

**Lobbying informationnel et conflits de pouvoir :  
Une modélisation du processus de formation des politiques  
régionales européennes**

**Eloïse Stéclebout<sup>\*</sup>**

Version provisoire. Ne pas citer sans l'accord préalable de l'auteur.  
Septembre 2003

Papier présenté au Forum de la Régulation 2003  
Ecole normale supérieure, Paris, 9-10 octobre 2003

---

<sup>\*</sup> EHESS (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales), Paris ; CEPREMAP (Centre d'Etudes Prospectives d'Economie Mathématique Appliquées à la Planification), Paris ; Université de Marne la Vallée.  
E-mail : [esteclebout@free.fr](mailto:esteclebout@free.fr) – Site internet : <http://esteclebout.free.fr>

## Résumé

Ce papier étudie la façon dont l'eupéanisation des politiques régionales a suscité un changement institutionnel aux niveaux infranational, national et supranational, et a permis l'émergence de nouvelles formes de régulation territoriale. Les grandes lignes des stratégies développées par la Commission, les régions et les gouvernements nationaux sont présentées selon la perspective des conflits de pouvoir et d'information dans un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux. Une analyse plus précise de la mise en œuvre des politiques régionales européennes dans la région Nord-Pas de Calais révèle les enjeux du lobbying régional et la difficile collaboration entre des régions ayant des configurations politiques différentes. Cependant, comme le débat sur les politiques structurelles est imbriqué dans le jeu plus large des négociations intergouvernementales sur l'ensemble des politiques communautaires, on ne peut l'isoler d'autres enjeux comme la question de la PAC et les conséquences des élargissements successifs de l'Union européenne. Aussi propose-t-on une modélisation intégrant toutes les étapes du processus de décision, en trois parties : détermination des grandes orientations du budget communautaire lors de négociations intergouvernementales ; définition par la Commission des règles de gestion des Fonds structurels, sous l'influence d'un lobbying informationnel mené par les régions et les gouvernements nationaux ; enfin, ajustements marginaux des régions en fin de processus. Cette analyse fait référence à une famille de modèles de théorie des jeux : les modèles de lobbying informationnel – en particulier ceux de Potters et van Winden [1992], Lohmann [1995] et Rasmusen [1993] –, qui supposent que certains acteurs peuvent utiliser leur information privée pour envoyer des messages de façon stratégique à des décideurs politiques sous-informés, de manière à influencer leurs choix. Selon cette approche, le fait que la Commission encourage l'établissement de représentations permanentes régionales à Bruxelles et cherche à développer ses propres statistiques et modèles économiques peut constituer une stratégie pour modifier les règles mêmes du jeu de lobbying informationnel.

## Mots-clés

Gouvernance à plusieurs niveaux, négociations intergouvernementales, Commission européenne, politique régionale, Fonds structurels, théorie des jeux, lobbying informationnel

## Classification JEL

C72, C79, D74, D78, D82, H70, H77, H79, R59

## 1. Introduction

Depuis les années 1950, les Etats européens mènent des politiques régionales dans le but de corriger les déséquilibres territoriaux liés au développement économique. L'intervention de l'Etat dans la distribution géographique des hommes et des activités est motivée par des arguments d'équité et d'efficacité : la distribution qui résulte des seules forces du marché n'est pas un optimum social, parce qu'elle crée des disparités entre les régions en termes de bien-être, d'activité économique et de revenu. Pour permettre un développement durable de l'ensemble du territoire, il est nécessaire de réduire ces inégalités.

Selon Smyrl [1995], l'idée d'une politique de cohésion européenne remonte aux débuts de l'intégration européenne, lorsque les Etats membres se sont engagés en faveur d'une lutte contre les inégalités de développement économique entre les pays et à l'intérieur des pays. La logique de la politique régionale européenne est la même que celle qui sous-tend les politiques régionales nationales : il s'agit d'un mécanisme destiné à rectifier les disparités territoriales produites par l'intégration des marchés, à améliorer l'efficacité grâce à une meilleure allocation des ressources, et à fournir des compensations à ceux qui pâtissent du processus de restructuration économique. La conférence de Messine de 1956 a suggéré de créer un fonds d'investissement pour aider les régions les plus pauvres, mais sans que cela ne dépasse réellement le stade de la déclaration d'intention. Dans les années 1960, d'autres propositions en faveur de politiques régionales communautaires suivirent et l'on créa des politiques de redistribution, essentiellement sous la forme de transferts budgétaires intergouvernementaux. Ainsi, jusqu'au milieu des années 1980, le rôle des acteurs infranationaux dans les négociations européennes resta très limité, voire inexistant. Cependant, la réforme générale de la politique régionale de 1988 introduisit, en plus d'un accroissement des transferts, des indications sur la façon dont il devraient être utilisés ainsi que quatre principes réglementaires : l'additionnalité des dépenses communautaires et des dépenses nationales, la concentration géographique des efforts là où ils sont le plus nécessaires, la programmation pluriannuelle et le partenariat avec les autorités infranationales pour l'élaboration et l'application des politiques régionales. D'autres changements suivirent, mais l'on avait déjà tracé les grands traits de la politique régionale communautaire telle qu'elle existe aujourd'hui. Les politiques structurelles représentent désormais un tiers du budget communautaire.

Quel a été l'impact de l'eupéanisation des politiques régionales sur le modèle traditionnel de l'Etat, particulièrement en termes de pouvoir ? A-t-elle déclenché une dévolution de pouvoir vers des acteurs infranationaux à l'intérieur des Etats et même parallèlement aux Etats ? Par exemple, Marks, Nielsen, Ray et Salk [1996] soulignent qu'à partir de 1985, de plus en plus de représentations régionales se sont implantées à Bruxelles, permettant aux régions d'échanger des informations entre elles et avec la Commission. D'autre part, le transfert de compétences des Etats membres vers la Commission a-t-il accru le pouvoir de contrôle de la Commission sur les Etats membres ? Comment les gouvernements nationaux ont-ils réagi pour réaffirmer leur autorité et préserver leur pouvoir ?

Deux principaux courants de pensée proposent d'étudier les processus de formation des politiques européennes. Le premier est une approche centrée sur l'Etat, l'intergouvernementalisme libéral [Moravcsik 1993], qui considère l'Union européenne comme un ensemble d'institutions destinées à faciliter l'action collective entre les Etats membres. Selon cette perspective, les Etats demeurent les acteurs politiques dominants, puisqu'ils contrôlent à la fois le Conseil européen et le Conseil des ministres. Mais cette approche statocentrique se révèle incapable de rendre compte de l'influence indépendante des institutions supranationales et en particulier de la Commission européenne, parce que ces institutions sont supposées soit agir au nom des Etats membres, soit avoir uniquement un rôle symbolique. De même, elle ne peut pas expliquer l'intervention d'acteurs infranationaux directement sur la scène européenne : en effet, le statocentrisme considère que seuls les Etats membres négocient entre eux au niveau européen – si des intérêts domestiques souhaitent influencer les politiques européennes, ils peuvent uniquement y parvenir de manière indirecte, en faisant pression sur leurs gouvernements respectifs pour qu'ils défendent leurs intérêts lors des négociations intergouvernementales.

Plutôt que de se concentrer sur des Etats membres autonomes, on peut voir l'Union européenne comme un réseau politique à plusieurs niveaux. C'est le point de départ de l'approche en termes de gouvernance multi-niveaux, selon laquelle les Etats membres, quoique puissants, ne sont pas les dirigeants politiques exclusifs. Cette théorie [Benz et Eberlein 1998] développe le concept de compétences superposées et analyse les interactions entre les différentes couches d'acteurs politiques infranationaux, nationaux et supranationaux. La structure du contrôle politique varie selon les domaines politiques et chaque acteur peut prendre part à différents réseaux politiques – ce qui implique en particulier la possibilité de rapports directs entre des acteurs infranationaux et des acteurs supranationaux.

Une famille de modèles de théorie des jeux permet de rendre compte d'un autre aspect des négociations sur les politiques régionales communautaires : les modèles de lobbying informationnel [Lagerlöf 1997; Potters 1992; Potters et van Winden 1992; Rasmusen 1993; Lohmann 1995; Sloof 1998] supposent que certains acteurs peuvent utiliser leurs connaissances privées pour transmettre de l'information de façon stratégique (faire du « lobbying informationnel ») à des dirigeants politiques sous-informés afin d'influencer leurs décisions. Certaines hypothèses varient selon les modèles – par exemple le lobbyiste peut avoir ou non la possibilité de mentir et le décideur politique a ou non la capacité d'acquérir sa propre information – mais leur apport commun est de souligner l'importance de l'information comme source de pouvoir dans les jeux de décisions politiques : information et pouvoir sont intimement liés, et c'est particulièrement vrai dans le cas de l'Union européenne.

Ce papier propose de combiner ces différentes approches. La politique régionale communautaire est étudiée dans le contexte d'une gouvernance à plusieurs niveaux, où les régions peuvent mener un lobbying informationnel ; mais cela est inclus dans un jeu plus large de négociations intergouvernementales qui définit les règles du jeu de la politique régionale.

L'organisation du papier est la suivante : la partie 2 retrace les grandes lignes du changement institutionnel aux niveaux infranational, national et supranational, selon la perspective des conflits de pouvoir et d'information. La partie 3 étudie plus en détail la mise en œuvre de la politique régionale communautaire dans la région Nord-Pas de Calais. La partie 4 propose une modélisation du processus de mise en œuvre de la politique régionale en trois mouvements : détermination du budget alloué aux Fonds structurels par les négociations intergouvernementales (qui portent simultanément sur d'autres aspects des politiques communautaires) ; définition des règles techniques de gestion et de répartition des Fonds structurels par la Commission, mais sous la pression des gouvernements nationaux et des régions ; et ajustements marginaux négociés par les régions en fin de processus. La partie 5 dresse la liste des difficultés rencontrées lors du développement et de l'application de cette modélisation, et la partie 6 conclut.

## **2. Européanisation des politiques régionales et changement institutionnel à la lumière des conflits de pouvoir et d'information**

Cette première partie se concentre sur la façon dont le développement de politiques régionales communautaires a déclenché un changement institutionnel à tous les niveaux politiques de l'Union européenne. L'histoire des conflits d'intérêts permet de dégager des hypothèses sur les objectifs de chaque niveau politique et d'élaborer un cadre d'analyse des relations entre ces différents acteurs.

D'une part, les régions cherchent à influencer les politiques européennes et à jouer un nouveau rôle dans le cadre européen, tandis que la Commission encourage leur émancipation et se sert d'elles pour renforcer ses propres objectifs politiques. D'autre part, la Commission a défini des principes et des objectifs et a créé des mécanismes de contrôle afin d'empêcher les Etats nationaux d'utiliser les fonds communautaires selon leurs propres intérêts ; mais les Etats nationaux ont réagi à leur tour pour réaffirmer leur pouvoir sur les régions et leur indépendance par rapport à la Commission.

Ces incessants conflits de pouvoir et l'interaction des intérêts croisés se combinent de plus avec une utilisation stratégique de l'information : ceux qui possèdent des informations peuvent s'en servir pour faire du lobbying informationnel... tandis que ceux qui manquent d'informations peuvent en obtenir auprès des lobbyistes.

Pour tenter de démêler cet imbroglio, considérons successivement les stratégies respectives de la Commission européenne, des régions et des Etats nationaux.

### **A. La Commission européenne**

La Commission cherche à maintenir son pouvoir sur les Etats à travers le contrôle des Fonds structurels, en imposant des règles et des principes aux Etats membres et en établissant des liens directs avec les régions.

- **Définir des principes généraux pour contraindre les Etats membres**

Lorsque le FEDER (Fonds européen de développement régional) est créé en 1975, il n'y a pas encore d'objectifs prioritaires : le FEDER est réparti en quotas nationaux fixes, et toutes les régions qui sont éligibles aux politiques régionales nationales sont éligibles aux aides du FEDER. Les fonds sont administrés par les gouvernements nationaux, qui les utilisent en remboursement des dépenses nationales et non en supplément. Ce fonctionnement provoque des conflits entre la Commission et les Etats membres, parce qu'il consiste en un simple mécanisme de transferts entre Etats au lieu de fournir un véritable instrument de politique régionale européenne. En réaction à cela, la Commission cherche à augmenter sa propre influence sur la mise en œuvre de la politique. C'est une des raisons de la réforme de 1988 : la définition d'objectifs prioritaires et de critères d'éligibilité a pour but de délimiter le domaine des dépenses communautaires. Non seulement les fonds sont doublés et rassemblés, mais surtout on établit des critères à l'échelle communautaire pour fixer des objectifs et définir des zones d'éligibilité.

La Commission définit également quatre principes pour contrôler les Fonds structurels. Comme l'explique Kohler-Koch [2002], deux de ces principes visent à restreindre l'utilisation des financements: le principe de *concentration*, qui implique de concentrer les ressources sur les objectifs prioritaires, et le principe d'*additionnalité*, qui contraint les financements communautaires à compléter, plutôt qu'à remplacer, les financements nationaux. Les deux derniers principes visent la définition des politiques au niveau national : le principe de *programmation pluriannuelle*, c'est-à-dire l'obligation de développer une stratégie cohérente en établissant des priorités politiques sur une longue période, recouvrant plus d'une région et incorporant une approche multi-tâches, et enfin le principe de *partenariat*, qui impose une coopération plus étroite entre la Commission et les « autorités adéquates » aux niveaux national, régional et local, ainsi que « différents partenaires économiques et sociaux » – d'abord les chambres de commerce, les représentants de l'industrie et de l'agriculture, les syndicats, les organisations patronales, et par la suite également des groupes d'intérêts comme des écologistes et des associations défendant l'égalité des sexes.

La réforme des Fonds structurels de 1999 introduit plus de flexibilité dans la façon dont les régions peuvent gérer les fonds, par exemple la possibilité de transférer des aides à l'intérieur d'un même programme sans avoir à demander l'accord de la Commission. En échange, la supervision des programmes – l'évaluation *in itinere* et l'évaluation *ex post* – est renforcée. Les paiements sont versés sur une base annuelle, en fonction des comptes qui sont remis à la Commission, conformément au principe de certification financière.

- **Encourager la collaboration avec les régions**

La Commission a encouragé la création de lobbies régionaux et l'établissement de représentations permanentes à Bruxelles principalement pour deux raisons. Premièrement, les délégations régionales

détiennent des informations dont la Commission a besoin. La Commission est une petite organisation comparée à la très large étendue de ses responsabilités : ainsi, seulement 400 personnes au total sont en charge de toutes les politiques régionales européennes, et parmi elles, on compte environ 150 fonctionnaires de catégorie A ; de la même façon, tous les champs d'activité politique de la Commission souffrent d'une faiblesse des effectifs. Par conséquent, la Commission manque d'information et elle dépend de sources externes pour en obtenir. Afin de diversifier ses sources au-delà des seuls représentants des gouvernements nationaux, la Commission encourage l'émergence de lobbies dans tous les domaines – lobbies industriels, associations de consommateurs, syndicats, mais aussi autorités régionales et locales qui lui fournissent des points de vue régionaux sur toutes les questions qui les concernent. Deuxièmement, Keating et Hooghe [1996] soulignent que les délégations régionales jouent un rôle symbolique en projetant les régions et les élus régionaux dans la sphère européenne et en les présentant comme prenant part au processus politique. Cela permet de soutenir les politiques territoriales de la Commission et assure une légitimité à ses décisions.

La Commission dispose d'un autre moyen de collaborer avec les régions : en lançant des Initiatives communautaires telles que Leader, Urban, Interreg et Equal. Certes, elles ne représentent que 5% du budget des Fonds structurels [voir *Annexe 1, tableau 2*] et le gain financier pour les régions est bien plus faible que sous l'Objectif 1 [voir *le cas du Nord-Pas de Calais : Annexe 1, tableau 4a*], mais elles constituent potentiellement un instrument important pour établir des liens entre la Commission et les régions. Elles reposent sur une action directe de la Commission et lui permettent de mener ses propres programmes avec une implication moindre des Etats membres, dont le rôle et le degré de contrôle sont beaucoup plus limités (toutefois l'Etat intervient nécessairement lors de la mise en œuvre financière).

Enfin, la Commission aide les régions à augmenter leur indépendance par rapport aux Etats nationaux dans les pays où elles ne disposent pas déjà d'une certaine autonomie ; elle leur permet de gérer des programmes en leur fournissant une assistance technique et en leur déléguant des compétences légales. Par exemple, dans le cas de la France, cela a pour effet de réduire le large pouvoir de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale).

## **B. Les régions**

Traditionnellement, les régions ont besoin de faire du lobbying auprès de l'Etat central pour qu'il défende leurs intérêts à Bruxelles puisque, conformément à l'approche intergouvernementaliste, le principal canal d'accès pour influencer les politiques de l'Union européenne passe par les gouvernements nationaux. L'expérience du Nord-Pas de Calais (NPDC) confirme l'importance de la recherche de soutien auprès de l'Etat central dans ses négociations avec la Commission et avec les autres gouvernements [voir *partie 3*].

Mais les régions cherchent également à jouer un nouveau rôle dans le cadre de l'Union européenne, en s'émancipant de l'Etat central, voire en contournant le niveau national pour avoir directement accès aux fonctionnaires de la Commission, notamment en établissant des représentations permanentes à Bruxelles. En effet, les régions ne possèdent pas de pouvoir de décision officiel les mettant sur un pied d'égalité avec les gouvernements nationaux, et elles ne disposent donc que de moyens indirects pour influencer les décisions communautaires : la gestion de l'information et la pression politique.

