la gestion du quotidien, que la question se complique et devient ainsi plus intéressante.

La lecture que nous cherchons à développer dans cet article consiste à voir dans le développement de la politique régionale communautaire une volonté de la part de la Commission de contourner, par un moyen ou un

* Doctorant (Science politique), chercheur au CERAT, CNRS (URA 978), (Université de Grenoble II, Domaine universitaire, BP 45, 38402 Saint Martin d'Hères Cedex).

** Doctorant (Science politique), Université de Harvard (USA), Center for European Studies (27 Kirkland Street, Cambridge, MA 02138, USA).

autre, le passage obligé constitué par l'administration centrale des États membres. L'élimination de cet interlocuteur n'est pas envisagée. Il n'est pas question ici de l'utopie de « l'Europe des régions ». Le sens que nous entendons donner aux actions de la Commission est beaucoup plus limité : il s'agit de la volonté de remplacer le dialogue asymétrique Commission-État membre par une conversation à plusieurs participants. Dans un tel scénario, se retrouveraient non seulement la Commission et les acteurs étatiques, mais aussi les instances territoriales et éventuellement les représentants des forces vives économiques et sociales. Pour citer un fonctionnaire de la DG XVI, il fallait « *décloisonner* » le jeu de la politique régionale communautaire en faisant entrer d'autres acteurs.

Notre point de départ est donc celui-ci : en l'absence d'une réforme institutionnelle donnant aux instances territoriales infra-nationales un statut juridique au niveau communautaire, pourquoi la Commission a-t-elle cherché leur participation, et dans quelle mesure a-t-elle réussi à l'obtenir ? Si l'on prolonge le raisonnement de chercheurs issus du champ des relations internationales, l'explication se trouverait du côté des stratégies des institutions impliquées. Celle de la Commission reposerait sur un double raisonnement : d'une part, en tant qu'instance chargée de l'intérêt communautaire elle véhiculerait une vision du développement territorial à l'échelle européenne (Padoa-Schioppa, 1986). D'autre part, comme toute administration, la Commission chercherait à étendre ses sources d'information, son champ d'action, et son pouvoir direct et indirect (Downs, 1967). Pour ce qui concerne les acteurs locaux, dans le contexte de la décentralisation, il est tout à fait logique qu'ils perçoivent un intérêt à se construire des sources de financement et de prestige au niveau européen. Leur stratégie aurait donc consisté à limiter le rôle de l'État « par le haut » et « par le bas ».

Mais cet ordre d'analyse s'épuise rapidement. En traitant, au niveau de la Commission, les instances locales et les institutions étatiques comme des acteurs unifiés, de telles explications ne disent pratiquement rien sur la manière dont la reconnaissance de points communs a pu aboutir à l'établissement d'un même langage, d'alliances plus ou moins solides et de réalisations concrètes. Comme une partie croissante de la science politique anglo-saxonne commence à le reconnaître (Bulmer, 1994 ; Cram, 1993), c'est seulement à travers l'adoption d'une démarche capable de prendre en compte les facteurs en amont et en aval des réunions du Conseil des ministres que de tels enjeux peuvent être saisis. C'est ce que nous proposons de faire en présentant une analyse s'appuyant sur deux exemples de mise en place des politiques structurelles en France depuis le milieu des années 1980. Nous montrerons de quelle manière la Commission et les acteurs infra-nationaux se sont mutuellement cherchés à travers les processus qui ont simultanément incorporé les deux aspects-clés de toute politique publique : la mobilisation des idées, puis la mise en place de structures formelles et informelles de coopération inter-organisationnelle (Jobert, Muller, 1987).

L'histoire commence par un bref rappel de la genèse et du fonctionnement des fonds structurels (jusqu'au milieu des années quatre-vingt), véritable chasse gardée des États membres, devenue peu à peu terre fertile pour des propositions d'intervention communautaires plus radicales. Cette insatisfaction a donné lieu à une première tentative pour impliquer les acteurs régionaux à travers la mise en place des Programmes intégrés méditerranéens (PIM), effort suivi, à une autre échelle et avec d'autres acteurs, par l'instauration de l'initiative communautaire LEADER (Liens entre actions de développement de l'économie rurale). Mais ni les PIM ni LEADER ne permettent de conclure dans le sens de la vision déterministe d'une Europe des régions dépeinte par certains fédéralistes. En effet, dans les deux cas étudiés, l'État français a bien su tirer son épingle du jeu. Il n'en reste pas moins que son rôle et sa position vis-à-vis des collectivités territoriales ne sont pas ceux du début des années 1980.

INTERLOCUTEURS EN OPPOSITION : LA COMMISSION FACE AUX ADMINISTRATIONS NATIONALES

Comme le soulignent de nombreux ouvrages, le Traité de Rome a été un accord aux fondements libéraux et intergouvernementaux (Prate, 1991). Pour ce qui concerne les interventions de développement territorial, il « n'offre aux régions aucun moyen de participer aux travaux communautaires et de défendre leurs intérêts » (Balme, 1994, p. 7).

Le Rapport Bersani publié en 1966 a constitué la première affirmation officielle de la nécessité d'une politique régionale communautaire ainsi qu'un appui pour la création de la Direction Générale de la Politique Régionale (DG XVI) en 1968 (Pascallon, 1990). Quatre ans plus tard, plusieurs éléments ont contribué à l'engagement des chefs d'État de compléter les politiques de l'Union économique et monétaire par une déclaration d'intention pour instaurer une politique régionale commune. Dans un premier temps cet engagement a donné lieu au *Rapport Thomson* sur les « *Problèmes régionaux d'une Communauté élargie* » (1973). Comme le titre le suggère, la naissance d'une politique régionale était devenu inextricablement liée aux négociations sur les détails du premier élargissement de la Communauté de six à neuf États membres. Les tractations des années 1972 à 1975 ont été centrées sur trois principaux enjeux, chacun d'entre eux devenant par la suite source de renégociations (Martins, Mawson, Gibney, 1985).

