

Olivier Rozenberg, « Parlementaires français et fonds structurels européens : un lobbying multiniveaux », dans Céline Belot, Bruno Cautrès (dir.), *La vie démocratique de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation française, 2006, pp. 37-46.

La crise de légitimité dont souffre le projet européen appelle à interroger le rôle joué par les dirigeants politiques et les élus des différents Etats membres vis-à-vis des politiques communautaires. Le « déficit démocratique » de la gouvernance européenne semble partiellement résulter d'une dissociation entre le système de production de décisions et de normes collectives d'une part, et les représentations communes du politique d'autre part<sup>1</sup>. Ces représentations sont assurément riches et complexes cependant les « hommes » et les « femmes politiques » y occupent une place de premier ordre, que l'expression renvoie aux élus locaux, aux parlementaires nationaux ou aux ministres. Ces différentes composantes du personnel politique ont pour double caractéristique de procéder, directement ou indirectement, de l'élection populaire, et d'être associées à des partis ou des familles politiques. Au sein de ce groupe, les parlementaires nationaux occupent une position intermédiaire entre le niveau local et national. Quatre-vingt à quatre-vingt-dix pour cent des députés exercent également un mandat local. La plupart des ministres sont issus du Parlement. L'étude des activités des parlementaires nationaux vis-à-vis des politiques communautaires est ainsi emblématique du rôle joué par les politiques nationaux au sein de la gouvernance communautaire.

A cet égard, la constitution d'un droit transnational contraignant et la densification des relations intergouvernementales au sein de l'Union limitent à l'évidence considérablement le rôle des Parlements nationaux<sup>2</sup>. On le sait, les normes communautaires secondaires sont pour certaines directement applicables en droit interne, et doivent pour d'autres être transposées. Les Parlements seraient ainsi devenues les chambres d'enregistrement de décisions prises ailleurs ; décisions sans doute justifiées fonctionnellement mais dont la qualité démocratique serait déficiente. Cette thèse de la « déparlementarisation »<sup>3</sup> procède largement d'une perspective institutionnaliste de la question. Si elle est pertinente du point de vue des pouvoirs politiques – législatif, exécutif – il semble intéressant de déplacer l'angle d'analyse en considérant, non pas les capacités du Parlement français en matière communautaire, mais l'éventuelle activité européenne de ses membres. Lorsqu'ils sont intéressés et mobilisés par

---

<sup>1</sup> MULLER P., « Gouvernance européenne et globalisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6, n° 3, hiver 1999.

<sup>2</sup> WALLACE H., « The institutional setting », dans WALLACE H., WALLACE W. (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 4<sup>ème</sup> éd. 2000, pp. 3-38.

<sup>3</sup> RAUNIO T., HIX S., « Backbenchers Learn to Fight Back : European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, vol. 23, n° 4, 2000, pp. 142-168.

un enjeu spécifique, les députés et les sénateurs peuvent-ils exercer un rôle particulier au sein de la gouvernance européenne ? L'activisme potentiel des élus permet-il d'invalider le constat juridique d'une dépossession ? La question peut être posée en considérant un secteur de l'action communautaire qui est susceptible de mobiliser particulièrement les élus compte tenu de ses répercussions locales, à savoir l'aide structurelle aux territoires en difficulté. L'enjeu, en cherchant à établir si les députés et les sénateurs peuvent faire bénéficier le territoire dont ils sont issus de subsides communautaires, est non seulement de mesurer l'influence d'un groupe d'acteurs mais surtout de cerner et de préciser les multiples ressorts des difficultés de l'action européenne à se légitimer. L'analyse est menée à partir d'entretiens réalisés auprès de députés, de sénateurs et de ministres français actifs au début des années 2000<sup>4</sup>. Elle distingue les procédures de consultations des parlementaires (1), de leurs actions de lobbying auprès des services déconcentrés de l'administration (2) comme du gouvernement (3).