- **Transmission stratégique d'information**

Les délégations régionales permanentes jouent un rôle informationnel crucial. La première raison en est que, comme indiqué supra, ouvrir un bureau à Bruxelles permet aux régions de fournir leur propre point de vue aux fonctionnaires de la Commission. En d'autres termes, les régions ont établi des stratégies de transmission d'information, au sens de l'approche en termes de lobbying informationnel développée entre autres par Potters [1992], Rasmusen [1993], Lohmann [1995] et Sloof [1998]. Dans ces modèles, le lobbying effectué par des groupes de pression a pour but de modifier les croyances du décideur politique afin de manipuler ses choix : ils utilisent de façon stratégique leur information privée sur un paramètre pour influencer les politiques mises en œuvre, même s'ils ne disposent pas directement d'un pouvoir de décision officiel.

Dans le modèle présenté par Potters et van Winden [1992], un décideur politique fait face à un lobby sans avoir la possibilité de vérifier la sincérité de son message. Comme le décideur est conscient que le lobby cherche à le manipuler, il prend en compte son message mais il ne le croit pas nécessairement : à tort ou à raison, il y a une probabilité positive qu'il rejette la demande du lobby. Cependant, sous certaines conditions, un lobbying mensonger peut se révéler efficace et un lobby peut réussir à obtenir que le décideur mette en œuvre une politique qui lui soit favorable sans que cela soit justifié.

D'autre part, il y a des chances que des institutions comme la Commission soient capables de distinguer le vrai du faux grâce à leur position centrale. Dans le modèle de Lohmann [1995], de nombreux groupes de pression envoient des messages au décideur, mais chaque message est biaisé et ne contient qu'une partie de la vérité. C'est le cas lorsque des lobbies régionaux font connaître leur propre point de vue à la Commission, et de façon générale lorsque des lobbies défendent des intérêts particuliers. Mais en agrégeant ces informations partielles et biaisées, la Commission parvient à se faire une idée plus claire de la situation globale et à révéler la vérité.

Enfin, le décideur politique peut également avoir la possibilité de mener ses propres recherches et d'obtenir une information parfaite, comme dans le modèle de Rasmusen [1993].

Une présentation approfondie et critique de ces modèles, ainsi qu'une application à certains mécanismes des politiques régionales, sont proposées dans la partie 3 et les Annexes 2 à 4.



- **Collecte d'information**

La seconde motivation pour entretenir une délégation permanente à Bruxelles, en plus de la transmission d'information, est la collecte d'information. En ayant une présence physique auprès des institutions centrales, les administrateurs des délégations régionales peuvent observer la scène européenne et recevoir des informations de la Commission, par exemple afin d'être prévenus de l'apparition de nouveaux programmes ou des prochaines réformes des politiques structurelles. En effet, l'environnement politique européen et les processus politiques dans l'Union européenne sont si imprévisibles qu'il est nécessaire d'obtenir des informations le plus tôt possible, et se trouver sur place est un atout indéniable. De plus, cela favorise les contacts avec d'autres représentations permanentes et permet de constituer des réseaux avec différentes sortes d'organisations, en particulier avec d'autres régions.

Les Initiatives communautaires sont menées directement par la Commission, mais cela ne signifie pas nécessairement que l'impulsion initiale pour lancer une initiative vienne toujours de la Commission. Or, il est peu probable qu'elle vienne de l'Etat, puisqu'il a peu à y gagner. Comme le remarque un représentant du Conseil régional NPDC [Stéclebout 2001],

*« Il s'agit moins d'une hostilité que d'un désintérêt parce qu'ils ne sont pas concernés (...) Mais bien sûr, l'Etat ne nous pousse pas dans les bras des Initiatives communautaires. C'est toujours nous qui proposons les programmes d'Initiatives communautaires et qui lançons les appels d'offre, ce n'est pas l'Etat qui nous prévient de l'existence d'une Initiative communautaire qui pourrait nous intéresser. Nous nous occupons de trouver les Initiatives communautaires, de monter les dossiers et de les gérer. »*

Par conséquent, pour bénéficier de programmes d'Initiatives communautaires, les régions ont besoin de faire des efforts indépendamment de leur gouvernement national afin de collecter des informations, de définir des projets et d'entretenir des réseaux avec d'autres régions pour par exemple lancer des programmes de coopération interrégionale.

### **C. Les Etats nationaux**

Le pouvoir des Etats nationaux est remis en cause à la fois par l'émancipation des régions et par la volonté de la part de la Commission de contrôler les dépenses communautaires pour qu'elles soient utilisées selon ses propres objectifs. En réaction, les gouvernements nationaux cherchent à réaffirmer leur autorité et leur contrôle sur les régions – toutefois à des degrés divers selon les pays – et leur indépendance par rapport à la Commission.

- **Relations avec les régions : la diversité des configurations**

Le contrôle de l'Etat sur les régions est plus ou moins ferme selon les pays. Le pouvoir des différentes régions s'inscrit dans une grande variété de cadres institutionnels et par conséquent, la réaffirmation de l'autorité nationale sur les dirigeants régionaux prend des formes très diverses d'un pays à l'autre. Ainsi, les représentants des *Länder* allemands et les Ministres-Présidents des régions belges sont bien plus indépendants que leurs homologues des conseils régionaux français. Comme le but de cette partie est de distinguer les grandes lignes du changement institutionnel en général, nous n'entrerons pas davantage dans les détails des idiosyncrasies nationales. Cependant, la partie suivante étudie le cas particulier de la France et le décalage entre le discours pro-décentralisation des élus nationaux et le monopole inébranlable de la bureaucratie centrale.

- **Tensions entre les gouvernements nationaux et la Commission européenne**

Le débat sur le principe d'additionnalité et la définition d'objectifs prioritaires et de critères d'éligibilité est tout à fait révélateur du conflit de longue date entre les gouvernements nationaux et la Commission à propos de l'utilisation des dépenses communautaires.

A l'origine, les Etats membres considéraient que les dépenses communautaires devaient compenser les dépenses nationales et non s'y ajouter – d'où la motivation des Etats à mettre en avant la dimension régionale des politiques communautaires. Nous avons montré comment la Commission avait cherché à empêcher ce comportement en mettant en place des objectifs prioritaires et des critères d'éligibilité. Mais cette décision a déclenché à son tour une réaction des Etats membres pour se réapproprier une partie des critères d'éligibilité. Une des réformes introduites par l'Agenda 2000 fut de réorganiser les sept anciens objectifs prioritaires en trois nouveaux objectifs prioritaires (voir encadré 1). Deux d'entre eux laissent peu de place aux interventions régionales ou nationales : l'Objectif 3 (un objectif horizontal relatif au développement des ressources humaines : éducation, formation professionnelle, lutte contre l'exclusion sociale...) est défini au niveau national et ne peut donc pas faire l'objet de concurrence entre différentes régions ; l'Objectif 1 est, par construction, très peu exposé au lobbying. Le principal critère est relatif au PIB par habitant – plus précisément : le PIB par habitant doit être inférieur à 75% de la moyenne communautaire – et d'autres critères (le taux de chômage et des agrégats sectoriels comme les infrastructures et l'éducation) sont également pris en compte, mais dans une moindre mesure. Ce sont des critères macroéconomiques, bien définis et difficilement manipulables. Comme il n'existe ni asymétrie d'information (la Commission disposant de ses propres modèles et de ses propres observations macroéconomiques) ni possibilité de manipuler les données (puisque la Commission possède des statistiques standardisées qui facilitent les comparaisons), le lobbying a peu d'impact pour des critères donnés : la Commission veille à une stricte application de la règle des 75%.

En revanche, le succès principal des gouvernements nationaux est que dans les négociations sur la réforme des objectifs prioritaires, ils ont réussi à obtenir que le nouvel Objectif 2 (relatif aux régions en reconversion : zones en déclin industriel, zones rurales, certaines zones urbaines, pêche) ait des critères semi-nationaux. 50% des critères d'éligibilité sont définis par la Commission et se concentrent sur les zones rurales et sur les zones en déclin industriel ; les 50% restant sont des critères nationaux. La Commission définit un cadre qualitatif, mais à l'intérieur de ce cadre qualitatif, ces critères sont laissés à la discrétion des gouvernements nationaux. Ainsi, les Etats membres ont une marge de manœuvre bien plus large pour cet objectif. De plus, ils sont mieux informés que la Commission, puisque cet objectif s'applique au niveau microéconomique (par exemple pour les projets dans des zones urbaines) alors que la Commission ne dispose que de données macroéconomiques. Cela entraîne une certaine hostilité de la part de la Commission, qui qualifie les critères nationaux de « critères flous » et cet objectif de « fourre-tout » que les Etats membres utilisent dans le but de recevoir davantage d'aides et de financer des programmes qui auraient dû bénéficier uniquement de financements nationaux [Stéclebout 2001]. C'est pour cela que l'Objectif 2 ne dispose que de 10,6% des Fonds structurels, alors que 64,1% sont consacrés à l'Objectif 1 [voir Annexe 1, tableau 2].

**Encadré 1. Comparaison entre anciens et nouveaux objectifs prioritaires ; Programmes d'Initiatives communautaires**

**1994-1999**

Obj. 1	Régions en retard de développement
Obj. 2	Régions et zones industrielles en déclin
Obj. 3	Marché du travail (chômage, exclusion, égalité hommes-femmes, jeunes)
Obj. 4	Adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production
Obj. 5a	Adaptation des structures agricoles, modernisation et restructuration de la pêche
Obj. 5b	Zones rurales
Obj. 6 (à partir de 1995)	Zones très peu peuplées

Les Objectifs 1, 2, 5b et 6 étaient des objectifs régionaux ; les autres objectifs couvraient l'ensemble du territoire.

**2000-2006**

Obj. 1 (ex- 1)	Régions en retard de développement
Obj. 2 (ex- 2 et 5b)	Reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle (déclin industriel et rural, pêche, zones urbaines)
Obj. 3 (ex- 3 et 4)	Adaptation et modernisation des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi

Les Objectifs 1 et 2 sont des objectifs régionaux ; l'Objectif 3 couvre l'ensemble du territoire.

**Les 4 PIC en 2000-2006**

Interreg III	Coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale
Leader +	Développement local en milieu rural
Urban II	Revitalisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise, développement urbain durable
Equal	Coopération transnationale pour la promotion de pratiques nouvelles de lutte contre la discrimination et les inégalités sur le marché du travail

Après cette présentation des grandes lignes du changement institutionnel à l'échelle européenne, la partie suivante détaille plus précisément les enjeux de la mise en œuvre des politiques régionales communautaires dans le NPDC.

### 3. Etude de cas : la politique régionale européenne dans le Nord-Pas de Calais

Le passage de l'échelle européenne à une perspective régionale révèle une large variété de particularités nationales et régionales : structure des institutions politiques, répartition des pouvoirs, modes de représentation des intérêts et d'autres comportements locaux définissent des sentiers de dépendance plus ou moins éloignés des grandes tendances européennes.

C'est pourquoi il est intéressant de se concentrer à titre d'exemple sur l'étude d'une région, qui révèle et illustre à travers sa propre histoire certains éléments du jeu de la politique régionale ; mais cette étude de cas ne saurait avoir valeur de généralité et demeure avant tout une illustration particulière.

#### A. Le Nord-Pas de Calais : présentation générale

##### **Encadré 2. Nord-Pas de Calais : quelques chiffres**

(Source : INSEE)

Superficie :	12 414 Km <sup>2</sup>
Population (1999) :	4 millions hab. dont 1 150 000 dans la métropole lilloise [4 <sup>ème</sup> région française]
PIB par habitant (2000) :	18 982 € [18 <sup>ème</sup> région française]
Taux de chômage (2002) :	12,0 % [2 <sup>ème</sup> région française ; France métropolitaine : 9,0 %]

Répartition de la population active par secteur d'activité (1998) :

	<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	<b>France</b>
Agriculture, sylviculture, pêche	2,8 %	4,4 %
Industrie	21,3 %	18,5 %
Bâtiment, travaux publics	5,6 %	6,1 %
Tertiaire	70,2 %	71,0 %

Répartition de la population par tranche d'âge (1999) :

	<b>Nord-Pas-de-Calais</b>	<b>France métropolitaine</b>
0 - 20 ans	28,0 %	24,6 %
20 - 59 ans	53,3 %	54,1 %
60 ans et plus	18,7 %	21,3 %

Deux caractéristiques du NPDC jouent un rôle important dans l'application de la politique régionale :

- C'est une vieille région industrielle en déclin, avec un taux de chômage élevé et un PIB par habitant relativement faible par rapport aux autres régions françaises.
- C'est une région frontalière, ayant une frontière terrestre avec la Belgique et une frontière maritime avec le Royaume-Uni (quoique le caractère maritime de cette frontière soit, comme nous

le verrons, remis en cause par l'existence du Tunnel sous la Manche). Du point de vue du territoire français, c'est une zone périphérique, mais à l'échelle européenne c'est une zone de transit importante, avec le Tunnel sous la Manche, le TGV et l'Eurostar vers Londres et Bruxelles, et un réseau routier et autoroutier dense.

Le Nord-Pas de Calais est la région française qui reçoit le plus de subventions européennes [voir Annexe 1, tableaux 3 et 4b : en 2000-2006, la France reçoit 14,4 milliards d'euros au titre des Objectifs prioritaires, dont environ 1 milliard pour le seul Nord-Pas de Calais]. Ces aides sont relativement élevées par rapport au budget de la région et elles s'élèvent à 28,7% des fonds publics reçus par la région en 2000-2006 [voir Annexe 1, tableaux 5 et 6]. En 1994-1999, la région était éligible à l'Objectif 1 (zones en retard de développement) et à l'Objectif 2 (zones en déclin industriel), ainsi qu'à plusieurs Initiatives communautaires. Elle bénéficie actuellement d'un soutien transitoire au titre de l'Objectif 1 et est toujours éligible au nouvel Objectif 2. Elle participe également à des programmes d'Initiatives communautaires : Interreg IIIA (programmes de coopération transfrontalière avec des régions belges et anglaise), Interreg IIIB (programme de coopération transnationale Europe du Nord-Ouest), Interreg IIIC (programme de coopération interrégionale Ouest), Leader + et Equal.

## **B. La mise en oeuvre des politiques régionales communautaires dans le Nord-Pas de Calais**

Cette sous-partie repose sur une série d'entretiens avec des représentants du Conseil régional NPDC, des fonctionnaires de la Commission européenne (DG Politique régionale et DG Affaires économiques et financières) et avec le député européen et économiste Alain Lipietz [Stéclebout 2001].

### **• Rôle du lobbying régional pour influencer les politiques communautaires**

Les représentants du Conseil régional ont une expérience de presque trente ans du lobbying national et européen et ils ont l'habitude d'établir des plans techniques pour les programmes européens. Cette bonne connaissance de l'influence dans les réseaux politiques et ce savoir-faire technique ont permis au NPDC de bénéficier de financements à la fois au titre des objectifs prioritaires et des Initiatives communautaires. Bien sûr, la situation de déclin économique de la région justifiait de toute façon une aide financière, mais cette nécessité a été appuyée par une pression politique. Comme le souligne un représentant du Conseil régional :

*« Depuis les origines de la politique régionale communautaire, la Commission européenne a toujours été très sensible au NPDC, puisque dès 1984-85, la région a créé un lobby européen avec d'autres régions (Wallonie, région de Leeds, Ruhr...), l'association des Régions de Tradition Industrielle (RETI)<sup>1</sup> qui regroupait de vieilles régions industrielles. En tant que région*

---

<sup>1</sup> Pour une étude plus détaillée du RETI, voir Mc Aleavey [1994].

*en reconversion industrielle et en tant que région agricole assez puissante, le NPDC a toujours été à l'écoute de toute innovation de la Commission européenne en matière de politique régionale. A l'époque, la région intervenait également au niveau national pour dire : « Attention : dans la négociation des politiques régionales européennes, faites entendre les voix de nos régions » (les régions particulièrement concernées étaient le NPDC et la Lorraine). Dans les années 1983 à 1986, la région NPDC et les régions associées étaient donc une force de proposition importante auprès du gouvernement français et de la Commission pour leur dire de bien prendre en compte les problèmes de nos régions lors de la mise en place des politiques européennes. Le lobbying du RETI et le lobbying national et européen avaient pour but que la Commission ne mette pas en œuvre des politiques régionales qui ne soient pas favorables à ces régions industrielles en reconversion. Il s'agissait d'un travail sur les objectifs : il fallait surveiller de près les premiers fonds régionaux européens pour voir si nos problèmes de friches industrielles, de formation professionnelle, de sites urbains, de politiques de modernisation industrielle, étaient bien pris en compte dans les fonds européens. »*

Ce témoignage confirme la nécessité pour les régions et les gouvernements nationaux de faire pression sur la Commission dès les premières étapes du processus de décision. Influencer le choix même des objectifs politiques est la manière la plus sûre de s'assurer des financements.

Parallèlement à ce lobbying sur la définition des objectifs prioritaires, le NPDC a travaillé à l'émergence d'une coopération transfrontalière comme réponse politique au Tunnel sous la Manche et au Marché unique, en lançant deux projets de coopération : la Région Transmanche, qui regroupe le comté anglais du Kent et le NPDC, et l'Eurorégion, qui comprend le Kent, le NPDC et les régions belges : Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale.