D'abord, s'est posée la question de la taille de l'enveloppe globale accordée au FEDER. Afin d'aborder de front les problèmes des régions défavorisées, la Commission avait proposé un montant de 3 000 unités de compte pour une période de trois ans. Face aux oppositions notamment du gouvernement allemand, ce chiffre a été ajusté à la baisse pour finir, après une dure négociation lors du Conseil européen de décembre 1974, à 1 300 unités. Ensuite a été soulevée la question de la définition des terri-

toires éligibles pour l'aide de ce fonds. Le *Rapport Thomson* avait souhaité un regroupement des fonds communautaires sur les régions particulièrement frappées par les problèmes d'émigration, de chômage industriel ou agricole chronique, et d'industries dites « en déclin ». Allant dans ce sens, le gouvernement allemand a proposé, en 1973, une concentration de l'aide sur les régions ayant un PIB d'au moins 20 % en dessous de la moyenne communautaire. La solution adoptée fin 1974 a été de baser les zones éligibles sur celles retenues dans chaque État membre pour les systèmes d'aide nationaux. Il est peu surprenant que le pragmatisme de cette solution ait eu des conséquences importantes sur la transparence, voire la visibilité, de l'aide reçue du FEDER.

Alors que la Commission venait de produire sa propre classification des régions de la Communauté, le troisième objet de négociation, et sans doute le plus difficile à arrêter au Conseil, a été la mise en place d'un mécanisme à travers lequel le FEDER serait attribué à chaque pays membre. Si au départ certains avaient envisagé de donner à la Commission un rôle discrétionnaire dans ces arbitrages, l'opposition nette du gouvernement français à un tel court-circuitage du Conseil a rapidement fait échouer cette proposition. Encore une fois, la solution arrêtée a consisté à se rabattre sur les pays membres à travers un système de quotas fixes pour chacun d'entre eux, cadre qui serait « renégocié périodiquement ». Pour reprendre un terme d'Aydalot, ce système a accordé aux administrations nationales un rôle « d'écran ». De ce fait, entre 1975 et 1979, « la Commission ne peut ni prendre l'initiative d'actions particulières, ni entrer directement en contact avec les régions, ni les financer directement » (Pascallon, 1990, p. 686).

Les conséquences pour l'orientation du FEDER de ces trois séries d'objets de négociation sont rapidement devenues très explicites. Tout d'abord, une fois répartis entre les Neuf, les montants alloués se sont révélés extrêmement insuffisants. En effet, dans la plupart des cas, ces fonds ont abouti à des systèmes de saupoudrage entre une multitude de projets de développement. Plus fondamentalement encore, calqués sur les zones définies comme « défavorisées » par chaque système politique national, ces fonds ont également été plaqués sur les projets existants ou déjà en cours.

En fait, s'est tout de suite posé l'enjeu de l'additionalité des fonds communautaires. Dans son sens communautaire, l'obligation que ceux-ci soient additionnels aux fonds nationaux apparaît relativement simple : l'objectif est d'éviter une simple substitution des fonds communautaires aux fonds nationaux accordés aux régions. Autrement dit, ils doivent toujours augmenter le montant total des crédits alloués à un projet ou à un programme : l'intervention de l'échelon communautaire doit « ajouter de la valeur ». Dans la pratique, l'additionalité est immédiatement devenue à la fois un enjeu très complexe et l'objet d'une tension structurelle et structurante entre les administrations nationales et les services de la Commission. Dans des programmes ou des projets de développement se basant sur des

« paquets » de financements nationaux et communautaires, l'identification de « qui a financé quoi » a posé d'importants problèmes de transparence (McAleavey, 1993).

À partir du système des quotas nationaux de financement FEDER, une situation s'est très vite développée où les agents des administrations nationales, et encore plus les ministres, ont considéré que la partie qui leur était allouée devenait « leur agent ». Par conséquent, toute idée d'action communautaire a été fortement diluée. Au début des années 1980, Yves Mény (1982) est même allé jusqu'à se demander si la politique régionale communautaire méritait d'être abandonnée. En effet, les rapports entre la Commission et l'État français se sont transformés en une lutte très inégale. Pour leur part, sauf exception (la Bretagne, la Lozère) les instances locales n'ont guère été consultées par l'État. Sans pouvoir s'adresser directement à la Commission, elles ont eu du mal à transposer les stratégies de régulation croisée à une échelle européenne. Toutefois, grâce à la décentralisation, à la dynamique globale du projet de 1982 et à certaines évolutions dans le fonctionnement du FEDER — notamment la création en 1979 d'une section dite « hors quota » limitée à 5 % du FEDER et répartie entre les États membres selon les souhaits de la Commission (Doutriaux, 1991) —, des espaces d'incertitude ont commencé à s'ouvrir au milieu des années 1980 dans lesquels la Commission européenne et les acteurs locaux n'hésitent plus à s'aventurer. Il est devenu évident à un certain nombre de fonctionnaires européens que la Commission doit *transformer* la nature des fonds structurels pour pouvoir s'en servir. Comme nous le verrons, ces évolutions auraient été impensables sans un important travail de préparation impliquant une véritable recherche d'interlocuteurs.

