

# QUEL RÔLE POUR LES ELUS ET LES SERVICES PUBLICS LOCAUX EN MATIERE DE COHESION SOCIALE ET TERRITORIALE EN EUROPE ?

---

**Nadine Poulet, maître de conférences en droit public**

**OMIJ, Université de Limoges.**

**Agnès Sauviat, maître de conférences en droit public,**

**OMIJ, Université de Limoges.**

## **Introduction**

La recherche d'une cohésion économique, sociale et territoriale constitue aujourd'hui une priorité pour les politiques publiques. La poursuite de cet objectif est rendue plus pressante encore compte tenu du contexte qui s'est modifié, en raison de la crise économique et financière, des réformes en matière de déconcentration, de décentralisation, du vieillissement démographique, de l'augmentation de la mobilité de la population. Ces restructurations ont fragilisé les territoires et aggravé les disparités économiques, sociales et appellent des solutions nouvelles.

Les politiques de cohésion économique, sociale et territoriale sont au nombre de celles prises en charge par les institutions européennes. A l'origine, les finalités de la cohésion étaient seulement d'ordre économique : l'article 2 TCEE de 1957 concernait la promotion d'un « développement harmonieux des activités économiques ». L'un des objectifs fondamentaux de la CEE visait à renforcer l'unité économique des Etats membres et d'en assurer le développement équilibré en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées. Le Conseil institua pour ce faire, en 1974, le fonds européen de développement régional (FEDER).

Puis, en 1986, l'Acte unique européen favorise les politiques promouvant le développement harmonieux dans toute la communauté pour consolider sa cohésion économique et sociale (art

130 A, titre V Cohésion économique et sociale). Ces politiques ont permis de contribuer au rattrapage des économies irlandaise, espagnole, portugaise et grecque. Elles ont facilité la reconversion de certaines régions industrielles anciennes au Royaume-Uni, en Italie, aux Pays-Bas, en Allemagne et en France. Elles ont également joué un rôle dans la modernisation des administrations locales.

Le traité de Lisbonne ajoutera le volet territorial et consacra la triple ambition de la cohésion économique, sociale et territoriale parmi les objectifs de l'Union européenne (art 2 et 3, T XVIII du TFUE, et protocole 28 - Le traité constitutionnel le prévoyait également). L'article 3 TFUE dispose en effet que «L'Union promeut la cohésion économique, sociale et territoriale». L'introduction du concept de cohésion territoriale a été le résultat d'un lobbying intense des réseaux de collectivités territoriales et régionales : l'ARE (association des régions d'Europe), la CRPM (conférence des régions périphériques et maritimes, l'AEM (association européenne pour la montagne), l'ARFE (association des régions frontalières européennes), la CCRE (conférence des communes et des régions d'Europe), ...

Cela tend à prouver que les politiques de cohésion économique, sociale et territoriale ne se conjuguent pas seulement au niveau européen. Elles font partie aussi des préoccupations nationales, mais, de plus en plus, elles s'inscrivent dans les politiques publiques déterminées par les collectivités territoriales des différents Etats-membres de l'Union européenne. L'élu local joue un rôle sans cesse accru de même qu'il dispose de moyens plus importants pour ce faire.

## **1 Une reconnaissance accrue du rôle de l'élu local dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux**

### **1-1 La reconnaissance européenne du niveau local**

#### **1-1-1 L'essentielle prise en compte des enjeux territoriaux**

Les politiques européennes de cohésion relèvent de la politique régionale de l'Union européenne et elles revêtent une dimension territoriale forte indispensable pour réduire les disparités économiques et sociales entre régions. La politique régionale de l'UE qui vise à mettre en place un développement harmonieux et équilibré des territoires passe inévitablement par la valorisation du niveau local de l'action publique.

La politique régionale européenne illustre parfaitement ce phénomène. En effet, elle se concrétise par des actions de soutien à des projets locaux appuyés financièrement par des fonds européens

(en cofinancement avec chaque état membre). Les crédits sont accordés sur les fonds structurels de l'Union Européenne (FEDER, FSE, Fond de cohésion) et ils sont conditionnés par l'éligibilité des territoires ou des régions à l'un des objectifs de la politique régionale. Pour la période 2007-2013, ces objectifs sont les suivants : la convergence et solidarité entre régions, la compétitivité régionale et l'emploi et, enfin, la coopération territoriale européenne. C'est donc au niveau régional que ces politiques se déploient.