La coopération entre le Kent et le NPDC résultait initialement d'actions des dirigeants locaux et régionaux, et ce n'est que plus tard que les gouvernements centraux français et britannique ont pris part à cette initiative. Le Conseil régional NPDC et le Kent County Council ont commencé à développer des initiatives liées au Tunnel sous la Manche juste avant la signature de l'accord sur sa construction en 1986. En 1987, la coopération transfrontalière apparut officiellement avec le Joint Accord, qui établissait la possibilité de coopération dans divers domaines politiques comme les liens économiques et commerciaux, l'éducation, les transports et le tourisme. L'objectif central était de maximiser les bénéfices économiques résultant du Tunnel (en termes d'emploi, d'environnement et d'infrastructures) et du Marché unique, mais aussi de réduire les obstacles liés aux frontières nationales. C'était le premier accord de ce genre entre une région française et une région britannique.

En septembre 1990, le Joint Accord fut formalisé en Programme de Développement Transfrontalier (PDT), qui comprenait une série d'initiatives potentielles. Le PDT fut proposé à la Commission pour recevoir des financements au titre de l'Initiative Interreg I, mais comme le soulignent Church et Reid

[1995], il fallut mener un intense lobbying avant que la Commission ne l'approuve en 1992. En effet, l'Initiative Interreg I était développée à l'origine uniquement pour des frontières terrestres ; il fallut donc convaincre la Commission que l'existence du Tunnel sous la Manche avait transformé la frontière maritime entre la France et le Royaume-Uni en une frontière terrestre. En 1992-1993, 60% du budget de 54 millions d'Ecus du PDT provenait des gouvernements nationaux, régionaux et locaux français et britanniques, et le reste d'Interreg.

Le concept de Région Transmanche fut étendu aux ports belges voisins et en juin 1991, une Eurorégion (Kent, NPDC, Région wallonne, Flandre, Bruxelles-Capitale) fut créée afin de promouvoir la coopération dans plusieurs domaines et de mettre en œuvre une stratégie d'aménagement du territoire et de développement qui empêche cette zone de devenir uniquement une zone de passage. L'Eurorégion se fondait sur des méthodes de travail débutées en 1986-1987, avec de petits groupes de travail et des accords bilatéraux.

Un autre représentant du Conseil régional NPDC insiste sur la façon dont cette coopération transfrontalière spontanée fut par la suite institutionnalisée sous la forme d'un nouveau programme communautaire :

*« La Commission s'est intéressée à cette expérience de coopération interrégionale (« a very exciting experience ! »). On avait lancé un programme expérimental qui était la préfiguration des programmes Interreg. Personne n'avait fait cela auparavant – il y avait eu des tentatives de coopération dans l'Est de la France (Meuse, Sarre) mais nous avons été les premiers à passer un accord de coopération assis sur un projet, et à demander des financements à Bruxelles pour cela. (...) L'Eurorégion est donc un des ancêtres des programmes Interreg, avec d'autres tentatives de coopération sur toutes les frontières intra-européennes. Les programmes Interreg ont été construits sur les bases de ces expériences. »*

La Région Transmanche et l'Eurorégion ne sont pas seulement des noms ou des arrangements superficiels dans le but de recevoir davantage de financements européens ; au contraire, la coopération interrégionale transfrontalière révèle une nouvelle forme de régulation territoriale avec de véritables ambitions politiques. C'est pourquoi la Commission la considère comme un précurseur de l'intégration européenne et a décidé d'encourager de tels programmes. A l'avenir, on peut probablement s'attendre à ce qu'émerge une nouvelle échelle de régions et de zones urbaines implantées de part et d'autre de frontières nationales.

- **L'Eurorégion : différences entre les structures politiques régionales et tensions intestines**

Au sein même de l'Eurorégion, les régions ont des profils très différents en termes de décentralisation des compétences, ce qui a perturbé les relations internes.

### *NPDC*

En ce qui concerne la décentralisation de fonctions politiques et de gestion, le problème de la France est celui d'un Etat protéiforme. Le pouvoir politique – le gouvernement – est très favorable à la décentralisation, du moins dans son discours. L'Etat central – en l'occurrence la DATAR, qui coordonne le processus au niveau national, et l'administration du Ministère de l'Economie et des Finances – se pose en revanche comme gardien face à la décentralisation. Quant à la bureaucratie territoriale de l'Etat – la Préfecture régionale, en charge de la mise en œuvre locale –, elle se trouve prise entre la région et l'Etat central et doit concilier les deux. Le rôle principal du préfet est de cofinancer les projets et parfois d'émettre des propositions, mais sans disposer de pouvoir de décision. Les préfets ont en réalité acquis une position de médiation stratégique, puisque leur action consiste surtout à gérer des intérêts locaux concurrents. Par conséquent, au lieu de concentrer leurs efforts financiers de façon rationnelle, ils ont tendance à les disperser en fonction des pressions politiques locales. C'est pour cela que, comme le confirme un fonctionnaire de la Commission européenne, même dans un Etat aussi centralisé que la France, les conditions d'application des politiques varient d'une région à l'autre. Smyrl [1995], en particulier, a étudié la divergence entre l'application de la politique régionale communautaire dans deux régions : la Bretagne et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Ainsi, malgré le discours pro-décentralisation des hommes politiques, l'administration centrale française reste très centralisée et insiste pour gérer les projets directement et pour choisir les dépenses selon ses propres objectifs. Ce comportement s'est notamment manifesté par sa réticence à laisser le NPDC agir comme autorité de paiement ou autorité de gestion pour l'Eurorégion. Le gouvernement avait d'abord déclaré que, conformément aux souhaits de la Commission, les régions seraient capables de devenir autorité de paiement ou autorité de gestion ; mais par la suite, lorsque le NPDC posa sa candidature, les fonctionnaires du Ministère de l'Economie et des Finances exhibèrent des circulaires lui interdisant de tenir ce rôle. Le Président du Conseil régional NPDC et ancien Ministre de la ville et de l'aménagement du territoire, Michel Delebarre, dut organiser une rencontre avec le Premier ministre et après de longues négociations, le gouvernement réaffirma la possibilité pour les régions d'agir comme autorités de paiement et de gestion... Mais trop tard pour le NPDC, car entre-temps la Région wallonne avait été choisie comme autorité de gestion.

Cependant, la situation est totalement différente en ce qui concerne l'information. Le NPDC travaille directement avec la Commission à Bruxelles et elle est donc informée des réformes et peut faire pression sur la Commission, par exemple pour le maintien de certains programmes comme Urban.

### *Angleterre*

En Angleterre, les régions n'existent pas en tant qu'entité politique. Ainsi, dans les programmes Interreg auxquels participe le Kent, le Kent County Council n'est pas officiellement impliqué et à la place, ce sont des représentants du gouvernement britannique qui gèrent les programmes directement.



Cependant, depuis 1998, des Regional Development Agencies se sont développées. Elles dépendent toujours de l'administration centrale mais sont chargées de mettre en œuvre les politiques de développement au niveau local.

### *Belgique*

Chaque région dispose d'un Ministre-Président qui dirige un véritable gouvernement, ce qui rend les régions belges réticentes à travailler avec l'Etat français et les représentants du gouvernement britannique : elles préféreraient traiter avec des représentants régionaux disposant des mêmes compétences.

Une autre source de difficulté fut, à une certaine période, l'existence d'un conflit ouvert entre Flamands et Wallons, ce qui posa des problèmes pour la gestion de l'Eurorégion puisque cela empêchait les régions participantes de parvenir à des accords. Actuellement, l'hostilité de longue date entre Wallons et Flamands n'est pas encore éteinte mais du moins leurs représentants ont-ils trouvé une façon de cohabiter plus paisiblement lors des rencontres sur l'administration de l'Eurorégion.

Ayant émis ces hypothèses sur les objectifs et les moyens d'action de la Commission, des gouvernements nationaux et des autorités régionales, et se fondant sur les grandes étapes du processus de formation de la politique régionale, la partie suivante propose une tentative de modélisation sous forme de jeu hiérarchisé.

## **4. Proposition de modélisation : le jeu de la politique régionale conditionné par les négociations intergouvernementales**

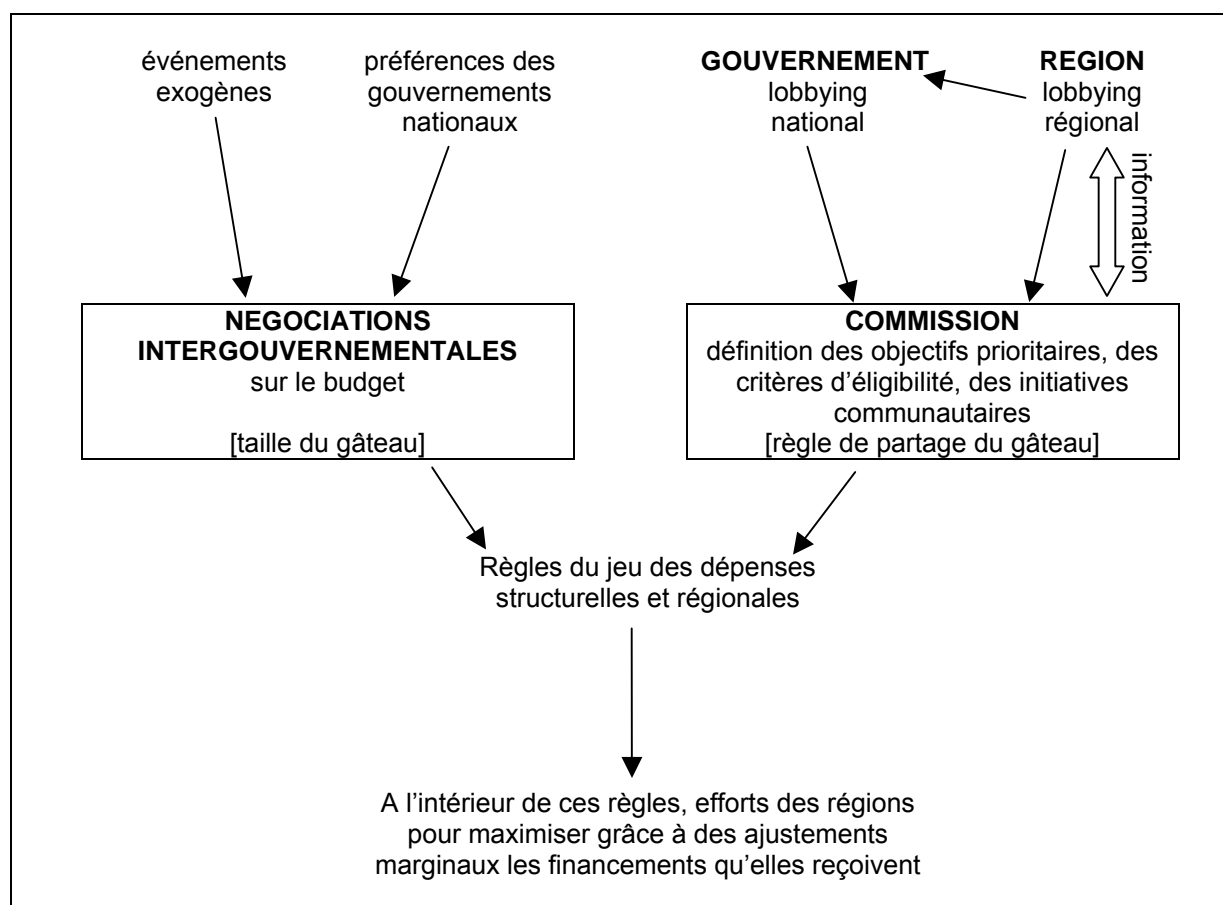
### **A. Présentation du jeu d'ensemble**

On considère le jeu politique représenté par le schéma ci-dessous, qui se compose de trois sous-jeux :

- le sous-jeu des négociations intergouvernementales, qui porte sur l'ensemble du budget communautaire, tous domaines politiques confondus ;
- le sous-jeu de détermination des règles techniques du financement de la politique régionale, qui est dominé par la Commission mais sous la pression simultanée des gouvernements nationaux et des autorités régionales ;
- le jeu des régions pour maximiser leurs gains financiers en fin de processus.

La présence des gouvernements nationaux dans les deux sous-jeux du haut du schéma peut poser un problème logique puisque si un même acteur prend part à deux jeux simultanément, ces jeux ne sont pas totalement indépendants et l'issue de l'un est prise en compte comme paramètre dans l'autre. Pourtant, une telle représentation a l'intérêt d'illustrer un paradoxe observé en réalité dans le fonctionnement des processus de décision européens : les gouvernements nationaux, quoique

disposant de pouvoirs de décision considérables à travers le Conseil des ministres et le Conseil européen, agissent par ailleurs comme n'importe quel autre lobby face à certaines institutions comme le Parlement européen et la Commission [Stéclebout 2001].



### 1. Les négociations intergouvernementales sur le budget : détermination du montant total alloué aux politiques structurelles et régionales (sous-jeu de gauche sur le schéma)

Les préférences de chaque gouvernement national sont considérées comme constantes, du moins à court terme. Les négociations intergouvernementales portent sur un paquet de décisions qui concernent simultanément les ressources communautaires, le montant total accordé à la PAC, le montant total accordé aux politiques structurelles, la ristourne britannique... Elles aboutissent donc à un accord d'équilibre sur l'ensemble du budget communautaire.

Cet équilibre ne peut être remis en cause que lors de changements importants des préférences des gouvernements nationaux, par exemple :

- en cas de changement radical de majorité politique dans un pays qui entraîne une réelle modification des objectifs nationaux
- si un pays émet une menace crédible de sortie ou de veto
- en cas d'événement exogène notable (par exemple, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, la mise en œuvre de la coopération policière et judiciaire a connu une accélération et une accentuation, notamment à travers la volonté de créer un mandat d'arrêt européen)

- sous l'effet d'une tendance sous-jacente, comme l'évolution de long terme des opinions publiques ou les « mainstreamings » qui s'inscrivent progressivement dans l'ensemble des politiques communautaires (prise en compte des problèmes environnementaux, égalité des chances entre hommes et femmes...).

De manière générale, on peut considérer que ce sous-jeu s'inscrit dans une temporalité plus longue que le sous-jeu de droite.

## **2. *La définition « technique » des politiques structurelles et régionales par la Commission (sous-jeu de droite sur le schéma)***

Cela comprend la définition des objectifs prioritaires, des critères d'éligibilité, la liste des programmes d'Initiatives communautaires, les principes de gestion des Fonds structurels (additionnalité, concentration, programmation pluriannuelle, partenariat)...

Ces règles sont élaborées par la Commission, mais sous l'influence des pressions exercées par les régions (directement ou par le canal gouvernemental) et par les gouvernements nationaux. Elles sont fixées pour chaque période de programmation (six ou sept ans).

## **3. *L'intervention des régions en fin de processus***

La rencontre des deux sous-jeux précédents détermine les règles du jeu de la politique régionale : la taille du gâteau et les règles de partage du gâteau, ainsi que la répartition des Fonds structurels par objectif et par pays. A l'intérieur de ces règles du jeu, il reste à négocier la répartition des dépenses structurelles entre les régions d'un même pays et l'acceptation des programmes d'initiatives communautaires.

Une fois les critères définis, le lobbying a un impact limité sur la façon dont les aides sont versées. D'une part, si l'on s'en tient à la situation macroéconomique, il est difficile de tromper la Commission puisqu'elle possède ses propres données et qu'elle est donc relativement bien informée. D'autre part, la destitution collective de la Commission Santer fut un tel choc que depuis, les fonctionnaires de la Commission mettent leur honneur à afficher une gestion transparente et irréprochable des Fonds structurels, et qu'ils ne prendront pas le risque de s'exposer à la corruption. C'est pourquoi, pour des critères d'éligibilité donnés, l'allocation des fonds par la Commission est contrainte et ni les Etats, ni les régions ne peuvent espérer recevoir de financements pour des programmes qui ne respectent pas les critères. En d'autres termes, les marges de manœuvre sont assez limitées en fin de processus, pour des règles du jeu données.

On peut toutefois distinguer plusieurs cas, selon que les règles sont plus ou moins strictes :

- A un extrême, l'Objectif 1 est le plus rigide et le moins manipulable puisque la règle des 75% est appliquée stricto sensu.

- A l'autre extrême, les limites de l'Objectif 2 sont bien plus lâches, en particulier du fait des critères semi-nationaux.

De manière générale, le principal moyen d'action pour les régions à ce stade du processus est de convaincre la Commission qu'elles respectent bien les critères requis, en utilisant le plus largement possible les marges de manœuvre et d'interprétation.

En résumé, sur l'ensemble du jeu, les régions peuvent intervenir à deux moments : en amont, par un lobbying (direct ou indirect, via le gouvernement) sur les orientations de la politique régionale, et en aval, sur l'interprétation des critères. Le premier mode d'intervention nécessite des contacts répétés sur une longue période mais peut avoir un impact significatif, tandis que le second mode d'intervention, plus immédiat, a des effets plus restreints.

Les deux sous-parties suivantes étudient plus précisément les deux sous-jeux du haut : le jeu des négociations intergouvernementales d'une part, le jeu de lobbying informationnel auprès de la Commission d'autre part.

## **B. Le jeu des négociations intergouvernementales**

L'histoire des politiques communautaires révèle que les négociations sur les politiques régionales sont imbriquées dans un jeu de négociations intergouvernementales plus général, et qu'on ne peut pas les isoler d'autres questions : la réforme de la PAC, la réforme du budget communautaire, l'évolution des institutions européennes ou encore les conséquences des différents élargissements.

### **1. Stabilité des clés de répartition du budget européen**

On observe une certaine inertie dans la répartition du budget communautaire. En effet, chaque Etat membre a des préférences relativement constantes dans le temps et cherche à tirer les politiques communautaires dans une certaine direction ; au cours du temps, les négociations intergouvernementales convergent vers un équilibre et déterminent des clés de répartition dont il est difficile de s'écarter.