COHÉSION SOCIO-ÉCONOMIQUE ET PARTENARIAT : LES PIM

LA GENÈSE DES PIM

Au milieu des années 1980, les insuffisances du FEDER étaient reconnues non seulement par ceux à l'intérieur de la Commission qui auraient voulu une véritable politique régionale commune, mais aussi au sein même des gouvernements de plusieurs États membres (les ministères des Finances allemand et britannique, en particulier). Bien qu'entraînant des dépenses non négligeables, l'effort du fonds régional s'éparpillait dans de multiples projets nationaux. L'évaluation économique et même le contrôle financier s'avéraient impossibles. Quand il fut question, au début des années 1980, de lancer un nouvel effort régional en faveur des pays méditerranéens, la méfiance des États « contributeurs » était grande.

L'effort financier, la redistribution des fonds communautaires vers la Grèce en premier lieu, ainsi que vers les régions méditerranéennes françaises et italiennes, était le résultat très direct de la politique grecque au sein

du Conseil européen, le gouvernement grec allant, en 1984, jusqu'à menacer d'un veto l'adhésion des États ibériques si un programme méditerranéen n'était pas créé (de Witte, 1990).. La forme prise par ce programme, par contre, ne devait rien aux souhaits des États méditerranéens ; ses origines se trouvent à l'intérieur de la Commission.

Deux groupes d'acteurs « européens » doivent être distingués. Le premier était constitué par l'entourage immédiat de Jacques Delors et le second par un groupe jusqu'alors marginalisé de fonctionnaires de la Commission, spécialistes de la formation et du développement rural. Alliés dans la genèse des PIM, ils conservaient néanmoins des approches distinctes. L'histoire des PIM marquera l'ascendant du premier, ou au moins de ses idées ; l'expérience de LEADER, concernera plutôt le deuxième.

La transformation des outils de la politique régionale communautaire, en commençant par les fonds structurels, était une des priorités affichée par Jacques Delors dès son arrivée à la présidence de la Commission ¹. Elle comprenait deux aspects essentiels : l'autonomisation de l'action de la Commission à travers une délégation du pouvoir de la part des États membres clairement en faveur de l'instance communautaire, et la participation, dès la phase de l'élaboration, des instances territoriales.

Pour J. Delors et ses collaborateurs, ces deux réformes étaient indispensables. En effet, sans cette seconde réforme, même une Commission « autonomisée » au niveau Communautaire serait retombée dans un dialogue asymétrique face aux seules administrations nationales au moment de la mise en œuvre. Le but commun des deux volets de la réforme était d'assurer la cohésion économique et sociale de la Communauté qui, dans l'esprit de J. Delors, était essentielle à la réussite de la prochaine étape majeure de la construction européenne, l'achèvement du marché unique. Pour favoriser la cohésion, la politique communautaire devait se baser sur des actions économiques à moyen terme et de grande envergure. Il fallait des programmes cohérents, et non une multiplication de projets sans relation les uns avec les autres.

L'argumentation de J. Delors était claire : une telle politique ne pouvait être réalisée que par une autorité autonome en contact direct avec les acteurs de terrain. La tâche des négociateurs de la Commission était donc de convaincre les États « contributeurs » de céder la direction du nouveau programme aux services de la Commission – en clair, éviter l'imposition d'un « Comité de Gestion » à Bruxelles où les représentants des États membres jugeraient les projets au cas par cas – et de persuader les pays qui recevraient l'aide d'accepter la participation directe des instances territoriales.

1. Les programmes méditerranéens faisaient partie des attributions de Jacques Delors en tant que Commissaire européen. Il faut voir ici non seulement un choix symbolique de sa part, mais aussi un moyen d'assurer à ses plus proches collaborateurs, essentiellement des membres de son cabinet, la maîtrise de cette politique.

Selon le témoignage des négociateurs de la Commission, le premier point a été acquis grâce à une double argumentation. Négative d'abord : personne ne voulait reprendre les mécanismes discrédités du FEDER tels qu'ils existaient alors. Positive ensuite : Jacques Delors et ses collaborateurs ont su convaincre les chefs de Gouvernement réunis en Conseil Européen qu'un contrôle uni au niveau de la Commission serait le meilleur moyen d'assurer la cohérence économique et la transparence financière. Les réformes ne sollicitaient pas, par contre, l'enthousiasme des administrations. La victoire de Delors se situait, et se limitait, à l'échelon politique. Pour l'immédiat, son choix stratégique assurait sa victoire ; pour l'avenir, il compliquait sérieusement la mise en œuvre de la nouvelle politique.

Restait la question de la participation des instances territoriales. En France, avec la décentralisation, la conjoncture politique se trouvait propice à cette initiative. Il aurait été difficile de refuser la participation des collectivités territoriales aux PIM. Mais quelle collectivité territoriale ? Le rôle des régions comme acteur privilégié des PIM n'était pas acquis. Les premières « opérations intégrées » avaient été ciblées plutôt au niveau local, d'abord sur des villes (Naples et Belfast), puis sur des petites zones rurales telles que la Lozère ou les Îles Occidentales de l'Écosse. Cette priorité au local qui semblait avoir la préférence de la DG VI (Direction de l'agriculture et du développement rural) se retrouvera plus tard dans LEADER.

Le souhait initial des auteurs des PIM semble avoir été un partenariat variable, adapté aux conditions locales. Le règlement PIM, en effet, n'évoque que la notion volontairement vague de « zones géographiques pertinentes ». La présence de PIM départementaux en Drôme et en Ardèche sert à rappeler que le niveau régional n'est pas incontournable. Un haut fonctionnaire de la DG XXII (coordination des fonds structurels) se souvient « d'énormes réunions » à Bruxelles à l'occasion de l'élaboration des premiers PIM français où des rassemblements de représentants des ministères, des régions, et des départements ont tous revendiqué en leur faveur la délégation de l'autorité sur les nouveaux programmes.