## **1. Les procédures de consultation et de participation des parlementaires**

Un parlementaire peut jouer un certain rôle vis-à-vis de la politique de cohésion, en amont ou en aval de la décision communautaire, mais que son succès dépend moins de ses contacts avec Bruxelles que de ceux qu'il entretient avec les autorités nationales. L'administration française assurant l'essentiel de la gestion des crédits européens, leur captation à des fins locales dépend principalement des relations établies par un élu à différents niveaux de l'Etat, et de sa capacité à intégrer les pratiques et références étatiques. Le centralisme de l'Etat français constitue à l'évidence un élément d'explication du contrôle préservé de l'administration nationale sur les subsides communautaires. Mais il n'est pas le seul : la Commission ne bénéficie pas de la dimension administrative nécessaire à la gestion directe des crédits. La règle de co-financement qu'elle impose incite notamment les collectivités locales à s'assurer d'abord du soutien de l'Etat. Les propos de Jacques Godfrain, député de l'Aveyron et maire Millau, témoignent de la diversité des motifs instituant l'Etat national en interlocuteur privilégié, sinon unique, de la Commission européenne.

J. GODFRAIN : « *On se sert des autorités françaises un peu comme boîte à lettres. Alors la méthode est quand même : je passe par une boîte à lettres qu'est le Gouvernement français, qu'est l'exécutif. Je suis rarement allé à Bruxelles directement. J'ai toujours pris l'attache du Gouvernement français. De même en matière de programme 5B de développement, je passe toujours par la DATAR ou par*

---

<sup>4</sup> Dans le cadre de la rédaction d'une thèse de science politique, *Le Parlement français et l'Union européenne (1993-2005) : l'Europe saisie par les rôles parlementaires*, soutenue à l'IEP de Paris sous la direction de Richard Balme en décembre 2005.

*le Préfet ou par l'Etat français parce que Bruxelles n'aime pas qu'on y aille directement, puisqu'il faut à chaque aide européenne pour le développement géographique local une contrepartie nationale. Donc il vaut mieux commencer par la contrepartie nationale et après on va voir Bruxelles »<sup>5</sup>.*

A condition de suivre ce *modus operandi*, la coopération entre le parlementaire et l'Etat peut être fructueuse en la matière. Jean-Claude Sandrier, maire de Bourges de 1993 à 1995 et député du Cher à partir de 1997, explique qu'il a cherché avec les autres élus locaux à définir des axes de développement de la région, soit une zone assez fragile économiquement<sup>6</sup>. La création d'un pôle national sur les risques industriels et environnementaux a été retenue pour Bourges, et un pôle universitaire de recherche industrielle pour Vierzon. En 1998, un Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) est venu apporter la validation et le soutien financier de l'Etat à ces projets. Le versement de crédits européens n'est intervenu que dans un troisième temps, le Cher étant éligible à l'objectif 2 des Fonds structurels, dont le but est d'aider à la relance des régions en reconversion. A ce stade, les dossiers sont montés par les préfectures de région. Les Documents uniques de programmation (DOCUP) constituent la norme de référence de la concertation des autorités de gestion françaises avec l'UE d'une part, et avec les élus locaux d'autre part. Elaborés tous les six ans par la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR)<sup>7</sup> en partenariat avec les collectivités locales, négociés avec la Commission européenne, ces programmes pluriannuels détaillent les axes de développement appelés à être co-financés par l'UE dans chaque région. Ils indiquent notamment le montant de l'aide européenne et des cofinancements nationaux. Une fois adoptés le DOCUP et le complément de programmation, les collectivités locales peuvent se faire « porteuses de projet » et demander des financements au comité de programmation, présidé par le Préfet de région<sup>8</sup>, leur interlocuteur étant alors le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de la Préfecture de région<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Entretien le 24 octobre 2001, député RPR (1978-1995 et depuis 1997). Comme dans l'ensemble des extraits d'entretien, c'est nous qui soulignons. Le programme 5B de la programmation budgétaire de l'UE concernant la période 1994-1999 a été fondu dans l'objectif 2 des fonds structurels pour la période 2000-2006.

<sup>6</sup> Entretien le 4 février 2003, député PS (depuis 1997).

<sup>7</sup> Pour les objectifs 1 et 2 des Fonds structurels, et par la Mission du Fonds social européen (Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité) pour l'objectif 3. Définis pour la période 2000-2006, les trois objectifs correspondent aux priorités suivantes :

- objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (en France les DOM et, avant 2000, une partie du département du Nord ainsi que la Corse) ;
- objectif 2 : reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ;
- objectif 3 : développement des ressources humaines.

<sup>8</sup> Par le Président du Conseil régional pour l'Alsace.