Par exemple, certains pays ont des stratégies définies de longue date bien connues :

- la France ayant un important secteur agricole, elle cherche à maintenir les subventions qu'elle reçoit au titre de la PAC à un niveau aussi élevé que possible ;
- l'Espagne, qui reçoit avant tout des financements au titre des politiques structurelles [voir *Annexe 1, graphique 3*], souhaite maintenir le niveau de ces aides ;

- le Royaume-Uni, en tant que contributeur net au budget communautaire, cherche à réduire sa contribution et en particulier à conserver la ristourne<sup>2</sup> dont il bénéficie ;
- l'Allemagne, le plus grand contributeur au budget européen, cherche à freiner l'évolution des dépenses de la PAC et des politiques structurelles.

De façon générale, la structure et la taille de l'économie – par exemple, le poids du secteur agricole dans l'économie, le niveau du PIB par habitant, la qualité des infrastructures ou encore la part du PIB dans l'économie européenne – détermine en grande partie la position de chaque pays sur les questions budgétaires : montant du budget communautaire, mode de financement du budget communautaire, répartition des dépenses communautaires plus ou moins favorable à la PAC ou aux politiques structurelles...

Les négociations sur la mise en oeuvre et sur la réforme des politiques régionales sont donc imbriquées dans un jeu plus large, dont l'équilibre est déterminé en tenant compte simultanément des intérêts des Etats membres dans tous les domaines des politiques communautaires. C'est pour cela qu'il est nécessaire de prendre en compte l'histoire de l'ensemble des négociations intergouvernementales pour comprendre les grands traits de l'histoire des politiques régionales européennes.

## ***2. Une histoire des politiques régionales européennes à la lumière des négociations intergouvernementales***

Ce qui ressort de cette histoire est qu'elle prend la forme d'une suite de négociations sous forme de « paquets », de formation de coalitions, de menaces, de concessions et contre-concessions [Moravcsik 1998]. L'un des exemples les plus anciens et les plus significatifs (qui débouche sur la création du FEDER) est le lien entre le financement de la PAC et l'adhésion du Royaume-Uni. En 1955-1957, le Royaume-Uni était indifférent vis-à-vis de la CEE parce que les Britanniques n'avaient pas d'intérêts économiques à adhérer à la CEE : ils commerçaient principalement avec le Commonwealth. Cependant, au cours des années qui suivirent, les marchés européens devinrent de plus en plus attractifs et l'objectif central de la politique britannique à l'égard de l'Europe changea radicalement : il s'agissait désormais d'éviter, au coût le plus bas possible, d'être commercialement exclus des marchés européens. Mais la France opposa son veto à l'adhésion britannique trois fois (en

---

<sup>2</sup> Le Royaume-Uni est structurellement un contributeur net au budget communautaire pour deux raisons : d'abord, le secteur agricole britannique est relativement faible comparé aux autres Etats membres, si bien que les subventions qu'il reçoit au titre de la PAC restent limitées ; ensuite, étant donné que la part du Royaume-Uni dans l'assiette TVA harmonisée est relativement plus élevée que sa part dans le PIB européen, la contribution britannique au budget communautaire est relativement plus importante. C'est pourquoi – bien que la Commission européenne refuse la notion de « juste retour » mise en avant par Margaret Thatcher, et insiste au contraire sur le principe de solidarité qui sous-tend la construction européenne –, le Royaume-Uni bénéficie depuis 1985 d'un traitement de faveur : sa contribution nette a été réduite de 66%, le reste étant payé par les autres Etats membres.

1961, 1967 et 1969) car à l'époque, le Royaume-Uni n'aurait pas accepté de financer la PAC – comme son secteur agricole est relativement réduit, il aurait reçu peu de subventions et de plus, les consommateurs britanniques n'auraient pas accepté de payer leurs produits alimentaires plus cher. Entre-temps, le commerce britannique se tourna de plus en plus du Commonwealth vers les Six ; et plus ce commerce devenait dépendant des Six, plus le pouvoir de négociation du Royaume-Uni s'affaiblissait. Finalement, les Britanniques durent accepter de faire d'importantes concessions face aux exigences françaises. En particulier, ils acceptèrent de financer la PAC et en échange, la France accepta l'adhésion du Royaume-Uni (effective en 1973).

Le Royaume-Uni se trouva ainsi en position de contributeur net au budget communautaire, mais ce n'est qu'au moment du referendum de 1975 (demandant aux Britanniques s'ils souhaitent rester dans la CEE) que cela commença à poser un problème. En effet, ceux qui étaient opposés au maintien dans la CEE profitèrent du referendum pour mettre en avant la question du déficit et du coût de l'adhésion pour le consommateur et le contribuable britannique. La menace d'un « non » au referendum et donc d'une sortie du Royaume-Uni (et de sa contribution au budget) était si pesante que les autres Etats membres durent accepter de développer un programme de subventions régionales spécialement pour le Royaume-Uni.

Le début de cet exemple reflète un critère crucial pour le pouvoir de négociation : plus un pays est demandeur et a besoin de parvenir à un accord, plus son pouvoir de négociation est faible et donc plus il est obligé d'accepter de faire des concessions. Mais la suite fournit une autre leçon sur les négociations intergouvernementales : si ce même pays est ensuite capable de menacer les autres Etats membres, alors – à condition que cette menace soit crédible – il peut obtenir une amélioration substantielle de sa situation financière. Cela explique le rôle du Royaume-Uni dans la création du FEDER et des politiques régionales communautaires : la nécessité de redistribuer des ressources entre les Etats membres, qui est la logique politique derrière les politiques régionales communautaires, signifiait avant tout initialement compenser le Royaume-Uni pour sa contribution nette disproportionnée.

Par la suite, on décida d'autres mesures en faveur de certains Etats membres et une fois de plus, la chronologie des négociations intergouvernementales fut similaire, puisque l'on versa des aides plus élevées soit pour compenser un coût subi par le pays, soit pour éviter la réalisation d'une menace.

- Selon les négociations de pré-adhésion de 1978, il était prévu que la Grèce soit un contributeur net ; mais peu de temps après son adhésion, elle menaça d'opposer son veto à certaines propositions et put ainsi obtenir un remboursement de ses contributions au titre de la TVA, ce qui en fit un bénéficiaire net pendant les premières années de son intégration.
- La Grèce, l'Italie et la France ont reçu des aides afin de compenser les pertes liées à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986.
- La réforme de 1988 n'avait pas seulement pour but de contrôler la manière dont les fonds européens seraient dépensés ; elle comprenait également une augmentation substantielle des

dépenses structurelles afin de compenser la perte subie par l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande suite à l'adoption du Marché unique [voir Annexe 1, graphique 1, pour l'évolution du niveau des dépenses structurelles].

- La création du Fonds de cohésion en 1994 était destinée à soutenir des projets dans le domaine de l'environnement et des transports dans les Etats membres les moins prospères : Espagne, Portugal, Grèce et Irlande [voir Annexe 1, tableau 2 et graphique 3]. Mais, au-delà de l'environnement et des transports, la logique derrière la création de ce Fonds était plus fondamentalement de favoriser la convergence économique des quatre pays les plus pauvres de l'Union européenne dans le cadre de la préparation de l'UEM.
- Il était initialement prévu que les Etats membres nordiques (Suède et Finlande) contribuent au budget communautaire de façon significative lors de leur adhésion en 1995, mais ces deux pays subirent en 1990-1994 une récession si forte que l'on créa un nouvel objectif prioritaire (l'Objectif 6 : zones très peu peuplées) spécialement pour les régions arctiques.

A la lumière de ces expériences, il apparaît peu probable qu'après leur adhésion à l'Union européenne, les Pays d'Europe centrale et orientale accepteront de rester des contributeurs nets au budget communautaire et qu'ils chercheront à imposer de nouvelles réformes.

### **C. Les apports des modèles de lobbying informationnel (ou modèles de transmission stratégique d'information)**

Les modèles de transmission stratégique d'information peuvent aider à comprendre la situation de la Commission face à des lobbies qui cherchent à manipuler ses décisions grâce à une utilisation stratégique de leur information privée. Dans cette sous-partie, les lobbies peuvent être régionaux ou nationaux, ou encore une coalition de ces deux niveaux, et ils ont pour but de maximiser les aides qu'ils reçoivent en influençant la définition des politiques régionales et structurelles européennes.

#### **1. Spécificités de ces modèles**

Cette famille de modèles de théorie des jeux (Potters et van Winden 1992 ; Rasmusen 1993 ; Lohmann 1995 ; Lagerlöf 1997 ; Potters, Sloof et van Winden 1997) repose sur des hypothèses communes :

- Le décideur politique est sous-informé et fait face à un ou plusieurs groupes de pression disposant d'une information privée sur un paramètre que le décideur aurait besoin de connaître pour prendre la bonne décision.
- Le lobby a un comportement stratégique, qui consiste à envoyer un message au décideur, moyennant un coût (qui peut être par exemple un coût d'accès, un coût d'envoi, une mesure de l'effort fait par le lobby).
- Le décideur politique a également un comportement stratégique : il ne pas croit pas systématiquement le message envoyé par le lobby, sachant que ce dernier vise à le manipuler.

A ces hypothèses de base s'ajoutent des hypothèses spécifiques à chaque modèle : le nombre de groupes de pression, la nature et la qualité de l'information dont dispose le lobby (parfaite ou imparfaite), la possibilité ou non de mentir pour le lobby, la nature du coût de lobbying et surtout la possibilité ou non de choisir son niveau, la possibilité ou non pour le décideur politique de mener ses propres recherches et de disposer de sa propre information.

L'originalité de cette approche est qu'elle permet de traiter des aspects du lobbying que la littérature précédente ignorait. Ainsi, contrairement à d'autres modèles de lobbying, et notamment au modèle de Becker [1983] dans lequel le « décideur » est passif et se positionne uniquement en fonction de l'influence respective des groupes de pression, ces modèles traitent les décideurs politiques comme des joueurs à part entière, en leur prêtant un comportement stratégique ; en revanche, la concurrence entre groupes de pression n'est pas prise en compte. Ils se distinguent également de la littérature principal-agent, puisque le décideur ne s'engage pas ex ante par contrat à avoir toujours la même réaction si le lobby lui envoie un message donné ; cela permet donc mieux d'analyser des processus de négociations depuis l'intérieur et de suivre le cheminement et le traitement de l'information (croyance ex ante – analyse du message reçu – formation de la croyance ex post) et l'élaboration des stratégies de la part des deux joueurs, plutôt que l'élaboration d'un contrat par le principal uniquement. Enfin, la différence par rapport aux modèles de *cheap talk* est que les messages ont ici un coût, qui ne dépend pas du contenu du message ni de l'information privée détenue par le lobby, mais que ce dernier doit prendre en compte avant de décider d'envoyer un message.

Les conclusions de ces modèles remettent en cause la vision négative dont souffre généralement le lobbying en France – alors que c'est une activité totalement acceptée, et même encouragée, dans le domaine des politiques européennes.

Le lobbying ne se confond pas avec la corruption : contrairement aux modèles américains qui étudient avant tout le lobbying sous forme de financement de partis politiques (et donc de corruption plus ou moins latente), les modèles de lobbying informationnel insistent sur la transmission stratégique d'information et sur la transformation des croyances mêmes du décideur. Pour les mêmes raisons, le lobbying n'est pas une menace ou une pression violente : le décideur politique n'agit pas sous la contrainte de la force, mais selon une stratégie qu'il a élaborée et s'il modifie son choix politique, c'est parce qu'il a réévalué ses croyances en ce sens.

Enfin, l'information transmise par les lobbies n'est pas forcément mensongère. Cela s'explique aisément en termes de théorie des jeux : si le décideur savait que les messages étaient systématiquement biaisés, il ne les prendrait jamais en compte. Il faut donc au moins qu'il y ait une probabilité positive que le lobby dise la vérité, et même que le lobby soit plus incité à dire la vérité lorsqu'elle lui est favorable qu'à mentir lorsque l'état de la nature lui est défavorable. D'un point de vue institutionnel, cela peut se comprendre comme un échange de bons procédés : la Commission accepte d'écouter le lobby parce qu'elle a besoin de son information, et le lobby accepte de prendre



en charge le coût de la recherche et de la transmission d'information parce qu'il espère influencer la décision de la Commission.

Ainsi, le lobbying n'a pas pour seule raison d'être la défense abusive d'intérêts particuliers et, s'il conduit parfois à mettre en œuvre des politiques qui ne sont pas justifiées par l'intérêt général, il est cependant nécessaire au fonctionnement même des institutions européennes.

## **2. *Analyse comparative de trois modèles de lobbying informationnel***

Les modèles proposés par Potters et van Winden [1992], Lohmann [1995] et Rasmusen [1993, avec des commentaires de Sloof en 1997] analysent trois configurations différentes, selon que le décideur est plus ou moins dépendant des groupes de pression pour obtenir des informations sur un paramètre. Ce paragraphe présente un comparatif de leurs hypothèses et de leurs résultats ; pour une présentation plus formalisée, voir les annexes 2 à 4.

Dans le modèle présenté par Potters et van Winden [1992], un lobby disposant d'une information privée fait face à un décideur politique sous-informé. Pour prendre une décision correcte, le décideur a besoin de connaître l'information dont dispose le lobby. Cette information peut par exemple porter sur un paramètre justifiant ou non la mise en œuvre d'une politique donnée ; l'information peut donc être symbolisée par « oui » ou « non ». Que cela soit justifié ou non par sa situation (« l'état de la nature »), le lobby cherche à influencer le décideur pour que cette politique soit appliquée. Son lobbying consiste à envoyer au décideur un message disant « oui » ou « non » – ou plutôt, à lui envoyer un « oui » ou à ne pas lui envoyer de message du tout, puisque l'envoi d'un « non » serait inefficace. Cela inclut la possibilité de mentir, c'est-à-dire d'envoyer un « oui » alors que la véritable information est « non ». Le décideur en est conscient et par conséquent, il prend en compte le message du lobby mais il ne le croit pas toujours : à tort ou à raison, il y a une probabilité positive qu'il rejette la demande du lobby. Cependant, sous certaines conditions, un lobbying mensonger peut se révéler efficace et un groupe de pression peut réussir à obtenir que le décideur finance des politiques qui en réalité ne respectent pas les critères requis.

Dans le modèle de Lohmann [1995], l'information sur l'état de la nature est dispersée entre des groupes de pression hétérogènes. Chaque groupe possède une information imparfaite, mais à un niveau agrégé, l'ensemble des groupes de pression est parfaitement informé. Le décideur a besoin de leur information privée pour prendre une décision pertinente : maintenir le statu quo ou mettre en œuvre une autre politique. Pour transmettre leur message au décideur, les groupes de pression peuvent avoir à payer un droit d'accès. Si leurs intérêts convergent avec ceux du décideurs, l'accès est gratuit et les groupes envoient un message sincère ; mais dans le cas d'intérêts divergents, il faut qu'ils paient une cotisation afin d'assurer la crédibilité de leur message, parce que le décideur sait qu'ils cherchent à manipuler sa décision. Le statu quo est renversé si le nombre de rapports crédibles favorables à l'autre politique par rapport au nombre de rapports crédibles qui y sont défavorables dépasse un certain ratio.

Le modèle de Rasmusen [1993] permet au décideur de mener ses propres recherches, soit pour vérifier l'exactitude du message que le lobby lui a envoyé, soit pour trouver la vraie valeur du paramètre lorsque le lobby ne lui a pas envoyé de message. Cette recherche a un coût et par conséquent le décideur ne décide pas toujours de l'entreprendre ; en revanche, il peut utiliser l'information envoyée par le lobby comme un substitut à ses propres recherches. Cependant, comme Sloof [1997] l'a montré, le lobbying n'est qu'un substitut partiel et le décideur peut préférer acquérir ses propres informations même après avoir reçu un message du lobby. Dans ce modèle, le décideur ne parvient pas toujours à révéler la bonne information et parfois il met en œuvre la mauvaise politique ; mais la possibilité de pouvoir acquérir des informations indépendamment du message du lobby le met dans une situation plus confortable que dans le modèle de Potters et van Winden.

Le tableau suivant résume les hypothèses et les résultats attendus de ces trois modèles.