Afin de définir le concept de « région » en Europe et pour faire face à la très grande diversité des découpages territoriaux et administratifs de chaque état membre, l'Union européenne a déterminé trois types de régions en fonction de l'importance de la population : il s'agit des NUTS (unités territoriales statistiques). La politique européenne de cohésion s'appuie sur ce découpage déterminant au regard de l'attribution des crédits européens. Le niveau NUTS 1 correspond aux zones dont la population est comprise entre 3 et 7 millions d'habitants, le niveau NUTS 2 pour une population allant de 800 000 à 3 millions d'habitants et enfin, le niveau NUTS 3 pour une population comprise entre 150 000 et 800 000 habitants. Les unités territoriales qui sont alors dessinées correspondent aux unités administratives existant dans chaque pays. Actuellement, 271 régions de niveau NUTS 2 recouvrant l'Union européenne sont destinataires de la politique de cohésion.

Concrètement, toutes les régions sont éligibles globalement au titre de la politique de cohésion mais c'est bien sûr selon une intensité variable en fonction de chacun des objectifs.

La recherche de la cohésion sur l'ensemble du territoire européen a ainsi rendu impérative la reconnaissance des niveaux locaux. La réussite du marché unique nécessite un niveau de développement économique et social harmonieux sur l'ensemble de l'Europe et la présence de régions faibles économiquement fragilise le marché unique et accentue la fracture sociale. La transformation des territoires les plus fragiles en territoires compétitifs devient cruciale, elle se fonde sur un déterminisme des institutions européennes à développer une politique régionale efficace et elle passe inévitablement par la mobilisation des acteurs locaux pour une utilisation pertinente des fonds européens, et, parmi les acteurs locaux impliqués, les régions ont un rôle majeur à jouer. Leur part dans le processus de gestion des fonds structurels en témoigne.

## **1-1-2 La place des régions dans la mise en œuvre de la politique européenne de cohésion.**

La politique régionale de l'UE se concrétise par la diffusion de soutiens financiers provenant des fonds structurels dans le respect des objectifs et priorités imposés par les instances européennes.

Si les objectifs de la politique de cohésion sont définis au niveau européen, la mise en œuvre des fonds structurels se concentre au niveau de chaque état membre à partir de documents de programmation. Un cadre général se dessine alors au niveau central avant de se décliner au niveau local (le plus souvent régional). Pour ce qui concerne le niveau central, chaque état élabore un cadre de référence stratégique national (CRSN) qui correspond aux orientations communautaires telles qu'elles sont prévues par les règlements communautaires ; ainsi, les principaux axes d'intervention au moyen des fonds structurels seront fixés après avoir été, dans un deuxième temps, validés par la commission européenne. Le CRSN sert ensuite de référence à l'élaboration de « programmes opérationnels » (PO) eux aussi validés par la Commission ; chaque programme comprend une autorité de gestion, une autorité de certification et une autorité d'audit. L'implication et le rôle du niveau local apparaît déjà ici dans la mesure où, dans le cadre du FEDER notamment, chaque programme opérationnel correspond à une région en tant qu'entité territoriale. En conséquence, la gestion des fonds structurels s'organise plutôt au niveau local même si les procédures peuvent varier d'un état à l'autre : si pour certains pays comme le Luxembourg ou les Pays Baltes, la gestion des fonds est sous l'entière responsabilité de l'Etat central ; dans les pays fédéraux que sont l'Allemagne ou la Belgique, les régions sont seules responsables des fonds qu'elles reçoivent. Dans d'autres pays comme la France ou la Pologne c'est un système intermédiaire de gestion conjointe entre l'Etat et les régions qui prévaut.

Plus précisément, concernant la France, les autorités de gestion obéissent à une logique de déconcentration puisque ce sont les préfets de région assistés des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) qui orchestrent la procédure d'instruction des projets présentés. Il convient de noter qu'à titre expérimental, le Conseil régional de l'Alsace est autorité de gestion pour le programme opérationnel relatif au FEDER de cette région. Les autorités de gestion procèdent ensuite à la désignation d'organismes intermédiaires, c'est-à-dire d'organismes tiers qui se verront confier la responsabilité de la mise en œuvre d'une partie du programme. Ces organismes intermédiaires sont souvent des régions, parfois des structures intercommunales qui prennent ainsi en charge la gestion d'une partie de l'enveloppe financière de chaque PO. On assiste donc réellement à une cogestion entre l'état et des structures locales. Non seulement la mise en œuvre des fonds structurels implique inévitablement la prise en compte des enjeux régionaux mais en plus elle permet une gouvernance partagée entre les instances étatiques et locales lors de l'attribution des fonds structurels. La reconnaissance du rôle des niveaux locaux de l'action publique, qu'il s'agisse bien sûr des autorités déconcentrées de l'Etat ou des autorités locales, permet de souligner la forte régionalisation de l'action publique amplifiée ici par la nature même de la politique régionale de l'UE : une politique de soutien aux collectivités territoriales.