En fin de compte, c'est bien au niveau régional que s'est organisée la majorité des PIM français. La région semble avoir été un échelon de compromis entre le risque d'incohérence du niveau purement local, et la volonté d'éviter la renationalisation des programmes, perspective évidemment inacceptable pour la Commission, toutes tendances confondues. La priorité au « local » s'est trouvée « dépassée par les événements », pour citer un fonctionnaire de la DG V (emploi et affaires sociales) qui l'avait longtemps soutenue. La masse financière des PIM, en effet, était telle (près de quatre milliards d'ECU) qu'il aurait été impossible d'envisager une organisation à ce seul niveau. Il est indéniable, finalement, que les régions avaient aussi une valeur symbolique, les partisans d'une « Europe des régions » étant peut-être plus nombreux à l'intérieur de la Commission qu'ailleurs.

LES PIM ET LES RÉGIONS FRANÇAISES

Pour toutes ces raisons, la région se retrouve, parmi les collectivités territoriales, l'interlocuteur privilégié de la Commission. Le président du conseil régional signe, avec le préfet de région et le représentant de la Commission, les documents de programmation ; il co-préside – avec le préfet de région – les comités de suivi. Toutefois, dès le début, la participation des conseils régionaux a été fortement encadrée par l'État. Le préfet de région, assisté par le Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR), dont les programmes européens sont devenus une des responsabilités principales, a conservé une position de force. Dans le contexte français, les PIM s'inscrivent tout autant dans le cadre de la déconcentration (administrative) que dans celui de la décentralisation (politique).

Ce dualisme ne semble pas, toutefois, s'avérer problématique. Établie au plus haut niveau (chargés de missions d'un côté, représentants du Président de l'autre), la collaboration des instances administratives et politiques a été cordiale et constructive. Ces dernières ont eu tendance à faire bloc vis-à-vis des instances nationales ou communautaires plutôt qu'à se disputer entre elles. À l'intérieur de ce cadre, plusieurs orientations étaient imaginables. Dans un premier temps, plusieurs régions ont proposé des programmes où le développement local avait une place importante, un choix appuyé sur des réseaux d'agents de développement, orientation qui se retrouve particulièrement dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées.

Cette approche n'a pas survécu aux élections régionales de 1986 qui ont vu les changements de majorité dans les instances régionales siégeant à Marseille, Toulouse et Montpellier. Les nouveaux Conseils régionaux ont insisté pour que les sous-programmes des PIM soient renégociés. Selon le discours officiel, un recentrage a été recherché en faveur d'actions structurantes dites « d'intérêt régional ». Elles avaient aussi l'avantage de ne pas dépendre, pour leur mise en œuvre, des réseaux locaux dont l'orientation politique n'était pas celle des nouveaux responsables régionaux. La régionalisation des PIM se trouvait donc acquise une fois pour toute, et la priorité aux actions structurantes (routes, hydraulique agricole, pôles de haute technologie) renforcée ¹.

De Marseille à Bordeaux, les PIM ont laissé le souvenir d'un des moments forts de l'action régionale, mais le système n'était pas sans faiblesses. Du point de vue de la Commission, plusieurs constats critiques ont émergé. Le saupoudrage, bête noire de l'équipe Delors, n'a pas été évité partout, surtout dans le domaine des aides directes aux agriculteurs. Plus grave encore, même une fois « recentrés » les PIM n'ont pas toujours eu une cohérence innovatrice évidente. En effet, en règle générale, ils ont servi à soutenir ce qui

1. Un résultat de cette renégociation fut la création en 1986 de l'Association Grand Sud pour représenter les intérêts des conseils régionaux à Bruxelles, démarche qui a, depuis, été imitée par la plupart des régions françaises.

se faisait déjà plutôt qu'à faire du neuf, à protéger les intérêts en place plutôt qu'à faire des choix stratégiques.

Les raisons de ces faiblesses (faiblesses du point de vue des théoriciens communautaires) ont été, dans la réalité quotidienne des collectivités territoriales, peut-être insuffisamment prises en compte par la Commission. Les grandes orientations budgétaires inscrites dans les contrats de plan État-régions ont eu un poids déterminant dans les finances régionales ; les PIM ont dû, bon gré mal gré, s'inscrire dans la lignée de ces actions dont les priorités n'étaient pas toujours celles que la Commission aurait choisies (voir Callemard, 1987). Avec la marge de manœuvre qui leur restait, les régions devaient faire face aux réalités politiques infra-régionales, qui imposaient à leur tour des contraintes. En particulier, il était essentiel de répartir la manne communautaire de manière à peu près équitable, aussi bien dans l'espace qu'entre groupes socio-professionnels, ce qui explique souvent le manque de choix stratégiques.

Finalement, les acteurs infra-régionaux, en particulier les départements, ont été les grands absents. Outre l'Ardèche et la Drôme, quelques exceptions sont à signaler, liées à la présence d'un individu en position particulière (Jean-François Poncet dans le Lot-et-Garonne) ou à une longue expérience des programmes européens (la Lozère, site d'une des premières OID). Plus typique est le cas d'un département alpin, où nos entretiens aussi bien dans les services de l'État qu'au conseil général, ont conduit à des témoignages semblables à celui-ci (de la part d'un fonctionnaire d'une administration déconcentrée) : « *Pour les PIM, nous n'étions pas dans le circuit. On [la préfecture de région] nous a demandé des idées de projet, et nous en avons fourni une longue liste, mais nous n'avons jamais su comment les choix avaient été faits.* »

Dans leur ensemble, ces développements ont eu de nombreuses conséquences, dont deux sont d'une importance particulière pour notre étude. En premier lieu, la réforme générale des programmes communautaires de 1988, bien que les PIM lui aient servi de référence, a retenu un modèle de partenariat élargi – les départements retrouvent leur place – mais s'appuyant plus sur les représentants de l'État que sur les collectivités territoriales. La région a donc perdu doublement son rôle d'interlocuteur privilégié. Ensuite, le constat que les PIM n'ont encouragé ni l'innovation ni le développement local, renforce la position de ceux qui, à l'intérieur de la Commission, prônaient depuis longtemps un effort particulier dans ces directions. Le programme LEADER, au moins en partie, sera leur réponse.