	POTTERS et VAN WINDEN	LOHMANN	RASMUSEN et SLOOF
<b>HYPOTHÈSES</b>			
<b>Nombre de groupes de pression</b>	Un	n (avec n impair)	Un
<b>Information privée des groupes de pression</b>	Information parfaite sur un paramètre (« l'état de la nature »)	Information imparfaite et partielle pour chaque groupe pris séparément ; mais à un niveau agrégé, les groupes ont une information parfaite	Information parfaite sur son "type" (par exemple les préférences de l'électorat à propos d'une décision politique) – plus généralement, un paramètre dont dépend le choix du décideur
<b>Possibilité pour les groupes de pression d'envoyer un message mensonger</b>	Oui	Théoriquement oui, mais en réalité ils ne le font pas (ou cela serait inutile puisque le message ne pourrait pas être crédible)	Oui
<b>Coût du lobbying</b>	Exogène : c (Une extension du modèle envisage un coût endogène choisi par le lobby, mesurant son effort de lobbying)	Uniquement pour les groupes « extrémistes », afin de rendre leurs messages crédibles. Les groupes « modérés » n'ont pas besoin de payer de droit d'accès.	Exogène : $\lambda$
<b>Croyances a priori du décideur politique</b>	Croyance a priori sur l'état de la nature : exogène	Observe les paramètres de bénéfice et sait que les chocs spécifiques aux groupes ont une distribution uniforme	Croyance a priori sur le paramètre : exogène
<b>Possibilité pour le décideur politique de mener ses propres recherches</b>	Non	Non	Oui, qu'il ait reçu ou non un message du lobby. Ces recherches ont un coût. Après avoir mené ses propres recherches, le décideur est parfaitement informé.
<b>Nature de l'information envoyée par les groupes de pression au décideur politique</b>	C'est l'existence même d'un message, plus que son contenu, qui apporte une information	Deux informations pour chaque groupe : le contenu de son message et le montant de la cotisation qu'il a payée pour avoir accès au décideur	Ce que le lobby présente comme la vraie valeur du paramètre
<b>Réévaluation des croyances du décideur politique</b>	Règle de Bayes : valeur de l'état de la nature conditionnellement au message du lobby	Seuls les messages crédibles sont pris en compte. Règle de Bayes : distribution du vecteur de chocs spécifiques aux groupes conditionnellement aux messages et aux cotisations	Règle de Bayes : valeur du paramètre conditionnellement au message du lobby – ou bien vraie valeur du paramètre si le décideur a mené ses propres recherches
<b>RÉSULTATS</b>			
<b>Les groupes de pression ont-ils envoyé des messages ?</b>	Oui, à condition que le coût ne soit pas prohibitif, et que le choix du décideur après avoir reçu un message puisse être plus favorable au lobby qu'en l'absence de message	Oui, sauf les groupes extrémistes dont les messages n'auraient pas été crédibles, faute d'incitation à verser une cotisation suffisamment élevée	Pas toujours
<b>Les messages étaient-ils sincères ?</b>	Pas toujours	Oui : les messages mensongers n'auraient pas été crédibles	Pas toujours
<b>Qualité des croyances a posteriori du décideur politique : a-t-il réussi à retirer de l'information grâce aux messages ?</b>	Pas toujours : il peut mettre en oeuvre à tort une politique favorable au lobby, et inversement.	Oui. Le décideur a une information parfaite a posteriori.	Parfois, ce qui peut faire du lobbying un substitut aux propres recherches du décideur. Mais Sloof a montré que ce n'est qu'un substitut partiel, et que le décideur peut décider de mener ses propres recherches même après avoir reçu un message.

### **3. *Comment la Commission peut améliorer sa situation à l'égard des lobbies***

Il ressort de la comparaison de ces trois modèles de lobbying informationnel que c'est dans le modèle de Potters et van Winden que la situation du décideur politique est la moins confortable : sa seule source d'information est le message que le lobby lui envoie, et ce message est susceptible d'être faux. Par conséquent, sur une plus longue période, il est préférable pour le décideur de modifier les règles du jeu afin d'améliorer les conditions dans lesquelles il négocie. Deux changements sont envisageables :

- faire appel à un plus grand nombre de groupes de pression, et transformer le jeu en un jeu à la Lohmann, dans lequel le décideur profite de son pouvoir central pour agréger les messages et en retirer une information plus complète ;
- ou permettre au décideur de mener ses propres recherches, et passer à un modèle à la Rasmusen, dans lequel le décideur est moins dépendant du groupe de pression.

La Commission a déjà adopté un tel comportement à plusieurs occasions.

- **De Potters et van Winden à Lohmann**

De manière générale, la Commission a souvent encouragé le développement de lobbies dans de nombreux domaines : industriels, associations de consommateurs, mais aussi lobbies régionaux sous la forme notamment de représentations à Bruxelles. Cela peut se comprendre comme un moyen de diversifier ses sources pour retirer du lobbying une information plus complète. Dans le cadre des politiques régionales, ce comportement transparaît dans son attitude envers le lobbying des régions en déclin industriel décrit par Mc Aleavey [1994]. Dans un premier temps, le lobbying exercé par le RETI (REgions de Tradition Industrielle, une association regroupant plusieurs régions en déclin industriel, principalement françaises, britanniques et allemandes) à partir de 1984 était peu efficace parce que la Commission considérait que ces régions, peu nombreuses, ne défendaient que leurs intérêts particuliers et que ce lobby était trop idiosyncrasique. Mais en 1991, il est apparu que les aides au titre de l'Objectif 2 allaient être fortement réduites, sinon totalement supprimées, à l'issue de la période de programmation en 1993. Le RETI s'est alors transformé et a rejoint le lobby des régions de l'Objectif 2, qui regroupait des régions en déclin industriel sur l'ensemble de l'Europe. La Commission jugea que ce lobby représentait fidèlement des intérêts à l'échelle communautaire et que leurs revendications étaient plus crédibles. Non seulement elles obtinrent le maintien de l'Objectif 2 en 1994-1999, mais en plus les ressources accordées à cet objectif augmentèrent de 50%.

- **De Potters et van Winden à Rasmusen**

La Commission cherche également à obtenir ses propres renseignements pour réduire sa dépendance envers les rapports éventuellement fallacieux que les lobbies lui remettent. C'est une des raisons pour lesquelles la Commission exprime une forte préférence pour l'Objectif 1 et lui accorde

64% du budget des politiques structurelles et régionales. En effet, il est défini au niveau macroéconomique, pour lequel la Commission possède déjà ses propres statistiques et ses modèles économiques : cet objectif est donc clairement délimité et correctement contrôlé. En revanche, la Commission se montre réticente à l'égard de l'Objectif 2, principalement parce qu'il est défini au niveau microéconomique sur lequel la Commission est mal informée : la plupart de ses informations proviennent de sources nationales et locales. Mais elle a commencé à développer ses propres statistiques microéconomiques et elle entend poursuivre ses travaux dans ce domaine [Stéclebout 2001]. Pour la Commission, acquérir de l'information indépendamment des rapports que lui envoient les représentants nationaux, régionaux et locaux est une manière d'accroître son autonomie et de se protéger de la transmission d'informations erronées.

## **5. Problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre des modèles**

### **A. Limites des modèles de lobbying informationnel**

Les premières difficultés rencontrées lors des essais d'applications tiennent aux limites des modèles de lobbying informationnel eux-mêmes. Ainsi, si l'on considère le modèle élaboré par Potters et van Winden (1992), sa principale limite est qu'il s'agit d'un jeu à un coup, qui tient plus du « coup de bluff » que des véritables stratégies de lobbying développées en réalité par les régions – c'est-à-dire des contacts répétés sur longue période avec la Commission européenne. Sous cette forme, le modèle ne permet donc pas de rendre compte des informations accumulées par la Commission grâce au suivi des programmes (évaluations *in itinere* et *ex post*) ni des effets d'apprentissage dont bénéficient les régions au fur et à mesure qu'elles mettent en œuvre leur lobbying.

On peut envisager de modifier les hypothèses du modèle afin de prendre en compte ces deux phénomènes : si ce jeu est répété sur plusieurs périodes, on peut considérer que la croyance *ex ante* de la Commission à une période correspond à sa croyance *ex post* de la période précédente. En ce qui concerne l'effet d'apprentissage pour le lobby, cela peut se traduire par une diminution progressive du coût d'envoi du message.

Il est également possible, comme dans le paragraphe précédent, de considérer qu'au cours du temps, la Commission et les lobbies passent d'un jeu à un autre.

Mais plus fondamentalement, le problème posé par cette famille de modèles, et plus généralement par les modèles de théorie des jeux, est que les règles du jeu sont supposées connues des joueurs et fixées dès le départ. Ces hypothèses très fortes posent problème dans le cas des négociations politiques européennes, pour lesquelles on observe plutôt que les différents intervenants découvrent et construisent eux-mêmes les règles du jeu par tâtonnement. Les conditions des négociations sont devenues considérablement plus complexes et contraignantes entre la création du FEDER avec ses quotas nationaux fixes et le système actuel constitué de principes de gestion, de règles d'attribution, de réserves de performances et de mécanismes de contrôle.

## **B. Difficultés propres aux études européennes**

Un deuxième ensemble de difficultés tient à la complexité des configurations européennes. Les différences qui existent non seulement entre les Etats membres, mais également entre les régions d'un même Etat membre, sont telles qu'il est quasiment impossible de dégager une fonction d'utilité typique pour une région ou un Etat représentatifs. C'est probablement ce qui explique que les questions européennes soient insuffisamment théorisées et analysées par les économistes, tandis qu'elles font l'objet d'une littérature plus abondante sous forme d'études de cas précis en science politique.

On peut illustrer ce problème en dressant une liste non exhaustive des différences entre Etats et entre régions dans le cadre des politiques régionales et structurelles. Ces écarts de configuration permettent de mieux comprendre pourquoi on fait face à une telle diversité de fonctions d'utilité pour des acteurs pourtant soumis à de mêmes procédures communautaires.

### **1. Structure et pouvoir des autorités régionales**

Keating et Hooghe [1996] ont mis en avant la diversité des configurations politiques au niveau régional dans plusieurs Etats membres.

<b>ALLEMAGNE</b>	REGIONS ( <i>LÄNDER</i> ) AVEC DES GOUVERNEMENTS PUISSANTS TIRANT LEUR LEGITIMITE D'ELECTIONS DEMOCRATIQUES
<b>France</b>	Les autorités régionales sont institutionnellement faibles et en concurrence avec des figures politiques puissantes enracinées dans les villes et les départements ainsi que la bureaucratie territoriale de l'Etat central
<b>Royaume-Uni</b>	Absence d'autorités régionales, mais une capacité à mobiliser des lobbies territoriaux comprenant à la fois des acteurs gouvernementaux et privés (y compris à travers la création récente des Regional Development Agencies)
<b>Espagne</b>	Communautés autonomes ( <i>Autonomias</i> ) avec une identité historique plus ou moins forte
<b>Italie</b>	Les autorités régionales sont traditionnellement faibles institutionnellement, dominées par les partis politiques nationaux et faiblement liées à la société civile
<b>Belgique</b>	Depuis la réforme fédérale de 1993, dirigeants puissants responsables devant des assemblées élues, sur le modèle des Länder allemands

### **2. Motivations**

Les pays les moins favorisés, dans lesquels la plupart des régions sont éligibles à l'Objectif 1 (Grèce, Portugal, Irlande, une grande partie de l'Espagne), ont tendance à avoir pour but de réduire les inégalités nationales par rapport au reste de l'Union européenne. En revanche, les pays plus riches ont plutôt une problématique de réduction des disparités au niveau infrarégional (par exemple des zones urbaines). Mais cette distinction ne suit pas nécessairement un découpage Nord / Sud : par

exemple, les régions espagnoles sont habituellement dynamiques et motivées pour se développer tandis que le Mezzogiorno italien reste soumis à un système clientéliste. En France, il peut exister de grandes différences de motivation selon les régions.

### **3. *Qualité du suivi***

Dans le cas du monitoring des projets, la distinction correspond beaucoup plus nettement à un clivage Nord / Sud. Les pays du Nord fournissent une meilleure évaluation, avec des comptes plus clairs et plus complets, car ils ont une culture d'évaluation financière et physique que le Sud n'a pas. Par exemple, les dossiers de contrôle des programmes remis par les régions espagnoles et portugaises à la Commission contiennent souvent des données manquantes. Il arrive même que la Commission soit mieux informée que certaines de ces régions.

### **4. *Existence d'une tradition nationale de politique d'aménagement du territoire***

Certains pays mènent des politiques régionales et d'aménagement du territoire au niveau national depuis longtemps et ont eu le temps de se forger des habitudes nationales. Ces pays ont tendance à ne pas suivre facilement les règles émises par la Commission et à vouloir continuer à dépenser les aides européennes selon leurs propres habitudes. En revanche, les pays du Sud (et bientôt de l'Est) n'ont pas réellement établi de traditions nationales dans ce domaine car ces politiques n'existaient pas toujours au niveau national avant l'adhésion à l'Union européenne ; ils sont donc plus disposés à appliquer les règles de dépenses à la lettre.

### **5. *Qualité du lobbying***

Certains pays produisent un lobbying informationnel très efficace : c'est notamment le cas du Royaume-Uni, qui fournit à la Commission des informations traitées de manière à obtenir des aides. Mais là encore, il existe des différences entre les Etats membres et au coeur d'une même pays, si bien que certaines régions ont une efficacité nettement moindre (par exemple, la Corse agit plus à travers des menaces violentes que par une transmission stratégique d'information) ou même ne font pas de lobbying du tout.

## **C. *Problèmes statistiques***

Le dernier type de difficultés concerne les données statistiques, qui souvent sont incomplètes ou cachent certaines évolutions.

### **1. *Obstacles à la collecte des données***

Il est difficile d'obtenir des données exhaustives, pour différentes raisons : certains éléments sont confidentiels ou difficiles à évaluer (par exemple le coût du lobbying), certaines sources ne sont pas

prises à jour rapidement ni intégralement parce que les informations sont trop lourdes à gérer (c'est le cas de la base de données sur le site internet d'Info regio) ou encore, les données sur certains programmes en cours de négociation ne sont disponibles qu'avec un certain retard.

Ainsi, on pourrait envisager de tester la réactivité et le degré d'effort des régions pour maximiser leurs subventions en étudiant les stratégies mises en place par les régions actuellement en soutien transitoire Objectif 1. Il s'agirait de déterminer dans quelle mesure ces régions parviennent à mobiliser des sources de financement alternatives afin de compenser au moins partiellement la perte liée à la sortie de l'Objectif 1 : de quels autres programmes bénéficient-elles ? Quels montants reçoivent-elles pour ces programmes ? Mais cela supposerait de connaître la liste de ces programmes, alors que seules des informations partielles sont actuellement disponibles [voir Annexe 1, tableau 4b].

## **2. Ce que les chiffres ne montrent pas**

Même lorsque les données sont disponibles, elles peuvent cacher certaines évolutions pourtant révélatrices de comportements stratégiques.

Ainsi, au Portugal [Silva 2002], la région NUTS II de Lisbonne et de la Vallée du Tage a été redécoupée et parmi les 52 municipalités qui la composaient, seules 19 sont restées dans cette région ; les 33 autres ont été réparties entre les régions NUTS II de Centro et d'Alentejo. L'explication de ce redécoupage est que la région de Lisbonne est en phase de sortie de l'Objectif 1, tandis que le Centro et l'Alentejo, qui sont plus pauvres, continuent à recevoir d'importants financements européens. C'est donc uniquement afin de recevoir des aides plus élevées que ces régions ont été réorganisées – en revanche, en termes d'aménagement du territoire, l'effet est plutôt négatif puisque la zone métropolitaine de Lisbonne est désormais à cheval sur trois régions et gérée par trois Commissions de coordination régionale, ce qui complique l'élaboration des politiques de développement local.

## **6. Conclusion : intuitions à conserver et pistes de recherche**

En dépit des difficultés pour mettre en œuvre la modélisation proposée dans la partie 4, il demeure certaines intuitions sur le processus de formation des politiques régionales européennes. Chacune de ces hypothèses peut engendrer une nouvelle piste de recherche et de nouveaux développements analytiques.

### **1. Les moyens d'action des régions**

Nous avons vu que les régions peuvent intervenir à deux moments du processus de décision : en amont, par un lobbying sur la définition des objectifs et des modalités techniques de la politique régionale, et en aval, sur l'interprétation marginale des critères. Le premier mode d'intervention repose



sur une stratégie de long terme mais il peut avoir des effets très significatifs, tandis que le second mode d'intervention, plus immédiat, a un impact plus restreint.

- **En amont**

Il s'agit d'un lobbying (direct ou indirect, via le gouvernement) sur la définition des objectifs prioritaires, des critères d'éligibilité, des Initiatives communautaires. C'est une action sur longue période, qui passe par des pressions sur la Commission (par exemple pour la convaincre de maintenir des programmes qu'elle envisage de supprimer : c'était le cas pour les programmes Urban et pour l'Objectif 2), mais aussi par une institutionnalisation au niveau communautaire de programmes initialement menés de façon spontanée au niveau local (comme pour les programmes Interreg). Dans tous les cas, il s'agit pour les régions d'adapter les critères à leurs propres besoins.

- **En aval**

La stratégie est renversée à ce stade, puisque c'est à la région de s'adapter pour des critères d'éligibilité donnés. Cela peut se faire à travers un lobbying destiné à convaincre la Commission que l'on remplit bien les critères, même si ce n'est pas tout à fait le cas (par exemple : le lobbying de l'Eurorégion à propos de la frontière maritime ou terrestre entre la France et l'Angleterre).