<sup>9</sup> Pour les objectifs 1 et 2. Pour l'objectif 3, l'interlocuteur est la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité. Sont mis en place par ailleurs, des comités de suivi et de programmation, co-présidés par le préfet de région et le Président du Conseil régional,

L'administration, et particulièrement ses services déconcentrés, constituent ainsi les autorités décisionnaires principales en matière de politique de cohésion. Les institutions communautaires et le gouvernement interviennent pour redéfinir tous les six ans les principes des différents fonds, à commencer par leur montant, leur critère et leur carte, puis pour valider les programmes régionaux. En dehors de ces étapes essentielles, le choix concret de tel ou tel projet appartient en dernier ressort à l'administration. Ses services sollicitent, associent et consultent lors de trois phases distinctes de la politique de cohésion. En amont, les élus locaux contribuent à la définition du projet global de développement ou des axes de conversion d'un territoire. L'exemple développé par J.-C. Sandrier indique qu'à ce stade l'obtention de crédits européens ne constitue qu'un aspect parmi d'autres d'une réflexion globale. Ensuite, les élus locaux sont consultés lors de l'élaboration du DOCUP. Enfin, ils sont le plus actifs au stade de sa mise en œuvre, lorsque les collectivités locales montent des dossiers de demande de financement adressés aux préfetures de région. Le député Pierre Albertini, maire de Rouen, confirme que les élus locaux sont associés lors de ces deux dernières phases :

P. ALBERTINI : « *L'autre volet, c'est tout simplement l'utilisation des fonds européens, puisque l'élaboration du DOCUP, du document unique de programmation que fait le Préfet conjointement avec le Président du Conseil Régional nous associe au choix. Ensuite, il est question – c'était le cas dans ma circonscription – de l'usage de ces fonds européens, donc de monter des dossiers, d'essayer d'utiliser notamment les crédits du FEDER pour monter des projets* »<sup>10</sup>.

L'administration sollicite l'opinion ou les initiatives des élus locaux, notamment des conseillers régionaux<sup>11</sup>, plutôt que des parlementaires à proprement parler. Les régions françaises sont d'ailleurs présentes de longue date à Bruxelles à travers des antennes ou au sein du Comité des régions. En juin 2005, les autres associations d'élus ont annoncé la constitution d'une antenne commune à Bruxelles, destinée à mutualiser une partie des efforts de lobbying<sup>12</sup>. Un député comme Michel Hunault se montre ainsi plus prolixe sur ses activités européennes en tant que Président de la Commission des infrastructures et des transports au Conseil régional du Pays de Loire qu'en tant que membre de l'Assemblée nationale<sup>13</sup>. Du

---

qui regroupent des représentants de l'Union européenne, de l'Etat, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux.

<sup>10</sup> Entretien le 6 mars 2002, député UDF (depuis 1993). Le FEDER, Fonds européen de développement régional, est un des fonds structurels. En finançant les objectifs 1 et 2 ainsi qu'INTERREG et URBAN, il constitue le principal instrument financier de la politique européenne d'aide aux régions.

<sup>11</sup> BALME R., JOUVE B., « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, vol.1, n° 2 1995, pp.35-58.

<sup>12</sup> L'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires des grandes villes de France, la Fédération des maires des villes moyennes. Les quatre associations ont appelé l'Association des régions de France à les rejoindre. Cf. *L'Hémicycle*, n° 220, 6 juillet 2005.

<sup>13</sup> Entretien le 22 octobre 2002, député UMP (depuis 1993).

reste, la distinction est relative puisque la plupart des députés et sénateurs cumulent un mandat local, souvent exécutif, avec leur fonction parlementaire, et ne s'embarrassent pas de savoir à quel titre ils sont sollicités. Comme le remarque Olivier Nay, l'accumulation des mandats électoraux permet effectivement au dirigeant de jouer sur ses titres afin de construire des dossiers aux participations financières multiples et croisées<sup>14</sup>.

## **2. Le lobbying des parlementaires nationaux vis-à-vis de l'administration**

Les parlementaires nationaux peuvent contribuer à la captation locale des subventions européennes en proposant des projets en tant qu'élus locaux, ou bien en aidant les élus locaux à le faire. La négociation que le personnel politique local engage en la matière avec les services déconcentrés de l'Etat s'inscrit dans un cadre institutionnel, temporel et conceptuel spécifique du fait de la nature communautaire des fonds.