AU-DELÀ DES INSTANCES RÉGIONALES : L'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE LEADER

Dès leur lancement (1986), du point de vue des agents de la Commission, les PIM ont commencé à s'essouffler (Bianchi, 1990). Étant

donné la négociation générale des fonds structurels qui a eu lieu entre cette année et 1988, il n'est guère surprenant que ces mêmes agents aient commencé à chercher de nouveaux interlocuteurs et de nouvelles formules afin de rendre les objets de dialogue plus fructueux. C'est de cette recherche que sont venus les Programmes d'Initiative Communautaires (PIC) en tant que responsabilité directe de la Commission¹. Tandis que la première vague de ces initiatives a concerné des secteurs industriels (STAR, RESIDER, RENAVAL), le programme LEADER a été retenu dans un deuxième temps en tant qu'intervention à vocation territoriale. Lancé par le collège des commissaires en mars 1991, il a été clairement affiché par la Commission comme vecteur d'un modèle spécifique de développement dans les zones rurales. Ce modèle comprend la manière même dont la Commission octroie des fonds aux 217 « groupes d'action locales » (GAL)² sélectionnés au cours de l'année suivante, dont 40 en France. Dans tous les cas la Communauté accorde une subvention globale aux groupes locaux, ces fonds étant complétés par des fonds publics nationaux, régionaux et locaux, et souvent privés. L'aspect novateur réside donc non seulement dans la nature des actions financées, mais aussi dans la méthode fortement affichée consistant à faire travailler ensemble les acteurs économiques, sociaux et surtout politico-administratifs dans l'espoir de générer des effets de synergie. À ceci s'ajoute une volonté de produire des échanges transnationaux à travers la création d'un « Réseau LEADER » reliant chacun des 217 GAL.

LES ORIGINES

Si l'on se situe à un niveau assez général, on peut identifier deux raisons principales pour expliquer l'émergence de ce programme. La première souligne qu'il fallait que la Commission affiche un intérêt dans le développement rural afin de faire accepter la réforme de la PAC. Dans cette optique, on considère que LEADER est simplement le produit concret du rapport de la Commission de 1989, *L'avenir du monde rural*. Ce rapport a mis l'accent sur la nécessité d'inciter à une meilleure diversification des activités économiques dans les campagnes touchées par la mise en cause d'une approche purement sectorielle de l'agriculture. La deuxième motivation générale provient d'une critique de l'approche, de la méthode même, des politiques de développement régional, y compris les PIM, pratiquées jusque là par la Communauté. Bien entendu, ces deux arguments ont chacun leur part de vérité. Pourtant, comme nos enquêtes nous ont permis de le découvrir, la genèse de ce programme est plus complexe. En effet, elle remonte plus loin

1. Si après 1988, la vaste majorité des fonds structurels a continué à transiter par les formes de canalisation plus ou moins maîtrisées par l'administration centrale de chaque État membre, réservé en 1988 le droit à la Commission de dépenser 10 à 15 % de cet argent (soit 3,8 milliards d'écus) sur les PIC gérés par ses propres services (« paquet Delors I »).

2. En France, on privilégie les instances intercommunales soit préexistantes, soit formées expressément pour monter et gérer un projet LEADER (Association Européenne d'Initiatives de Développement Local, 1992).

dans le temps, nous donnant un aperçu de la nature de la circulation des idées au sein de la Commission, ainsi qu'entre ses fonctionnaires et une série d'acteurs éparpillés à travers l'Europe.

L'histoire commence au début des années 1980, quand un groupement de fonctionnaires au sein de la DG XVI s'est mis à échanger des idées sur la manière dont la Communauté pourrait appuyer certaines évolutions observées dans les pays membres. Une motivation importante pour l'action au niveau communautaire a été la lenteur avec laquelle la plupart des États ont réagi à ce nouveau scénario. Pour ces agents deux éléments ont été évidents : les politiques traditionnelles de développement, très encadrées par les institutions nationales ou régionales avec une approche *top-down*, ne suscitaient que très peu de projets novateurs. Plus précisément, il a été observé qu'il y avait toute une série d'acteurs n'arrivant pas à rentrer dans les « cases » d'une telle politique. Comme nous a dit un de ces agents : « *We were funding the wrong bloody people !* ». Selon un autre : « *It was clear that there was entrepreneurial ability that was not being exploited. This raised serious question marks about the actions of the member states* ».

La deuxième étape a consisté à faire reconnaître l'importance des enjeux du développement local par le Conseil des ministres. Au cours de l'année 1984, cela s'est fait à travers deux outils : une « communication » du Conseil des ministres des Affaires sociales et l'insertion dans le règlement du FEDER d'un article 15 portant sur « *the internally generated development of regions* ». Pendant cette période, le relais a été passé à un groupe de fonctionnaires au sein de la DG V. En contact régulier à partir du début de la décennie avec un réseau de spécialistes animé par les agents de l'OCDE dans le cadre de son programme *Local Initiatives for Employment Creation* (ILE), ces agents ont lancé dans la foulée des programmes de « recherche-action » comme *Local Employment Development Action* (LEDA). Ciblés dans un premier temps sur le recensement des éléments-clés des exemples de développement local qui avaient « réussi », ces programmes ont débouché sur des conclusions qui allaient dans le sens des souhaits des agents de la DG V en signalant le potentiel pour l'action communautaire dans ce domaine. Les expériences ont abouti à une succession de réunions inter-services d'où a émergé un projet très ambitieux d'intervention de la Commission.