Cela passe également par une conformation de la région elle-même aux critères, même si cela a des effets pervers. Citons trois exemples :

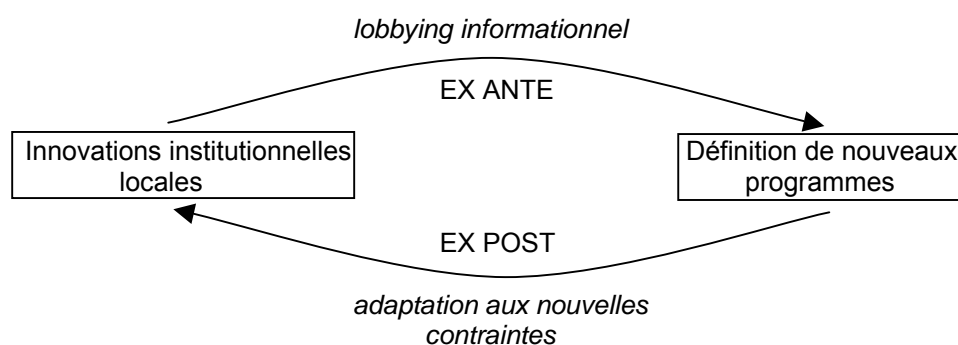
- Le redécoupage de régions NUTS II portugaises (Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Centro) pour placer davantage de communes en zone Objectif 1 et recevoir davantage de financements... mais en séparant ainsi la zone métropolitaine de Lisbonne en trois entités.
- L'intention de la Slovénie de créer des régions (actuellement inexistantes) en les délimitant de manière à créer des zones éligibles au titre de l'Objectif 1 alors que globalement, la Slovénie ne serait pas éligible... même si créer des régions dans un si petit pays n'a pas réellement de sens.
- En Italie du Sud [Tedesco 2002], la commune de Mola di Bari a dû prouver qu'elle respectait les critères des programmes Urban pour recevoir des aides européennes. Le problème est que cette ville de 25000 habitants est située en zone rurale et en zone Objectif 1, donc ses besoins correspondraient plus à des programmes Leader. Or, la Commission a défini une série d'indicateurs mesurant les problèmes qu'une ville européenne typique est supposée connaître, si bien que Mola di Bari a dû utiliser des indicateurs n'ayant aucun sens pour cette zone, pour démontrer la présence de problèmes qui n'existent pas réellement mais que la Commission s'attend à trouver dans une ville européenne.

## **2. Importance des innovations institutionnelles au niveau local**

Une intuition capitale à retenir est que tout ne vient pas de Bruxelles et que les innovations institutionnelles locales jouent un rôle important car elles peuvent ensuite être reprises par la Commission sous forme de programmes communautaires.

Cette intuition est confirmée par l'exemple des programmes de coopération transfrontalière apparus spontanément à plusieurs endroits en Europe – y compris entre le NPDC et ses voisins belges et britanniques – que la Commission a par la suite entérinés dans l'initiative Interreg à partir de 1990.

On observe une évolution cyclique qui peut être schématisée comme suit :



Des programmes sont d'abord mis en place par les autorités régionales ou locales de façon spontanée ; ces innovations institutionnelles locales retiennent l'attention de la Commission, qui a ainsi la possibilité d'observer un test en grandeur réelle avant de décider de s'approprier ces programmes et de les incorporer à ses instruments de politique communautaire. Informées de l'existence de ces nouveaux programmes communautaires, les régions peuvent alors s'adapter à ces nouvelles procédures pour bénéficier de ces financements. Mais pour entrer dans ce nouveau cadre, il est possible que certaines régions aient besoin à leur tour de mettre en œuvre des innovations qui pourront être retenues par la Commission, et ainsi de suite.

Cette processus combine deux approches abordées dans ce papier : le lobbying informationnel et la gouvernance multi-niveaux. En effet, l'observation des innovations locales par la Commission est renforcée par des contacts directs avec les acteurs locaux et se traduit par d'importants échanges d'informations. Cette évolution repose ainsi sur une articulation entre le niveau infranational (voire infrarégional) et le niveau supranational.

### **3. Prédications sur les effets de l'élargissement**

A l'instar des élargissements précédents, il est probable que le prochain élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale provoque d'importants changements dans la définition des politiques régionales. Quelles tendances peut-on envisager pour les politiques régionales après l'élargissement ?

On peut certainement s'attendre à des changements substantiels au cours des prochaines années. En ce qui concerne les objectifs prioritaires, la Commission a déjà fait part de ses critiques à l'égard des objectifs actuels. Premièrement, les critères d'éligibilité pour l'Objectif 1 sont tels qu'ils mettent sur un pied d'égalité de vieilles régions industrielles en déclin, comme le NPDC et une partie du Royaume-Uni, et des régions en retard de développement, comme l'Andalousie en Espagne, la

Calabre en Italie et les îles grecques. Pourtant, leurs problèmes sont très différents : les premiers ont un problème de restructuration industrielle alors que les derniers ont un problème de sous-développement structurel. Deuxièmement, la Commission est réticente et méfiante envers l'Objectif 2, parce qu'elle manque de données microéconomiques et qu'elle soupçonne les Etats membres d'utiliser cet objectif pour financer des projets qui devraient relever uniquement du niveau national.

De plus, les futurs nouveaux adhérents ont un niveau de PIB par habitant très bas et si les règles de calcul des subventions restent les mêmes, les dépenses structurelles risquent d'exploser.

C'est pourquoi on peut s'attendre à une redéfinition des objectifs prioritaires. D'une part, les objectifs prioritaires des Fonds structurels vont probablement se tourner principalement vers les PECO. D'autre part, les régions qui sont actuellement éligibles aux objectifs prioritaires mais qui ne le seront plus après l'élargissement vont avoir besoin de nouvelles sources de financement et mènent dès maintenant un intense lobbying auprès de la Commission pour qu'elle maintienne certaines aides et mette en œuvre de nouveaux programmes. Comme la Commission a annoncé son intention de développer la coopération interrégionale et les programmes à forte valeur ajoutée communautaire (comme l'environnement, l'égalité hommes-femmes, les technologies de l'information et de la communication), il est probable que ces thèmes donnent lieu à de nouveaux programmes communautaires.

## Références

- BECKER G.S. (1983), « A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence », *Quarterly Journal of Economics*, 98 (3), pp. 371-400
- BENZ Arthur et Burkard EBERLEIN (1998), *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, Institut Universitaire Européen, Working Paper RSC n° 98/31, Florence
- CHURCH A. et P. REID (1995), "Trans-frontier Co-operation, Spatial Development Strategies and the Emergence of a New Scale of Regulation: the Anglo-Saxon French Border", *Regional Studies*, Vol. 29.3, pp 297-306
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2001), *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Bruxelles
- FLIGSTEIN Neil et Alec STONE SWEET (2002), "Constructing Politics and Markets: An Institutionalist Account of European Integration", *American Journal of Sociology*, 107 (5), mars 2002, pp. 1206-1243
- KANDOGAN Yener (2000), "Political Economy of Eastern Enlargement of the European Union: Budgetary Costs and Reforms in Voting Rules", *European Journal of Political Economy*, 16(4), pp. 685-705
- KEATING Michael et Liesbet HOOGHE (1996), "By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process", in : *European Union: Power and Policy-Making*, J.J. RICHARDSON (dir.), Routledge, New York, NY, pp. 216-229
- KOHLER-KOCH Beate (2002), "European Networks and Ideas: Changing National Policies?", in : *European Integration online Papers* (EIoP), 6 (6), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006a.htm>
- LAGERLÖF Johan (1997), "Lobbying, Information, and Private and Social Welfare", *European Journal of Political Economy*, 13 (3), pp. 615-37
- LOHMANN Susanne (1995), "Information, Access, and Contributions: A Signalling Model of Lobbying", *Public Choice*, 85 (3-4), pp. 267-84
- MARKS Gary, François NIELSEN, Leonard RAY et Jane SALK (1996), "Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union", in : *Governance in the European Union*, Gary MARKS, Fritz W. SCHARPF, Philippe C. SCHMITTER et Wolfgang STREECK (dir.), London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 40-63
- MC ALEAVEY Paul (1994), *The Political Logic of the European Community Structural Funds Budget: Lobbying Efforts by Declining Industrial Regions*, Institut Universitaire Européen, Working Paper RSC n° 94/2, Florence
- MORAVCSIK Andrew (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), pp.473-524
- MORAVCSIK Andrew (1998), *The Choice for Europe - Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, NY
- PALARD J. (dir.) (1998), *Vers l'Europe des régions ?*, La Documentation française, coll. Problèmes politiques et sociaux, Paris
- POTTERS Jan (1992), *Lobbying and Pressure. Theory and Experiments*, Ph.D. Thesis, Amsterdam

- POTTERS Jan et Frans van WINDEN (1992), "Lobbying and Asymmetric information", *Public Choice*, 74, pp. 269-92
- RASMUSEN Eric (1993), "Lobbying when the Decision-Maker Can Acquire Independent Information", *Public Choice*, 77, pp. 899-913
- SILVA Paulo (2002), *Metropolitanization, Urban Discontinuities and New Centralities*, mimeo
- SLOOF R. (1998), *Game-theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups*, Kluwer Academic Publishers, Boston
- SMYRL Marc E. (1995), *From Regional Policy Communities to European Networks: Inter-regional Divergence in the Implementation of EC Regional Policy in France*, Institut Universitaire Européen, Working Paper RSC n° 95/20, Florence
- STECLEBOUT Eloïse (2001), *Entretiens avec des fonctionnaires européens, un député européen (Alain Lipietz) et un lobbyiste : quels enseignements pour l'étude du lobbying mené par les autorités régionales et nationales auprès des institutions européennes ?*, mimeo
- STECLEBOUT Eloïse (2002), *Europeanization of Regional Policies and Conflicts over Power: The Case of the French Region of Nord-Pas de Calais*, papier présenté au colloque « Rethinking EU Spatial Policies as a Hologram: Actions, Institutions, Discourses » du European Young Researchers Network on EU Spatial Policies, Venise, octobre 2002
- TEDESCO Carla (2002), *Hybridizing "European" Spatial Policies Frames in Local Contexts*, mimeo
- TSEBILIS George (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Economics*, University of California Press, Berkeley, CA

## ANNEXE 1 : STATISTIQUES

Graphique 1 : Evolution du budget annuel des politiques structurelles

Tableau 1 : Evolution du budget des politiques structurelles par période de programmation

Graphique 2 : Répartition des aides structurelles en 2000-2006

Tableau 2 : Répartition des Fonds structurels par objectif, par initiative et par pays en 2000-2006

Graphique 3 : Répartition des aides structurelles par Etat en 2000-2006

Tableau 3 : Aides structurelles accordées à la France en 2000-2006

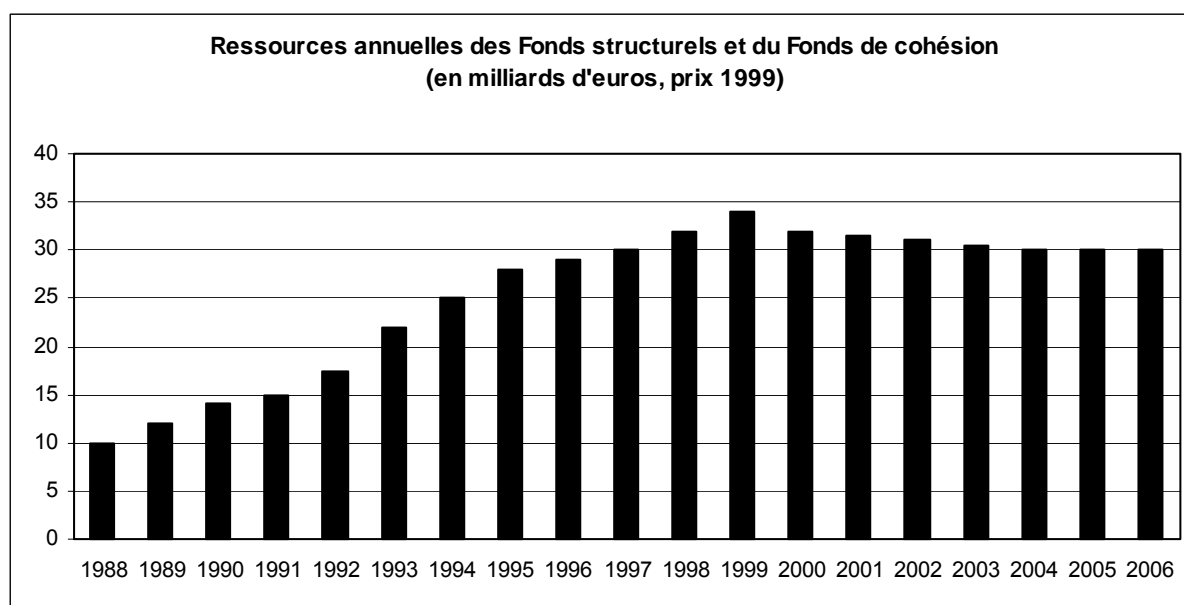
Tableau 4a : Aides structurelles accordées au NPDC en 1994-1999

Tableau 4b : Aides structurelles accordées au NPDC en 2000-2006

Tableau 5 : Origine des fonds publics dans le Nord-Pas de Calais en 2000-2006

Tableau 6 : Budget annuel de la Région Nord-Pas de Calais

**Graphique 1. Evolution du budget annuel des politiques structurelles**



*Source : Commission européenne*

NB : pour 2002-2006, estimations d'après la programmation pour 2000-2006.

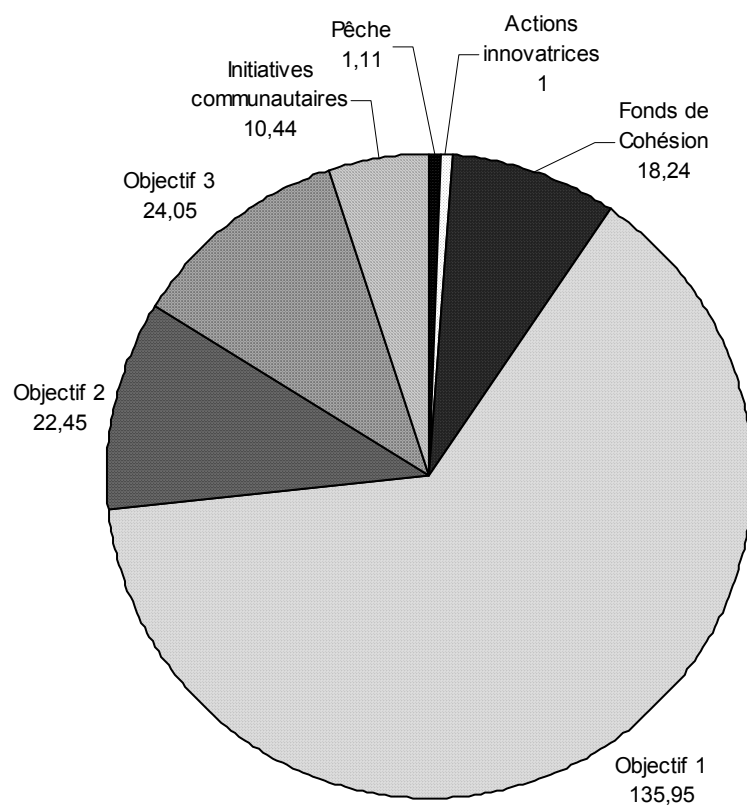
**Tableau 1. Evolution du budget des politiques structurelles par période de programmation**  
(en milliards d'euros, prix 1999)

1989-1993	70	(14 par an)
1994-1999	177	(29.5 par an)
2000-2006	213	(30.4 par an)

*Source : Commission européenne*

**Graphique 2. Répartition des aides structurelles en 2000-2006**

(en milliards d'euros, prix 1999)



Source : Commission européenne

**Tableau 2. Répartition des Fonds structurels par objectif, par initiative et par pays en 2000-2006**

(en millions d'euros, prix 1999 ; hors actions innovatrices)

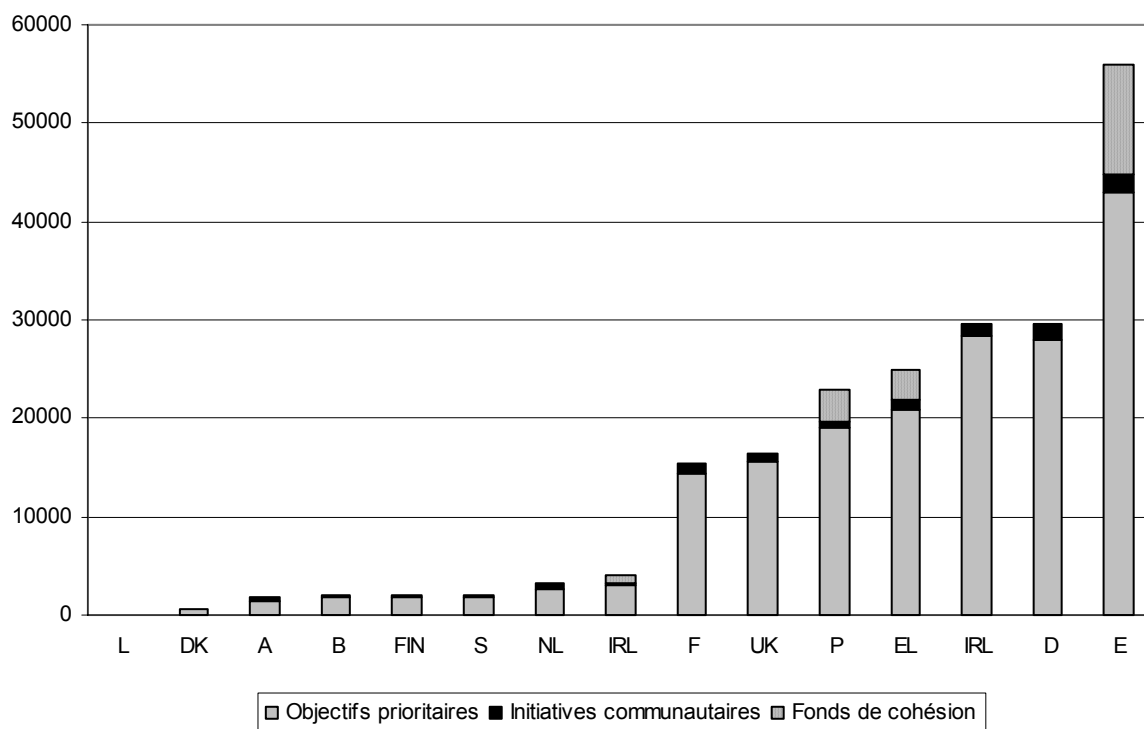
ETAT MEMBRE	OBJECTIFS PRIORITAIRES						INITIATIVES COMMUNAUTAIRES					Fonds de Cohésion	IFOP	TOTAL (hors actions innovatrices)	
	Objectif 1	Soutien transitoire Objectif 1	Objectif 2	Soutien transitoire ex-Objectif 2 et 5b	Objectif 3	Sous-total objectifs prioritaires	Interreg III	Urban II	Equal	Leader+	Sous- total PIC				
Belgique	0	625	368	65	737	1 795	104	20	70	15	209		34	2038	1,0%
Danemark	0	0	156	27	365	548	34	5	28	16	83		197	828	0,4%
Allemagne	19 229	729	2 984	526	4 581	28 049	737	140	484	247	1 608		107	29764	14,0%
Grèce	20 961	0	0	0	0	20 961	568	24	98	172	862	3060	0	24883	11,7%
Espagne	37 744	352	2 553	98	2 140	42 887	900	106	485	467	1 958	11160	200	56205	26,5%
France	3 254	551	5 437	613	4 540	14 395	397	96	301	252	1 046		225	15666	7,4%
Irlande	1 315	1 773	0	0	0	3 088	84	5	32	45	166	720	0	3974	1,9%
Italie	21 935	187	2 145	377	3 744	28 388	426	108	371	267	1 172		96	29656	14,0%
Luxembourg	0	0	34	6	38	78	7	0	4	2	13		0	91	0,0%
Pays-Bas	0	123	676	119	1 686	2 604	349	28	196	78	651		31	3286	1,5%
Autriche	261	0	578	102	528	1 469	183	8	96	71	358		4	1831	0,9%
Portugal	16 124	2 905	0	0	0	19 029	394	18	107	152	671	3300	0	23000	10,8%
Finlande	913	0	459	30	403	1 805	129	5	68	52	254		31	2090	1,0%
Suède	722	0	354	52	720	1 848	154	5	81	38	278		60	2186	1,0%
Royaume- Uni	5 085	1 166	3 989	706	4 568	15 514	362	117	376	106	961		121	16596	7,8%
Réseaux							47	15	50	40	152			152	0,1%
EUR-15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	182 458	4 875	700	2 847	2 020	10 442	18240	1106	212246	100%
	60,1%	4,0%	9,3%	1,3%	11,3%	86,0%	2,3%	0,3%	1,3%	1,0%	4,9%	8,6%	0,5%	100%	