La gestion de l'aide aux territoires est d'abord régionalisée. Le renforcement de cet échelon intermédiaire contribuerait plutôt à défavoriser les conseillers municipaux et généraux, habitués à traiter avec la préfecture départementale. La régionalisation de l'aide européenne place en effet le préfet de département en position d'intermédiaire privilégié entre les élus locaux et la préfecture de région : il demande aux maires et au Président du Conseil général de travailler leur dossier, il leur promet de les défendre au niveau régional, il peut attribuer le refus de l'administration à l'échelon supérieur. Ensuite, la politique d'aide aux territoires est largement dépendante du timing pluriannuel de la programmation budgétaire de l'UE. Concernant l'exercice 2000 / 2006, les préfectures de région ont développé des actions de communication importantes auprès des collectivités locales, après une période de sous-utilisation des crédits prévus. Dans certaines régions comme la Lorraine, il a été déposé suite à cette campagne un nombre tel de dossiers, que les autorités régionales ont dû revoir de façon drastique leurs critères d'attribution des fonds. Enfin, il apparaît que l'européanisation partielle du financement des projets territoriaux permet de limiter sous deux aspects la capacité des élus locaux à faire pression politiquement sur les décideurs administratifs locaux. Premièrement, les élus interviewés font tous valoir que les dossiers de financement sont d'une grande complexité technique. De nombreuses collectivités locales doivent faire appel à des consultants pour les monter, et les maires de petites communes ne disposent pas de l'appui

---

<sup>14</sup> NAY O., « Le jeu du compromis. Les élus régionaux entre territoire et pratique d'assemblée », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 47-86, ici p. 57.

technique nécessaire. Deuxièmement, l'administration régionale peut s'appuyer sur l'euro-incompatibilité d'un dossier pour écarter une demande. Le respect du DOCUP et le contrôle exercé par la Commission européenne constituent autant de ressources argumentatives à opposer aux élus.

Pour toutes ces raisons, l'européanisation partielle des aides locales contribue plutôt à limiter la capacité des politiques à faire pression sur l'administration nationale et à lui imposer certains choix. L'attribution des subventions locales demeure cependant soumise à certaines considérations politiques. Les collectivités locales essaient notamment « d'habiller » tel ou tel projet en principe non éligible aux fonds européens. Des élus demandent au ministre d'appuyer un dossier examiné par l'administration, ou laissent entendre au préfet qu'ils pourraient le faire. A cet égard, les élus locaux bénéficiant d'un mandat parlementaire sont plus influents et plus crédibles que les autres. Cette plus grande capacité de pression ne relève pas de l'existence de leviers institutionnels que procurerait l'accès au Parlement mais plutôt des logiques propre au processus de sélection des parlementaires : les élus locaux les plus influents deviennent généralement députés ou sénateurs, l'accès à ces deux chambres manifestant leur crédit politique personnel. En Picardie, un député et Président de Conseil général a ainsi obtenu un financement du FEDER pour construire une piscine intercommunale, alors que le projet n'était pas « structurant » selon les termes de l'administration - qui cherche à cibler les aides sur quelques axes plus qu'à disperser les fonds. L'influence du politique ne passe pas nécessairement par des pressions effectives mais par la capacité qu'il lui est prêtée d'exercer cette pression. En Basse-Normandie, un préfet, qui entretenait des relations tendues avec le député-maire d'une grande agglomération a ainsi demandé au SGAR de doubler les crédits européens consacrés à la réalisation d'une salle de musique dans la ville parce qu'il appréhendait que cet élu, proche de l'Elysée, fasse jouer ses relations.