Il est important de rappeler que, pendant cette période d'échange sur les apports de développement local et de discussion de systèmes de subventions globales, l'idée de développement rural n'avait pas un sens fixe au niveau communautaire. En effet, en France, ce terme était plutôt un contresens puisque le développement rural a été conçu comme des aides distribuées de façon centralisée par le ministère de l'Agriculture et la DATAR. Au sein de la DG VI, l'idée de susciter une diversification des activités en milieu rural restait un sujet tabou dans une administration encore forte de sa puissance sectorielle. Jusqu'en 1988-1989 le développement n'a été exprimé qu'en termes de développement agricole, c'est-à-dire de mesures conçues pour

rendre plus performantes les exploitations agricoles. L'enterrement de la direction « Structures agricoles » sur la marge des activités de la DG a été symptomatique de cette vision des choses.

La période 1988-1989 a constitué un tournant à la fois pour cette DG et pour la notion de développement rural. Au cours de cette période ont coïncidé la publication du rapport *L'avenir du monde rural* déjà mentionné, l'arrivée en tant que commissaire de la DG VI de Ray MacSharry, la transformation de la DG VI en Direction Générale de l'Agriculture *et du Développement Rural*, et le remplacement du service « Structures agricoles » par une Direction de Développement Rural. Presque immédiatement, les nouveaux membres de cette instance ont rappelé à leur nouveau commissaire qu'ils avaient dans leurs cartons un projet de programme liant directement la Commission aux groupes d'action locaux dans les États membres à travers un système de subventions globales.

LA PHASE DE LA MISE EN ŒUVRE

Comme dans le cas des PIM, une fois lancé par les services de la Commission, LEADER est devenu très vite la propriété de ceux qui l'ont mis en œuvre¹. En tant que politique publique affichant clairement une ambition d'innovation non seulement économique mais politico-administrative, il a logiquement soulevé des réactions vives de la part d'une grande partie des composantes de l'échiquier politique français.

Le premier enjeu soulevé a concerné le processus de la sélection des projets. Bien que les grandes lignes de ce qui allait devenir LEADER aient été discutées très largement depuis 1989, au niveau national tout se passe comme si la publication des conditions dans le Journal Officiel était une première. Entre temps, un nombre important de territoires infra-régionaux, chacun branché sur les réseaux d'information nationaux et transnationaux, avait déjà commencé à mobiliser les acteurs locaux et à constituer un dossier. Immédiatement mis sur la défensive, la DATAR et le ministère de l'Agriculture, ainsi qu'un nombre important de conseils régionaux, conseils généraux et de préfetures, ont développé les dispositions à partir desquelles ils allaient ensuite avoir beaucoup du mal à se repositionner.

Naturellement, ce décodage initial par les acteurs institutionnels explique en partie la difficulté que les groupes d'action locale ont eu pour trouver des partenaires. Une fois sélectionné, il a fallu que chaque groupe établisse un mode de fonctionnement apte à intégrer les divers acteurs censés contribuer à sa réalisation. En effet, tout de suite s'est posée la question de la compatibilité entre deux termes communautaires : partenariat et cofinance-

1. Une phénomène loin d'être restreint aux politiques communautaires, comme Pressman et Wildavsky (1984) l'ont brillamment démontré.

ment. Les conseils régionaux et généraux étaient sollicités en tant que cofinanceurs, sans avoir été systématiquement impliqués dans l'élaboration du dossier. Par conséquent, LEADER a souvent entraîné des négociations infrarégionales intenses, voire amères.

Très souvent un appel a été lancé aux agents déconcentrés de l'État pour essayer d'arbitrer et de débloquer ces situations. Si cette activité de médiation de la part des représentants de l'État a été accueillie avec soulagement par un grand nombre de groupes LEADER, le même sentiment n'accompagne pas l'implication des agents de l'État à Paris dans l'exécution de leurs projets. Renforcée par son rôle nouveau de chef de file sur les politiques européennes, la DATAR a rapidement agi pour contrer les effets de la procédure LEADER considérée comme un court-circuitage de l'État. Effarés par l'autonomie laissée aux groupes d'action locale par une approche de financement par enveloppe globale, les représentants de la DATAR, épaulés par leurs homologues du ministère de l'Agriculture, ont instauré un système complexe pour canaliser la distribution de l'argent arrivant de la Commission. Cette pratique a été institutionnalisée par la suite à travers la délégation de cette tâche à une instance intermédiaire, le CNASEA. Au niveau du terrain, bien entendu, cette tactique de la part de la DATAR n'a pas été appréciée : « *Ils disent que les actions directes avec Bruxelles risquent l'incohérence et le saupoudrage financier, mais moi je crois qu'ils pensent plus "à quoi va-t-on servir ?"* » (animateur GAL).

Malgré ce type d'intervention, chaque projet a trouvé son rythme de croisière particulier à travers le jeu habituel de l'assouplissement de la règle et une communication sélective des informations aux instances « supérieures ». Bien sûr, il est trop tôt pour faire un bilan complet des effets que ce programme a pu entraîner. Malgré la tendance forte à l'institutionnalisation de LEADER et son rapprochement des interventions plus classiques comme les PDZR, ce qui compte pour notre propos c'est que ce programme témoigne de la capacité des agents de la Commission à atteindre des interlocuteurs au sein des pays membres. La manière dont il a été reconduit en 1994 nous fournit quelques éléments sur la durabilité de cette évolution.