Source : Commission européenne et calculs personnels



### Graphique 3. Répartition des aides structurelles par Etat en 2000-2006

(en millions d'euros, prix 1999)



Source : Commission européenne et calculs personnels

(NB : le niveau des aides de l'IFOP et au titre des actions innovatrices est trop faible pour qu'elles apparaissent sur le graphique.)

**Tableau 3. Aides structurelles accordées à la France en 2000-2006**

(en millions d'euros)

<b>Objectifs prioritaires</b>	<b>14 395</b>
Objectif 1	3 254
Objectif 1 soutien transitoire	551
Objectif 2	5 437
Objectif 2 soutien transitoire	613
Objectif 3	4 540
<b>Initiatives communautaires</b>	<b>1 046</b>
Interreg III	397
Urban II	96
Equal	301
Leader +	252
<b>TOTAL</b>	<b>15 441</b>

Source : Commission européenne

**Tableau 4a. Aides structurelles accordées au Nord-Pas de Calais en 1994-1999**

(en millions d'euros)

<b>Objectifs prioritaires</b>	<b>1146,8</b>
Objectif 1	458,4
Objectif 2	688,4
<b>Initiatives communautaires</b>	<b>205,6</b>
Interreg II Hainaut / NPDC / Picardie	71,5
Interreg II NPDC / Flandres	18
Interreg II NPDC / Kent	45,1
Urban Roubaix-Tourcoing	7
Urban Valenciennes	4,9
Rechar II	16,9
Resider II	14,3
Konver II	1,1
Retex	7,7
Adapt	3,4
Emploi	13,7
Leader	2
<b>TOTAL</b>	<b>1352,4</b>

Source : Commission européenne et calculs personnels

**Tableau 4b. Aides structurelles accordées au Nord-Pas de Calais en 2000-2006**

(en millions d'euros)

<b>Objectifs prioritaires</b>	<b>997,2</b>
Objectif 1 soutien transitoire	389
Objectif 2 (partiellement soutien transitoire)	608,2
<b>Initiatives communautaires</b>	<b>- *</b>
Interreg III	- *
Urban II	0
Equal	- *
Leader +	- *
<b>TOTAL</b>	<b>- *</b>

\* = donnée non encore disponible

Source : Commission européenne

**Tableau 5. Origine des fonds publics dans le Nord-Pas de Calais en 2000-2006**

(en millions d'euros)

Etat	1597	37.2%
Région	1070	24.9%
Départements	396	9.2%
Fonds européens	1235	28.7%
<b>TOTAL</b>	<b>4298</b>	<b>100%</b>

*Source : Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006*

**Tableau 6. Budget annuel de la Région Nord-Pas de Calais**

(en millions d'ECU et d'euros, prix courants)

1998	846
1999	869
2000	-*
2001	-*
2002	1157
2003	1206

\* = non disponible

*Source : Conseil régional Nord-Pas de Calais*

## ANNEXE 2 : LE MODELE DE LOBBYING INFORMATIONNEL DE POTTERS ET VAN WINDEN (1992)

### Hypothèses spécifiques à ce modèle

- un seul groupe de pression (F) face au décideur politique (G)
- le lobby dispose d'une information parfaite
- le lobby a la possibilité de mentir
- envoyer un message a un coût  $c$  pour le lobby (aucun coût pour le décideur)
- le décideur n'a pas la possibilité de mener ses propres recherches pour vérifier la valeur du paramètre

G choisit une action  $x \in X = \{x_1, x_2\}$  où  $x_2$  est favorable à F.

Les paiements des joueurs pour une action  $x$  dépendent de l'état de la nature  $\theta \in \Theta = \{\theta_1, \theta_2\}$ .

La vraie valeur de  $\theta$  est une information privée de F.

Avant que G ne prenne sa décision, F peut :

- lui envoyer un message  $s = m^\circ$  (signal «  $\theta = \theta_2$  »), coût :  $c$
- ou ne pas lui envoyer de message ( $s = n$ ), coût : 0

### Matrice des paiements

Lecture : (paiement de G, paiement de F)

NB : la structure de cette matrice des paiements est inhabituelle :  $\theta$  n'est pas une action de F mais l'état de la nature.

	$\theta = \theta_1$	$\theta = \theta_2$
$x = x_1$	$a_1, 0$	$0, 0$
$x = x_2$	$0, b_1$	$a_2, b_2$

$a_i > 0$  ( $i = 1, 2$ ) : paiement de G quand il prend la « bonne » décision  $x = x_i$  quand  $\theta = \theta_i$ .

Quand G joue  $x_2$ , F reçoit un paiement  $b_i$  quand  $\theta = \theta_i$

On suppose  $b_1 > 0$  et  $b_2 > 0 \rightarrow$  conflit d'intérêts partiel :

- quand  $\theta = \theta_1$ , F a intérêt à mentir
- quand  $\theta = \theta_2$ , F a intérêt à dire la vérité

### Notation

Quand  $\theta = \theta_i$ , on dit que le type du lobby est  $F_i$ .

### Stratégie des joueurs

- probabilité que G joue  $x_2$  quand il reçoit le signal  $s$  :  $\sigma(s)$   
( $s \in S = \{m^\circ, n\}$ )
- probabilité que  $F_i$  envoie le message  $s$  :  $p_i(s)$

### Croyances de G

- ex ante : G attribue à l'état  $\theta_2$  la probabilité  $p$
- ex post : après avoir reçu le message  $s$ , G attribue à l'état  $\theta_2$  la probabilité  $q(s) = P\{\theta=\theta_2|s\}$

### Equilibre de lobbying (LE : lobbying equilibrium)

Couple  $(\sigma, \rho)$  vérifiant les conditions :

- (1) Si  $\rho_i(s) > 0$ , alors  $s$  maximise  $b_i\sigma(s) - c(s)$   
De plus,  $\rho_i(m^\circ) + \rho_i(n) = 1$  pour  $i = 1, 2$   
*( $\rho$  doit maximiser l'espérance de paiement de  $F$ , en prenant la stratégie de  $G$  comme donnée)*
- (2) Si  $\sigma(s) > 0$  (resp.  $< 1$ ), alors  $q(s) \geq$  (resp.  $\leq$ )  $\alpha = a_1/(a_1+a_2)$   
*( $\sigma$  doit maximiser l'espérance de paiement de  $G$  étant donné sa croyance ex post)*
- (3)  $q(s) = p\rho_2(s) / [(1-p)\rho_1(s)+p\rho_2(s)]$  si le dénominateur est positif ; sinon, la croyance  $q(s)$  doit être concentrée sur le type  $F_i$  qui est le plus susceptible d'envoyer le signal hors équilibre  $s$   
*(Lorsque c'est possible, la croyance de  $G$  doit respecter la règle de Bayes, et en dehors de l'équilibre, la croyance se concentre sur le type le plus susceptible d'envoyer un message différent du message d'équilibre)*

### Conditions sur les paramètres

- Si  $b_1 > b_2 > 0$  alors  $\rho_i(m^\circ) = 0$  et  $\sigma(n) = \sigma(p)$  dans tout LE.  
*( $F$  est plus incité à envoyer un message faux quand  $\theta = \theta_1$  qu'un message honnête quand  $\theta=\theta_2$  donc  $G$  considérerait tout message  $m^\circ$  comme un mensonge)*
- Pour que  $F$  envoie des messages, il faut que  $b_2 > c$   
*(sinon le coût des messages serait prohibitif)*

d'où les conditions d'existence du lobbying :

$$\begin{cases} b_2 > b_1 > 0 \\ b_2 > c \end{cases}$$

### Cas à distinguer selon la valeur des paramètres

1.  $b_1 < c \rightarrow$  le coût d'envoi du message est prohibitif pour  $F_1$   
 $b_1 > c \rightarrow$  le coût n'est pas prohibitif
2.  $p > \alpha \rightarrow$  sur la base de ses croyances ex ante,  $G$  déciderait de jouer  $x_2$  (favorable à  $F$ )  
 $p < \alpha \rightarrow$  sur la base de ses croyances ex ante,  $G$  déciderait de jouer  $x_1$  (défavorable à  $F$ )

Equilibres de lobbying

	<b><math>p &lt; \alpha</math> : équilibre unique</b>	<b><math>p &gt; \alpha</math> : équilibre multiple</b>
<b><math>c &lt; b_1 &lt; b_2</math></b>	<b>(LE1) :</b> $\rho_1(m^\circ) = p(1-\alpha)/[(1-p)\alpha]$ , $\rho_2(m^\circ) = 1$ $\sigma(n) = 0$ , $\sigma(m^\circ) = c/b_1$	<b>(LE3) :</b> $\rho_1(m^\circ) = \rho_2(m^\circ) = 0$ $\sigma(n) = \sigma(m^\circ) = 1$ <b>(LE4) :</b> $\rho_1(m^\circ) = 0$ , $\rho_2(m^\circ) = 1 - (1-p)\alpha/[p(1-\alpha)]$ $\sigma(n) = 1 - c/b_2$ , $\sigma(m^\circ) = 1$ <b>(LE5) :</b> $\rho_1(m^\circ) = \rho_2(m^\circ) = 1$ $\sigma(n) = 0$ , $\sigma(m^\circ) = 1$
<b><math>b_1 &lt; c &lt; b_2</math></b>	<b>(LE2) :</b> $\rho_1(m^\circ) = 0$ , $\rho_2(m^\circ) = 1$ $\sigma(n) = 0$ , $\sigma(m^\circ) = 1$	<b>(LE2)</b> <b>(LE3)</b>

Interprétation

**LE1 :**  $F_2$  envoie toujours un message et  $F_1$  a une stratégie mixte (il faut en effet que la probabilité qu'un message vienne de  $F_2$  soit plus élevée que celle qu'un message vienne de  $F_1$  pour que  $G$  décide de jouer  $x_2$ ). Le message est donc informatif, mais comme un doute existe,  $G$  a une stratégie mixte. En revanche,  $G$  interprète l'absence de message comme la révélation que  $\theta = \theta_1$ .

**LE2 :** comme le coût est prohibitif pour  $F_1$ , seul  $F_2$  envoie un message, et quand il reçoit un message,  $G$  en conclut toujours que  $\theta = \theta_2$ .

**LE3 :** quand les croyances ex ante de  $G$  sont déjà favorables à  $F$ , n'effectuer aucun lobbying est toujours une stratégie optimale pour  $F$ .

**LE4 :** seul  $F_2$  envoie un message avec une probabilité positive, donc un message est une preuve que  $\theta = \theta_2$ . Par ailleurs, comme  $\sigma(n)$  est très élevé,  $F_1$  n'a pas intérêt à envoyer un message coûteux.

**LE5 :**  $G$  est certain de recevoir un message. S'il n'en reçoit pas (s n'est pas un signal d'équilibre),  $G$  en conclut que  $\theta = \theta_1$  (cf. condition d'équilibre (3)).

### Conclusions

Le groupe de pression a parfois intérêt à effectuer du lobbying, même s'il est coûteux, dans deux cas :

- si cela permet de modifier le choix que le décideur aurait fait en se fondant sur ses propres croyances ex ante (LE1, LE2)
- si le fait que le décideur reçoive un message l'amène à prendre une décision plus favorable au groupe de pression qu'en l'absence de message (LE2, LE4, LE5)

En termes de paiements associés à ces équilibres :

- dans certains cas (par exemple LE2), à la fois le décideur politique et le groupe de pression retirent des bénéfices du lobbying
- d'autres cas (par exemple LE5), les coûts consacrés au lobbying informationnel sont une pure perte pour les deux joueurs.

### ANNEXE 3 : LE MODELE DE LOBBYING INFORMATIONNEL DE LOHMANN (1995)

#### Hypothèses spécifiques à ce modèle

- n groupes d'intérêt (n impair) font face à un décideur politique
- Chaque groupe d'intérêt possède une information imparfaite mais, pris ensemble au niveau agrégé, les groupes sont parfaitement informés
- Théoriquement, les groupes d'intérêt peuvent mentir (mais le jeu est tel que finalement aucun ne ment)
- Envoyer un message peut entraîner un coût pour un groupe d'intérêt sous forme de cotisation, si cela est nécessaire pour rendre le message crédible.
- Le décideur ne peut pas mener ses propres recherches pour vérifier l'exactitude des messages, mais en analysant le montant des cotisations versées par les groupes d'intérêt, il détermine si ces messages sont crédibles ou non.

Le décideur a le choix entre maintenir le statu quo (Q) ou appliquer une nouvelle politique (A).

#### Paielements

Le groupe d'intérêt i ( $i = 1, \dots, n$ ) a la fonction d'utilité suivante :

$$U_i = \begin{cases} -\frac{1}{2} (Q - s_i)^2 + q_i - c_i & \text{si } Q \text{ est maintenu,} \\ -\frac{1}{2} (A - s_i)^2 + a_i - c_i & \text{si } A \text{ est mise en oeuvre,} \end{cases}$$

avec  $0 \leq Q < A \leq 1$ ;

$s_i$  est un choc spécifique au groupe ;

$q_i$  et  $a_i$  sont les profits supplémentaires que le groupe tire respectivement du statu quo et de l'autre politique ;

$c_i$  est une cotisation versée par le groupe i,  $c_i \geq 0$ .

Les chocs  $s_1, \dots, s_n$  sont des tirages indépendants d'une distribution uniforme  $\beta(\cdot)$  sur  $[0,1]$ .

Les paramètres de profit  $p_1, \dots, p_n$  sont définis par  $p_i \equiv a_i - q_i$  et sont uniformément distribués sur

$[-\bar{p}, \bar{p}]$ ,  $\bar{p} > 0$ . Ces paramètres sont connus de tous.

Le décideur choisit de maintenir le statu quo ou de mettre en œuvre l'autre politique afin de maximiser le bien-être agrégé :

$$U_P = \sum_{i=1}^n U_i$$

#### Chronologie

- Au début de la période 1, la nature tire un vecteur de n chocs spécifiques aux groupes,  $[s_1, \dots, s_n]$ .
- Puis chaque groupe i observe de façon isolée une réalisation indépendante d'un signal binaire  $\sigma$ . La probabilité que le groupe i observe la réalisation  $\sigma = 1$  ( $\sigma = 0$ ) est égale à  $s_i$  ( $1 - s_i$ ).
- Chaque groupe tire de l'observation de  $\sigma$  une hypothèse sur la distribution de son choc  $s_i$  :  $\beta(s_i|\sigma)$ .



- Etape de lobbying : chaque groupe décide d'avoir accès ou non au décideur et de lui envoyer un message. Formellement, la stratégie de lobbying d'un groupe  $i$  est donnée par deux nombres :  $r_i(\sigma) \in \{0, 1, \emptyset\}$  et  $c_i(\sigma) \in [0, \infty[$ . Les messages  $r_i(\sigma) = 0$  et  $r_i(\sigma) = 1$  signifient respectivement « le groupe  $i$  a observé  $\sigma = 0$  » et « le groupe  $i$  a observé  $\sigma = 1$  », et ces messages sont accompagnés de la cotisation  $c_i(\sigma)$ . Si le groupe  $i$  choisit de ne pas verser de droit d'accès pour transmettre son information ( $r_i(\sigma) = \emptyset$ ), il ne paie pas de cotisation.
- Le décideur observe les messages et les cotisations  $\{r_i, c_i\}_{i=1, \dots, n}$ .
- Le décideur en déduit une hypothèse a posteriori sur la densité  $\{\beta(s_i | \{r_i, c_i\})\}_{i=1, \dots, n}$  du vecteur de chocs  $[s_1, \dots, s_n]$  conditionnellement aux messages et aux cotisations  $\{r_i, c_i\}_{i=1, \dots, n}$ .
- Etape de la décision politique : le décideur prend une décision  $d(\{r_i, c_i\}_{i=1, \dots, n}) \in \{0, 1\}$  :  $d = 0$  correspondant au maintien du statu quo et  $d = 1$  à un changement de politique.
- Le vecteur des réalisations des chocs est révélé, et les paiements sont réalisés.