Ces exemples ne constituent cependant pas la norme, l'administration étant le plus souvent en mesure de résister aux pressions des élus locaux. Le récit suivant de l'ancienne députée Laurence Dumont souligne en effet l'importance du contrôle de l'administration étatique sur l'attribution des fonds<sup>15</sup>. Au milieu de la onzième législature, l'assistant parlementaire de L. Dumont a monté un dossier de demande de financement européen pour l'informatisation et la mise en réseau des écoles dans le canton le plus rural de sa circonscription du Calvados. Ce projet s'inscrivait dans le Programme d'initiatives

---

<sup>15</sup> Entretien le 12 décembre 2001, députée PS (1997-2002).

communautaires (PIC)<sup>16</sup> LEADER +, qui s'applique au développement rural. Le rôle de l'assistant, a été, selon L. Dumont, d'accompagner les maires des communes rurales « *au jour le jour dans l'élaboration des dossiers et ça a été vraiment beaucoup, beaucoup de temps pour des subventions qui étaient relativement marginales quand même : il y a eu pour quelques dizaines de milliers de francs chacun* ». Au final, l'appel à proposition a été retenu par la Préfecture régionale, le co-financement étant assuré par le soutien de la réserve parlementaire<sup>17</sup>. Pourtant, l'ensemble des subventions arrêtées n'a finalement pas été accordé, comme l'explique la députée :

L. DUMONT : « *Le préfet en a profité pour sucrer une partie des subventions européennes à cause des subventions de la réserve parlementaire alors que le niveau d'autofinancement était respecté. Donc du coup, je pense – d'ailleurs je lui ai dit au préfet, je l'ai dit publiquement devant les maires concernés il y a pas très longtemps, je lui ai dit : « ça va pas aider les petits maires enfin les maires de petites communes qui sont quand même un peu effrayés par la lourdeur de ces procédures à mettre en œuvre, ça va pas les inciter à se bouger beaucoup par rapport aux fonds européens possibles ». Parce que déjà ils se rendent compte que c'est quand même un peu compliqué, deuxièmement ils se rendent compte qu'à la première occasion, le préfet en profite pour rogner une partie* ».

Enfin, la capacité des parlementaires à entreprendre des actions innovantes en matière d'utilisation des fonds de cohésion peut se trouver limitée par la maîtrise effective de leur gestion par l'administration nationale. Dans l'exemple rapporté par un autre député normand, P. Albertini, les services de l'Etat refusèrent de débloquer les subventions non pas parce que le projet était euro-incompatible mais malgré son euro-compatibilité. P. Albertini ne considère pas que son rôle consiste à monter pièce par pièce un projet de financement européen mais plutôt à « *sensibiliser [ses] collègues* », à « *susciter des projets* » et enfin à « *pousser des dossiers* ». Il dit avoir l'habitude de travailler en bonne intelligence avec la Préfecture de région. Cependant, lorsqu'il développa le projet de création d'une maison de l'université, qui aurait été co-financé par des fonds privés et dont l'équipement aurait été à terme restitué à la municipalité ou à l'université, il décida d'aller plaider son dossier à

---

<sup>16</sup> Les PIC sont des programmes spécifiques d'aide au développement des régions, distincts des trois objectifs des fonds structurels, correspondant à quatre priorités fixées par la Commission européenne. Les Etats membres, en partenariat avec les Préfectures de région, les autorités régionales et locales et d'autres acteurs locaux doivent soumettre des Programmes opérationnels à la Commission. Leur mise en oeuvre est ensuite confiée à la Préfecture de région à travers des appels à propositions.

<sup>17</sup> Marc Abélès écrit : « La réserve consiste en un ensemble de fonds qui transitent par des lignes de crédits ministériels » (p. 250). Cette réserve est destinée à soutenir des projets locaux notamment des programmes d'investissement à la condition que la subvention ne dépasse pas 150.000 euros et ne représente pas plus de la moitié du coût total. Selon M. Abélès, son montant atteignait en 2000 environ 80 millions d'euros pour l'Assemblée et 45 millions pour le Sénat. La réserve parlementaire, gérée par le rapporteur général et le Président de la Commission des finances au sein de chaque Assemblée, fait régulièrement l'objet de critiques. Cf. ABELES M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Poches Odile Jacob, 2001, pp. 250-252.



Bruxelles, parce que l'idée était innovante et qu'elle lui « *tenait à cœur* ». La Commission européenne trouva le projet intéressant ; pourtant, il fut rejeté par la France.