LE SAUVETAGE DE LEADER À TRAVERS LE RÉSEAU TRANSNATIONAL

En raison des controverses soulevées, les gouvernements de plusieurs États, et notamment celui de la France, ont voulu supprimer ce programme au moment de la négociation de « la réforme de la réforme » des fonds structurels en 1993-1994. Plus profondément encore, ils ont cherché à limiter la place des initiatives communautaires par rapport aux fonds structurels transitant par les cadres communautaires d'appui et les programmes opérationnels. En effet, le Conseil européen réuni à Édimbourg en décembre 1992 a décidé de limiter les PIC à un montant entre 5 et 10 % des fonds (10-15 %

entre 1989 et 1993). De plus, le Conseil a exprimé son souhait que le nombre de PIC soit réduit. Dans les faits, ni le programme LEADER n'a été abrogé, ni l'importance budgétaire des PIC diminuée. Au contraire, la transformation de LEADER I en LEADER II s'est accompagnée d'une multiplication de son budget par trois (CCE, 1993, 1994). Certes, sur le papier, les États, et surtout les instances régionales, ont désormais un droit de regard plus institutionnalisé sur le contenu et les organismes gérant des projets. Il n'en reste pas moins que cet épisode nous informe sur les stratégies communautaires des instances locales d'une part, et les repositionnements des agents de la Commission par rapport au niveau local d'autre part.

La mobilisation des acteurs locaux en faveur de la reconduite du programme est révélatrice. En effet, leur succès est significatif de la manière dont les fonds structurels permettent une organisation transnationale et transversale des acteurs de « la périphérie » (McAleavey, 1994). Dans le cas de LEADER ce processus a été facilité par le réseau délibérément construit dès le départ par les agents de la DG VI. Finalement, c'est surtout à travers la pression des groupes LEADER, et des groupes potentiellement intéressés par LEADER II, que le programme est retenu et même considérablement renforcé.

Selon tous les représentants des groupes LEADER interviewés, dans un premier temps ce réseau n'avait eu qu'un intérêt marginal. Naturellement, le travail quotidien des groupes a été dominé par la recherche et l'accompagnement de projets, ainsi que par « la chasse aux contreparties ». Dans un deuxième temps les difficultés classiques de l'échange international ont resurgi (problèmes de langue, mais surtout de culture politico-administrative). Certains acteurs ont dit clairement qu'ils auraient préféré un réseau LEADER par pays. En fin de programme par contre, et au fur et à mesure que les projets de chaque groupe progressaient et que l'animateur du réseau trouvait sa place, l'enthousiasme pour ce système d'échange s'est mis à décoller. Là où, dans un premier temps, le réseau semblait simplement retisser un lien de dépendance entre les représentants de « la périphérie » et le (nouveau) « centre », « la périphérie » s'est graduellement mise à reprendre les idées d'autres acteurs locaux.

L'investissement financier, humain et idéologique des fonctionnaires impliqués dans la Commission semble donc avoir abouti. Le succès de ce réseau démontre avec éclat que les fonctionnaires ne se sont jamais contentés de regarder passivement ce qui arriverait à leur « enfant ». Visiblement la reconduite de LEADER est également attribuable au nouvel accent mis par ces fonctionnaires sur les projets de développement transnationaux et le transfert de l'expertise entre pays membres. Toujours à la recherche d'une spécificité communautaire pour justifier l'existence des PIC et ainsi donner un contenu concret au principe de la subsidiarité, la capacité de la Commission à inventer des nouvelles règles du jeu ne cesse de surprendre.

COMMISSION ET INSTANCES LOCALES : INTERLOCUTEURS, PARTENAIRES OU COMPLICES ?

Les capacités d'innovation de la Commission pouvant être étonnantes, il n'est pas surprenant que les PIM et le programme LEADER aient dérangé les instances nationales, mais aussi régionales, qui sont traditionnellement axées sur une mission imposant cohérence et ordre à l'action publique. Il est certain, par exemple, que les Préfectures continuent à donner la priorité aux projets et aux procédures de développement qui privilégient la stabilité, voire le conservatisme, au lieu de tenter de déstabiliser l'échiquier politique¹. En effet, le renforcement des services préfectoraux, en particulier au niveau régional, est clairement un des résultats principaux de la mise en œuvre des PDZR en France depuis 1989 (Balme, Jouve, 1993).

Ce n'est pas pour autant que l'hypothèse d'un rapprochement entre les services de la Commission et les instances locales est invalidée. Au contraire, nos enquêtes, y compris celles que nous avons faites par ailleurs sur les PDZR, suggèrent fortement que si l'État est bel et bien incontournable, il n'est pas obligatoirement un obstacle entre la Commission et ces acteurs. En effet, malgré une ambiance intergouvernementale peu propice depuis 1991, les rapports entre ces deux échelons d'intervention publique continuent à s'intensifier. Les bases posées par les PIM et par LEADER n'ont donc pas disparues. Des habitudes ont été prises aussi bien au niveau régional que local. Nous relèverons trois éléments de cette évolution.

En premier lieu, il faut signaler l'implantation à Bruxelles de représentations régionales. Bien que n'ayant aucun statut officiel et n'exerçant, de leur propre aveu, que peu d'influence directe sur le déroulement des politiques européennes, ces « lobbyistes » jouent un rôle important de vecteurs d'informations. La Commission européenne n'ayant pas les moyens d'être présente sur le terrain, l'existence de représentants régionaux à Bruxelles permet de pallier, en partie, le manque d'information qui en résulte. À l'avenir, il est permis d'espérer que l'incompréhension mutuelle qui a marqué la première phase des PIM et la sélection des projets LEADER sera réduite.