### Equilibre

Un équilibre séquentiel du jeu est donné par les stratégies de lobbying des groupes,  $\{r_i(\sigma), c_i(\sigma)\}_{i=1, \dots, n}$  ; leurs croyances au moment du choix de lobbying,  $\{\beta(s_i | \sigma)\}_{i=1, \dots, n}$  ; la règle de décision du décideur politique,  $d(\{r_i, c_i\}_{i=1, \dots, n})$  ; et ses croyances au moment du choix de politique,  $\{\beta(s_i | \{r_i, c_i\})\}_{i=1, \dots, n}$ . Les meilleures réponses et les croyances sont cohérentes et remplissent les conditions suivantes :

- (E1) La stratégie de lobbying du groupe  $i$ ,  $[r_i(\sigma), c_i(\sigma)]$ , maximise son espérance d'utilité  $E(U_i | \sigma)$  au moment du choix de lobbying.
- (E2) Le groupe  $i$  utilise la règle de Bayes pour calculer  $\beta(s_i | \sigma)$ , sa croyance a posteriori sur la densité du choc  $s_i$  conditionnellement à l'information  $\sigma$ .
- (E3) La règle de décision du décideur politique,  $d(\{r_i, c_i\}_{i=1, \dots, n})$ , maximise son espérance d'utilité  $E(U_P | \{r_i, c_i\}_{i=1, \dots, n})$  au moment du choix de politique.
- (E4) Le décideur utilise la règle de Bayes pour calculer  $\{\beta(s_i | \{r_i, c_i\})\}_{i=1, \dots, n}$ , sa croyance a posteriori sur la densité du vecteur de chocs  $[s_1, \dots, s_n]$  conditionnellement à l'information  $\{r_i(\sigma), c_i(\sigma)\}_{i=1, \dots, n}$ .

Chaque groupe anticipe parfaitement la règle de décision du décideur : le statu quo est renversé si le nombre de messages crédibles qui lui sont défavorables par rapport aux messages favorables excède un certain seuil.

### Qu'est-ce qu'un message credible ?

Les préférences d'un groupe d'intérêt dépendent à la fois de son paramètre de profit  $p_i$  et de son choc spécifique  $s_i$ , sur lequel il a une information privée à travers la réalisation du signal  $\sigma$ . Ce sont les préférences du groupe qui déterminent son choix quant à l'achat du droit d'accès.

On distingue trois intervalles correspondant à trois types de groupes :

- sur  $[-\bar{p}, \bar{p}]$ , tous les groupes préfèrent le statu quo indépendamment de leur information sur  $s_i$  ; on les appelle « groupes extrémistes pro statu quo » ;
- inversement, sur  $[\underline{p}, \underline{\bar{p}}]$ , tous les groupes préfèrent l'autre politique indépendamment de leur information sur  $s_i$  ; on les appelle « groupes extrémistes anti statu quo » ;
- entre les deux, sur  $[\underline{\bar{p}}, \bar{p}]$ , les groupes de type  $\sigma = 0$  préfèrent le statu quo et les groupes de type  $\sigma = 1$  préfèrent l'autre politique ; on les appelle « groupes modérés ».

Les groupes modérés sont incités à transmettre leur vraie information - c'est-à-dire à annoncer  $r_i = 0$  (resp. 1) quand ils sont de type  $\sigma = 0$  (resp. 1) – et le décideur le sait ; par conséquent, les messages des modérés sont toujours crédibles et ils ont accès au décideur sans payer de cotisation.

En revanche, les messages des groupes extrémistes ne sont pas crédibles sans cotisation, puisque ces groupes ont toujours intérêt à annoncer  $r_i = 0$  pour les pro statu quo, et  $r_i = 1$  pour les anti statu quo. Les groupes extrémistes pro statu quo qui sont vraiment de type  $\sigma = 0$  et les anti statu quo qui sont vraiment de type  $\sigma = 1$  doivent donc payer une cotisation pour donner de la crédibilité à leur message. Cette cotisation est égale à la cotisation minimale qui garantit qu'un groupe de l'autre type n'ait pas intérêt à cotiser (c'est-à-dire à la différence entre l'espérance d'utilité que le groupe tire d'une décision politique favorable multipliée par la probabilité espérée que son message soit décisif pour le décideur, quand le groupe est du 'bon' type, et l'espérance d'utilité correspondante s'il est de l'autre type). Ainsi, le décideur sait qu'un groupe qu'un groupe extrémiste pro statu quo qui a payé une cotisation est bien de type  $\sigma = 0$ , et qu'un groupe extrémiste anti statu quo qui a payé une cotisation est bien de type  $\sigma = 1$ .

### Résultats du jeu

**Corollaire 1 :** La contribution versée par un groupe d'intérêts est faible par rapport aux bénéfices qu'il s'attend à tirer de la décision politique.

*Cela est dû au problème de passager clandestin : en effet, les groupes qui paient des cotisations (les groupes extrémistes) ne prennent pas seulement en compte les bénéfices qu'ils attendent d'une décision politique favorable, mais aussi la probabilité (très faible) que leur message soit décisif pour le choix du décideur politique.*

**Corollaire 2 :** Les groupes d'intérêts ont un accès gratuit, tandis que les groupes extrémistes paient une cotisation strictement positive pour avoir le droit d'accéder au décideur.

*En effet, les premiers ont intérêt à annoncer la vérité (donc leurs intérêts vont dans le même sens que ceux du décideur) tandis que les derniers sont incités à manipuler le décideur et doivent payer une cotisation pour rendre leurs rapports crédibles.*

**Corollaire 3 :** L'information dispersée entre les groupes d'intérêts est entièrement révélée.

## ANNEXE 4 : LE MODELE DE LOBBYING INFORMATIONNEL DE RASMUSEN (1993) ET LES COMMENTAIRES DE SLOOF (1997)

### Hypothèses spécifiques à ce modèle

- Un seul lobby face au décideur politique
- Le lobby possède une information parfaite sur les préférences de l'électorat (son « type » ou encore « l'état de la nature ») :  $T \in \{0, \tau\}$
- Le lobby peut mentir
- Le lobby peut envoyer un message ( $L = \lambda$ ) ou ne pas en envoyer ( $L = 0$ )
- Pour le lobby, le coût d'envoi d'un message est  $\lambda$  ; recevoir un message ne coûte rien au décideur.
- Le décideur peut mener ses propres recherches, soit pour vérifier l'exactitude du message que le lobby lui a envoyé, soit pour découvrir la vraie valeur de l'état de la nature si le lobby ne lui a pas envoyé de message. Cette recherche a un coût pour le décideur.

Le décideur doit choisir entre maintenir le statu quo, c'est-à-dire choisir l'action  $\hat{T} = 0$ , ou bien innover, c'est-à-dire jouer  $\hat{T} = \tau$ . Il préfère choisir l'action que l'électorat préfère. Le lobby veut que le décideur innove, et il est donc incité à lui faire croire que l'électorat préfère l'innovation, c'est-à-dire que  $T = \tau$ , que cela soit vrai ou non. Le décideur et le lobby ont donc des intérêts partiellement conflictuels.

### Déroulement du jeu

- La nature choisit les préférences de l'électorat pour l'innovation :  $T \in \{0, \tau\}$ , avec  $P(T = 0) = \alpha > \frac{1}{2}$ . Le lobby observe  $T$ , mais pas le décideur.
- Le lobby choisit son niveau de lobbying  $L \in \{0, \lambda\}$ , et le décideur observe son choix  $L$ .
- Le décideur choisit  $C$ , les dépenses pour découvrir  $T$ .
  - Si le décideur a reçu un message du lobby,  $C \in \{0, C_1\}$ , où  $C_1$  est le coût de vérification.
  - S'il n'a pas reçu de message,  $C \in \{0, C_2\}$ , où  $C_2$  est le coût d'une recherche indépendante.

On suppose  $C_2 \geq C_1 > 0$ .  $C = 0$  implique que le politique n'a pas de nouveaux renseignements sur  $T$ ,  $C = C_1$  ou  $C_2$  implique qu'il découvre la vraie valeur de  $T$ .

- Le politique choisit  $\hat{T} \in \{0, \tau\}$ .
- Le lobby reçoit le paiement  $\pi_l = \hat{T} X - L$ , où  $X$  représente l'intensité de l'intérêt du lobby par rapport à celui du décideur. On suppose que le gain potentiel maximal du lobbying excède son coût :  $\tau X > \lambda$ .

Le décideur reçoit le paiement  $\pi_p = -(\hat{T} - T)^2 - C$ .

On appelle régime de lobbying la situation qui vient d'être décrite, et régime de non-lobbying la situation où le lobby choisit  $L = 0$  à l'étape de lobbying.

### Notations

- $\theta_0 (\theta_\tau)$  est la probabilité que le lobby de type 0 ( $\tau$ ) envoie un message de lobbying  $\lambda$  ;

- $\gamma$  est la probabilité que le décideur vérifie le contenu du message  $\lambda$  ;
- $\delta$  est la probabilité que le décideur entreprenne une recherche indépendante dans le régime de non-lobbying ;
- $\beta(\lambda)$  est la probabilité que le décideur choisisse  $\hat{T} = \tau$  après ne pas avoir vérifié le message  $\lambda$  ;
- $\beta(0)$  est la probabilité qu'il choisisse  $\hat{T} = \tau$  après ne pas avoir mené de recherche.

### Equilibres

Les sentiers d'équilibre de tous les équilibres bayésiens parfaits du régime de lobbying sont :

- si  $C_1 > \frac{1}{2} \tau^2$  :  
 E1 :  $\theta_0 = \theta_\tau = 0, \delta = 0, \beta(0) = 0.$   
 E2 :  $\theta_0 = \{(1 - \alpha) / \alpha\} \theta_\tau$  avec  $0 < \theta_\tau \leq 1$  arbitraire,  $\gamma = \delta = 0, \beta(0) = 0, \beta(\lambda) = \lambda / \tau X.$
- si  $C_1 < \frac{1}{2} \tau^2$  et  $C_2 > (1 - \alpha) \tau^2$  :  
 E1.  
 E3 :  $\theta_0 = \{(1 - \alpha) C_1\} / \{\alpha (\tau^2 - C_1)\}, \theta_\tau = 1, \gamma = 1 - \lambda / \tau X, \delta = 0, \beta(0) = 0, \beta(\lambda) = 1.$
- si  $C_2 < (1 - \alpha) \tau^2$  :  
 E3.  
 E4 :  $\theta_0 = \theta_\tau = 0, \delta = 1.$   
 E5 :  $\theta_0 = \{C_1 (\tau^2 (1 - \alpha) - C_2)\} / \{\alpha \tau^2 (\tau^2 - C_1 - C_2)\},$   
 $\theta_\tau = \{(\tau^2 - C_1) (\tau^2 (1 - \alpha) - C_2)\} / \{(1 - \alpha) \tau^2 (\tau^2 - C_1 - C_2)\}, \gamma = \delta = 1 - \lambda / \tau X, \beta(0) = 0,$   
 $\beta(\lambda) = 1.$

Les équilibres du régime de non-lobbying sont donnés par E1 et E4.

E5 a été oublié dans l'article original de Rasmusen, et par ailleurs Rasmusen considère – à tort selon Sloof – que E3 est l'équilibre le plus plausible.

### Interprétation

- On peut noter trois différences importantes entre E3 et E5 :
  - dans E5, le décideur acquiert de l'information indépendante de temps en temps quand il n'a pas reçu de message du lobby, alors qu'il n'effectue jamais de recherche dans ce cas dans E3 ;
  - dans E5, un lobby qui sait que l'électorat préfère l'innovation s'abstient parfois d'envoyer un message, alors qu'il en envoie toujours un dans E3 ;
  - dans E5, non seulement le décideur peut décider d'innover à tort, mais il peut aussi choisir de maintenir le statu quo à tort.
- Par conséquent, E5 – contrairement aux autres équilibres de lobbying – montre que le décideur peut parfois mener ses propres recherches sur le véritable état de la nature, même après avoir reçu un message : le lobbying n'est pas un substitut complet aux recherches propres du décideur.
- E5 montre également que le lobbying n'a pas toujours lieu quand l'électorat préfère l'innovation, contrairement à ce que suggère E2.

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>2. EUROPEANISATION DES POLITIQUES REGIONALES ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL A LA LUMIERE DES CONFLITS DE POUVOIR ET D'INFORMATION .....</b>	<b>3</b>
A. LA COMMISSION EUROPEENNE.....	3
• Définir des principes généraux pour contraindre les Etats membres .....	4
• Encourager la collaboration avec les régions .....	4
B. LES REGIONS.....	5
• Transmission stratégique d'information .....	6
• Collecte d'information .....	7
C. LES ETATS NATIONAUX .....	7
• Relations avec les régions : la diversité des configurations.....	8
• Tensions entre les gouvernements nationaux et la Commission européenne.....	8
<b>3. ETUDE DE CAS : LA POLITIQUE REGIONALE EUROPEENNE DANS LE NORD-PAS DE CALAIS .....</b>	<b>10</b>
A. LE NORD-PAS DE CALAIS : PRESENTATION GENERALE .....	10
B. LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES REGIONALES COMMUNAUTAIRES DANS LE NORD-PAS DE CALAIS .....	11
• Rôle du lobbying régional pour influencer les politiques communautaires.....	11
• L'Eurorégion : différences entre les structures politiques régionales et tensions intestines .....	13
<b>4. PROPOSITION DE MODELISATION : LE JEU DE LA POLITIQUE REGIONALE CONDITIONNE PAR LES NEGOCIATIONS INTERGOUVERNEMENTALES.....</b>	<b>15</b>
A. PRESENTATION DU JEU D'ENSEMBLE.....	15
1. <i>Les négociations intergouvernementales sur le budget : détermination du montant total alloué aux politiques structurelles et régionales (sous-jeu de gauche sur le schéma).....</i>	<i>16</i>
2. <i>La définition « technique » des politiques structurelles et régionales par la Commission (sous-jeu de droite sur le schéma).....</i>	<i>17</i>
3. <i>L'intervention des régions en fin de processus .....</i>	<i>17</i>
B. LE JEU DES NEGOCIATIONS INTERGOUVERNEMENTALES .....	18
1. <i>Stabilité des clés de répartition du budget européen .....</i>	<i>18</i>
2. <i>Une histoire des politiques régionales européennes à la lumière des négociations intergouvernementales .....</i>	<i>19</i>
C. LES APPORTS DES MODELES DE LOBBYING INFORMATIONNEL (OU MODELES DE TRANSMISSION STRATEGIQUE D'INFORMATION).....	21
1. <i>Spécificités de ces modèles.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Analyse comparative de trois modèles de lobbying informationnel.....</i>	<i>23</i>
3. <i>Comment la Commission peut améliorer sa situation à l'égard des lobbies .....</i>	<i>26</i>
• De Potters et van Winden à Lohmann .....	26
• De Potters et van Winden à Rasmusen .....	26

<b>5. PROBLEMES RENCONTRES LORS DE LA MISE EN ŒUVRE DES MODELES.....</b>	<b>27</b>
A.    LIMITES DES MODELES DE LOBBYING INFORMATIONNEL.....	27
B.    DIFFICULTES PROPRES AUX ETUDES EUROPEENNES .....	28
1. <i>Structure et pouvoir des autorités régionales</i> .....	28
2. <i>Motivations</i> .....	28
3. <i>Qualité du suivi</i> .....	29
4. <i>Existence d'une tradition nationale de politique d'aménagement du territoire</i> .....	29
5. <i>Qualité du lobbying</i> .....	29
C.    PROBLEMES STATISTIQUES.....	29
1. <i>Obstacles à la collecte des données</i> .....	29
2. <i>Ce que les chiffres ne montrent pas</i> .....	30
<b>6. CONCLUSION : INTUITIONS A CONSERVER ET PISTES DE RECHERCHE.....</b>	<b>30</b>
1. <i>Les moyens d'action des régions</i> .....	30
•    En amont .....	31
•    En aval.....	31
2. <i>Importance des innovations institutionnelles au niveau local</i> .....	31
3. <i>Prédictions sur les effets de l'élargissement</i> .....	32
<b>REFERENCES.....</b>	<b>34</b>
<b>ANNEXE 1 : STATISTIQUES .....</b>	<b>36</b>
<b>ANNEXE 2 : LE MODELE DE LOBBYING INFORMATIONNEL DE POTTERS ET VAN WINDEN (1992).....</b>	<b>42</b>
<b>ANNEXE 3 : LE MODELE DE LOBBYING INFORMATIONNEL DE LOHMANN (1995).....</b>	<b>46</b>
<b>ANNEXE 4 : LE MODELE DE LOBBYING INFORMATIONNEL DE RASMUSEN (1993) ET LES COMMENTAIRES DE SLOOF (1997) .....</b>	<b>49</b>