P. ALBERTINI : « *Je me rappelle avoir eu ce mot, non pas cruel mais réaliste, du directeur du Cabinet du Ministre de l'Enseignement Supérieur, à l'époque Monsieur Fillon, qui m'avait dit : « Vous avez sans doute raison, c'est intéressant et novateur. Il vous faudra dix ans pour faire aboutir ce dossier ». Comme mon horizon n'est pas celui de l'éternité, j'ai changé mon fusil d'épaule et ce dossier a abouti sous une autre forme. A cette occasion, je me suis rendu compte du poids, à mon avis assez considérable, trop considérable, que jouait l'Etat dans l'instruction des dossiers, dans sa volonté d'en garder la maîtrise, comme si ce n'était pas son leadership qui était en question. Non. Je pense que personne ne conteste que la représentation naturelle de la France auprès de Bruxelles passe par le gouvernement et par l'Etat, mais il y a des pesanteurs et des lourdeurs. Comme le formalisme bruxellois est aujourd'hui très important, parce qu'il y a peu de fonctionnaires et que, hélas, étant relativement peu nombreux, ils assortissent les procédures de critères de plus en plus formels, on se prononce de moins en moins sur le fond, mais plus sur la compatibilité avec la forme. Et puis, il y a des modes dans tout cela. C'est plus facile de se couler dans le vocabulaire, dans le snobisme de certaines actions si on veut avoir une chance de [avoir une subvention]. Cela ne veut pas dire pour autant que le projet soit vraiment pertinent, ni économiquement, ni culturellement, ni socialement, ni en termes de formation et cetera. Comme c'est déjà compliqué avec Bruxelles, si le gouvernement y rajoute une couche de complexité supplémentaire, je comprends que beaucoup de gens soient un peu déconcertés aujourd'hui »<sup>18</sup>.*

Dans les deux exemples considérés, le financement européen de dossiers locaux portés par des élus plutôt entreprenants a ainsi été écarté par l'administration nationale, les députés soulignant que l'attitude non coopérative de l'Etat est en l'occurrence d'autant plus regrettable que les procédures d'accès aux fonds communautaires sont extrêmement complexes et coûteuses.

### **3. Le lobbying des parlementaires nationaux vis-à-vis du gouvernement**

L'administration ne peut en définitive être contournée que par le haut, c'est-à-dire par le gouvernement. Nombre de députés et sénateurs essaient de jouer de leurs rapports privilégiés avec tel ou tel ministre pour obtenir des subventions européennes pour leur circonscription. Les ministres eux-mêmes tentent d'infléchir les critères d'éligibilité au profit de leur fief. Quel est le résultat de ce lobbying des parlementaires sur le gouvernement et de celui des ministres sur les instances européennes ? L'ancien Ministre délégué aux Affaires européennes de Lionel Jospin, Pierre Moscovici, qui regrette la rareté des contacts politiques

---

<sup>18</sup> Le projet aboutit finalement sous financement exclusivement public.



avec les assemblées, constate en revanche que les députés sont prompts à solliciter le gouvernement pour obtenir des crédits.

« Sur les fonds structurels, est-ce que des députés sont déjà venus vous voir pour que leur circonscription soit éligible ?

P. MOSCOVICI : *Oui, oui, oui. Ils écrivent beaucoup, c'est toute la dimension du courrier parlementaire, questions écrites et courrier. Ils interviennent beaucoup comme ça »*<sup>19</sup>.

Le cabinet du ministre a ainsi été contacté sous la onzième législature (1997-2002) par le président du groupe socialiste de l'Assemblée, le maire de Nantes Jean-Marc Ayrault, désireux d'obtenir pour sa ville le siège d'une agence européenne<sup>20</sup>. Finalement, le gouvernement français a proposé la candidature de Lille. L'échec du lobbying interne d'un dirigeant ayant la surface politique de J.-M. Ayrault indique non seulement que certains dossiers relatifs aux subsides européens peuvent remonter au plus haut niveau, mais aussi que seuls quelques leaders peuvent exercer une véritable influence. Un assistant de P. Moscovici convient ainsi que, si le ministère pouvait renseigner les députés sur le montage des dossiers de financement, par exemple pour les subventions aux associations à caractère européen, « *il y a des questions qui dépassent le Ministre, sur lesquelles on ne peut rien faire, comme l'éligibilité aux fonds structurels* »<sup>21</sup>.