Deuxièmement, de plus en plus de collectivités territoriales ont établi à l'intérieur de leurs services des « cellules Europe ». Moins spectaculaire que l'effort de représentation direct à Bruxelles, ce développement risque d'être plus important à long terme, puisqu'il crée à l'intérieur des services une unité administrative dont l'intérêt est de maintenir et de développer les relations avec les instances européennes. De manière plus profonde, ces efforts sont moins isolés les uns des autres qu'auparavant. Le centre de ressources Europe de l'Assemblée des présidents de conseils généraux fournit depuis plusieurs années à ses membres non seulement des renseignements ponc-

1. Nous nous référons, par exemple, au discours de plusieurs préfets lors de la journée d'études, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, janvier 1994.

tuels sur les programmes européens, mais également des possibilités d'échanges d'expérience et d'information.

Finalement, les moyens humains des collectivités sont aussi en voie d'amélioration. Il devient de plus en plus fréquent de trouver dans les « cellules Europe » (même départementales) des agents qui connaissent les instances communautaires « de l'intérieur », ayant effectué une partie de leur carrière dans les services de la Commission. Le réseau des anciens élèves du Collège de l'Europe, en place depuis longtemps dans les capitales nationales, pénètre lui aussi la province. C'est à partir de ces services spécialisés, et de ces individus prédisposés aux solutions européennes, que pourraient s'étoffer de véritables réseaux politiques Bruxelles/local, qui n'existent que de manière embryonnaire.

Si l'effort de la part de la Commission pour trouver des interlocuteurs quasi officiels parmi les collectivités territoriales n'a apporté que des résultats mitigés, le bilan n'en est pas moins prometteur. De plus en plus, l'initiative change de camp ; ce sont les collectivités territoriales qui s'organisent pour chercher un interlocuteur européen. La reconduction du programme LEADER à cet égard est exemplaire. Nous pourrions y ajouter l'effort du conseil régional de Bretagne en faveur d'une Opération intégrée de développement en Bretagne centrale. Plus récemment, de nombreuses régions et départements ont entamé un important travail en faveur d'une extension des zones éligibles aux objectifs des fonds structurels. Dans les deux cas, la coopération active des préfetures allait de soi.

Ce dernier constat confirme notre hypothèse principale : loin de mener à une décomposition de l'État, l'action de la Commission depuis le début des années 1980, et les réactions suscitées en France, peuvent encourager la transformation intérieure de l'État, sa modernisation par le développement d'un partenariat dynamique entre les acteurs politiques et administratifs du territoire français.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Association Européenne d'Initiatives de Développement Local, 1992, *LEADER : Classification typologique des groupes d'action locale*, Bruxelles.

BALME (R.), 1994, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », in MÉNY (Y.), MULLER (P.), QUERMONNE (J.-L.), dir, *Les politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan.

BALME (R.), JOUVE (B.), 1993, « Building the regional state : French territorial organisation and the implementation of the structural funds », communication au colloque *EC Cohesion policy and national networks*, Nuffield College, Oxford, décembre.

BIANCHI (G.), 1990, *Beautiful music badly played : the Integrated Mediterranean Programmes*, DG XVI, juillet.

BULMER (S.), 1994, « Institutions, governance regimes and the single European market : analyzing the governance of the European union », communication, *Conference of Europeanists*, Chicago, mars.

CALLEMARD (A.), 1987, *Étude des Conditions d'élaboration du Programme Intégré Méditerranéen Languedoc-Roussillon*, Diplôme d'Agronomie Approfondie, École Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier, Université de Montpellier I.

CCE, 1993, *Livre vert sur les initiatives communautaires*, Bruxelles.

CCE, 1994, *LEADER II : Exposé des motifs*, Communication de la Commission, Bruxelles, février.

CRAM (L.), 1993, « Calling the tune without paying the piper ? Social policy regulation : the role of the Commission in EC social policy », *Policy and Politics*, vol. 21 (2).

DOUTRIAUX (Y.), 1991, *La politique régionale de la CEE*, Paris, PUF.

DOWNS (A.), 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown & Co.

JOBERT (B.), MULLER (P.), 1987, *L'État en action*, Paris, PUF.

MARKS (G.), 1990, « Structural policy in the European Community », in SBRAGIA (A.), dir., *Euro-politics*, Washington, The Brookings Institute.

MARTINS (M.), MAWSON (J.), GIBNEY (J.), 1985, « The Development of the European Community Regional Policy », in KEATING (M.), JONES (B.), *Regions in the European Community*, Oxford, Clarendon.

MCALEAVEY (P.), 1993, « The politics of regional development policy : additionality in the Scottish coalfields », *Regional Politics and Policy*, 3, (2).

MCALEAVEY (P.), 1994, « The political logic of the EC structural funds budget : lobbying efforts by declining industrial regions », Florence, *European University Institute working paper*.

MÉNY (Y.), 1982, « Should the Community regional policy be scrapped ? », *Common Market Law Review*, august.

PADOA-SCHIOPPA (T.), 1986, *Efficacité, stabilité, Équité*, Paris, Économica.

PASCALLON (P.), 1990, « Historique de la politique communautaire d'aménagement du territoire », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5, p. 681-693.

PRATE (A.), 1991, *Quelle Europe ?*, Paris, Julliard.

PRESSMAN (J.), WILDAVSKY (A.), 1984, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 3ème ed.

WITTE (B. de), 1990, « The Integrated Mediterranean Programs in the Context of Community Regional Policy », Florcncc, *European University Institute working paper*, n° 90-8.