En réalité, le Ministre peut avoir quelque influence au moment où se dessine la carte d'éligibilité aux fonds structurels, tous les six ans. Les témoignages de deux ministres ayant participé aux négociations respectivement en 1993 et en 1999 sont concordants sur ce point. Daniel Hoeffel, Ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales de 1993 à 1995 et P. Moscovici confirment qu'ils furent extrêmement sollicités par toutes sortes d'élus pendant les négociations. Ils purent effectivement contribuer à ce que certains territoires soient éligibles au financement européen : en 1993 une partie du Nord pour l'objectif 1, en 1999 une partie de l'Ile-de-France pour l'objectif 2. Surtout, chacun œuvra à favoriser sa terre d'élection, l'Alsace pour D. Hoeffel et la Franche-Comté pour P. Moscovici.

D. HOEFFEL : « *J'ai négocié la seconde génération des fonds structurels en 1993. Ça a été rude mais passionnant. C'est un rapport de force où beaucoup d'argent est en jeu. La négociation est différente de ce que l'on peut penser. On avait rien en objectif 1 sur les régions sinistrées. Le commissaire Millan dit « la France n'a rien ». Avec Jacques Delors, j'ai réussi à obtenir l'objectif 1 pour le Nord de la France. Pour l'objectif 2, j'ai obtenu ma région, l'Alsace, grâce au commissaire belge. Le Parlement français a été pour moi un appui solide dans la négociation des fonds structurels dans laquelle presque tous les parlementaires se sentaient concernés. Beaucoup de parlementaires*

---

<sup>19</sup> Entretien le 6 janvier 2003, P. Moscovici fut Ministre délégué aux Affaires européennes de 1997 à 2002.

<sup>20</sup> Entretien en 2002 auprès d'un membre de cabinet.

<sup>21</sup> Ibid.

*défilaient chez moi pour me demander de ne pas oublier tel secteur. Je recevais beaucoup de questions écrites et orales. Mais beaucoup de conseillers généraux ou régionaux faisaient leurs démarches directement à Bruxelles. Quand je suis rentré, ceux qui avaient obtenu quelque chose m'ont remercié discrètement et ceux qui avaient été oubliés ont gueulé, Roubaix, Lens... »<sup>22</sup>.*

« On peut faire quelque chose quand on est Ministre des Affaires européennes, pour aider les circonscriptions à être éligibles aux fonds structurels ?

P. MOSCOVICI : *Au moment de la définition de la carte, oui. C'est pas... ça marche pas exactement comme ça. On regarde les critères, mais enfin moi j'apporte deux exemples, un exemple qui est global et un qui est plus particulier. L'exemple global c'est celui de la région parisienne, pour la première fois on a considéré l'éligibilité aux fonds structurels de la région Ile-de-France, bon ce qui s'était jamais produit auparavant. Donc ça, c'est quand même une décision politique, le gouvernement était associé, chacun a pu dire son mot, même le Premier ministre. Le deuxième c'est, moi-même je suis élu, j'étais élu – Jean-Pierre Chevènement aussi – de la région de la Franche-Comté, Nord Franche-Comté. Dans le bassin d'emploi de Belfort Montbéliard, où nous sommes tous deux élus, l'éligibilité pouvait se discuter. Selon le point de vue, on était juste au-dessus ou juste en dessous. Donc ça pèse, oui. Mais il y a eu d'autres cas. Donc oui on a... »<sup>23</sup>.*

L'utilisation de la fonction ministérielle au profit de son territoire d'élection est un phénomène ancien, qui dépasse les seules affaires européennes mais revêt une importance particulière en la matière, puisque le gouvernement se trouve être le représentant légitime de la France auprès de l'Union.

L'activisme des ministres eux-mêmes laisse peu de chance à un simple député de base d'espérer être influent au moment où se dessine la carte des fonds structurels. Cependant, les grandes régions ont souvent « leur » ministre ou secrétaire d'Etat au gouvernement, le Président de la République et le Premier ministre veillant à une certaine représentativité de l'équipe gouvernementale au moment de sa formation<sup>24</sup>. Le député peut ainsi faire pression auprès de « son » ministre, les contacts se trouvant facilités s'ils appartiennent de surcroît à la même coalition politique. Mais la mobilisation peut également être collective, à l'échelle d'une région ou via l'utilisation des instruments disponibles dans les Assemblées. Il semble par exemple que des résolutions de l'Assemblée et du Sénat en juillet 1993 soient venues renforcer la position du gouvernement français dans la négociation des fonds structurels concernant l'éligibilité du Hainaut français à l'objectif 1 ainsi que le principe d'une limitation

---

<sup>22</sup> Entretien le 5 mars 2002. La Corse et les DOM figuraient également parmi les bénéficiaires de l'objectif 1. Bruce Millan était Commissaire européen aux politiques régionales et Jacques Delors Président de la Commission.

<sup>23</sup> J.-P. Chevènement, élu du Territoire de Belfort, était Ministre de l'Intérieur.

<sup>24</sup> DUHAMEL O., *Le pouvoir politique en France*, Paris, Le Seuil, 5<sup>ème</sup> éd., 2003, p. 219.

infra-départementale au zonage<sup>25</sup>. Si le récit de D. Hoeffel considéré précédemment permet de douter de l'effectivité de l'influence spécifique des résolutions parlementaires, il n'en demeure pas moins que les députés et les sénateurs sont appelés à initier ou intégrer des actions collectives visant à la défense d'un territoire. Concertés, les élus locaux et parlementaires peuvent faire peser une pression non négligeable sur les épaules du gouvernement, particulièrement au moment où se négocie la carte, surtout si leur action est relayée dans les médias et les partis politiques. Ainsi en juillet 2005, les élus du Hainaut français ont alerté le gouvernement et l'opinion sur le risque de diminution brutale des crédits européens à partir de 2006<sup>26</sup>. Cette zone, située autour de Douai, Valenciennes et Maubeuge, qui a vu en trente ans fermer nombre de ses usines a bénéficié d'aides depuis 1994. De la sénatrice UDF Valérie Létard au Président du groupe communiste de l'Assemblée Alain Bocquet, à l'origine d'une pétition, tous plaident pour que le budget européen ne soit pas réduit et que la région continue à être soutenue. La capacité de ces mouvements de revendication à unir des élus de tous horizons, FN excepté, atteste, aux yeux des médias comme à ceux du gouvernement, du degré de mobilisation de la région. Pour y répondre, le Ministre délégué à l'Aménagement du territoire, Christian Estori, sollicite un rendez-vous auprès de la Commissaire chargée de la politique régionale, Danuta Hübner.

En conclusion, l'étude de différents types d'activités des députés et sénateurs français montre que le processus de définition et de mise en œuvre des fonds structurels ne s'opère pas à l'insu des élus locaux et nationaux. L'activité des parlementaires nationaux en la matière est certes encadrée et limitée par l'administration nationale. Cependant, les élus s'intègrent à un jeu de négociation multi-niveaux de la décision communautaire. En amont, les élus locaux participent à la définition des axes de développement d'un territoire. En aval, ils négocient le financement de leurs projets avec les Préfectures de région. Au sein de ces processus de construction de récits partagés et de négociation de ressources matérielles, l'accès au titre parlementaire national permet de se prévaloir d'un surcroît d'influence. Le lobbying des députés et des sénateurs vis-à-vis de l'administration et du gouvernement emprunte une multitude de canaux. Le nombre d'élus mobilisés, leur proximité politique avec l'exécutif, et l'intégration des pratiques de l'administration française en matière communautaire constituent trois vecteurs significatifs d'influence dont aucun n'est à lui seul déterminant. Sous ces

---

<sup>25</sup> NUTTENS J.-D., *Le Parlement français et l'Europe: l'article 88-4 de la Constitution*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2001, pp. 279-280.

<sup>26</sup> *Libération*, 16 juillet 2005.

conditions contraignantes, les parlementaires nationaux peuvent trouver une capacité à jouer les intermédiaires<sup>27</sup> – plutôt que les décideurs – en matière d’aides structurelles. Cette conclusion laisse penser que le déficit démocratique de la gouvernance européenne ne tient pas tant à l’impotence des représentants politiques traditionnels face à la toute-puissante prétendue de la technocratie bruxelloise mais plutôt à la mise à l’écart des représentés. La faible publicisation du processus de négociation en matière d’attribution des subsides communautaires est patente au niveau communautaire, national ou local. Certains élus sont mobilisés et parfois influents mais leurs électeurs ne sont pas intégrés à un jeu dont ils ignorent jusqu’à l’existence. Tandis que la construction européenne est souvent critiquée pour ce qu’elle ne fait pas, ce qu’elle fait n’est pas véritablement perçu.

---

<sup>27</sup> NAY O., SMITH A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d’institutions », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement de compromis. Courtiers et généralistes dans l’action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-22.