Cet état de fait est en cohérence avec le rôle avéré des élus locaux en matière de préservation de la cohésion sociale et territoriale.

## **1-2 Le rôle essentiel de l'élu local**

### **1-2-1 La pertinence du niveau local**

La stratégie Europe 2020, adoptée par le Conseil de l'Europe en juin 2010 repose sur le postulat selon lequel « l'Europe ne pourra réussir sans une action de tous les acteurs européens, nationaux, régionaux et locaux ». Le succès de cette stratégie passe en effet par ce que le Parlement européen appelle « la gouvernance multiniveaux », qui associe les différents échelons de pouvoir (V. également le livre blanc du comité des régions de l'Union européenne sur la gouvernance multiniveaux adopté le 17 juin 2009). Il ne s'agit plus seulement, au-delà des institutions européennes et nationales, de consacrer le rôle des régions, c'était déjà le cas, le comité des régions en atteste, mais aussi l'ensemble des collectivités territoriales : les communes, et peut-être également les collectivités de deuxième degré, l'équivalent du département français, quand elles existent. Ce qui est affirmé pour les politiques de l'Union européenne vaut particulièrement pour les politiques de cohésion économique, sociale et territoriale, ces dernières constituant un objectif fondamental de l'Union européenne qui sous-tend toutes les autres politiques, comme le rappelle le rapport de la Commission (V. 5ème rapport sur la politique de cohésion). Le Parlement européen demande en ce sens aux Etats-membres d'intensifier leur coopération avec les collectivités territoriales et suggère de mettre en place des « pactes territoriaux » associant les différents niveaux de pouvoir.

Cette reconnaissance assez récente de l'importance des collectivités territoriales en la matière se justifie par le fait que la cohésion économique, sociale et territoriale entre directement dans le champ des compétences des entités décentralisées des Etats de l'Union européenne. Les régions sont spécialisées en matière économique, elles gèrent également les fonds structurels européens. Dans leur ensemble, elles sont favorables à une plus grande autonomie de gestion des fonds européens, pour une meilleure efficacité. Il n'est que les pays d'Europe centrale et orientale, dans lesquels les régions sont faiblement structurées, qui privilégient la dimension nationale de la politique de cohésion, la finalité étant de minimaliser le risque de sectorisation. La cohésion sociale comprend plusieurs dimensions : la réduction d'inégalités, la lutte contre les exclusions, l'élaboration de mécanismes de redistribution et d'une protection sociale. Elle implique des actions en faveur de l'emploi, du logement, de l'éducation, de la santé, autant de compétences qui appartiennent essentiellement aux communes, voire de la collectivité de deuxième degré : c'est le

cas de la France pour les compétences sociales, alors qu'elles relèvent des communes dans les Etats scandinaves.

Les politiques de cohésion territoriale, elles, ne sont pas définies avec précision par les textes européens. C'est un concept large, qui peut recouvrir de nombreux champs, comme les politiques d'aménagement, de réduction des disparités liées à la géographie, de renforcement des liens entre territoires. Elles peuvent être du ressort de l'ensemble des collectivités mais également de l'Etat.

Ces politiques soulèvent la problématique de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales afin de déterminer l'échelon pertinent. La plupart des Etats européens ont opté pour la clause générale de compétences au bénéfice de la commune, les autres collectivités étant soumises à un principe de spécialité. C'est vers ce système le plus répandu que s'oriente la France. La loi du 16 décembre 2010, après avoir consacré l'attribution de compétences à titre exclusif (sous la réserve des trois exceptions que sont le tourisme, la culture et le sport), conserve la clause générale de compétences au profit de la commune. Les départements et les régions ne bénéficieront plus que d'une compétence d'attribution, bien qu'une capacité d'initiative leur soit réservée, qui leur permettra d'intervenir dès lors qu'un intérêt public local sera justifié et que ce domaine ne soit pas confié par la loi à une autre personne publique.

Mais, plus que de répartition des compétences, il s'agit en réalité d'une articulation des politiques, dans la mesure où les compétences reconnues aux collectivités territoriales ne sont pas des compétences exclusives. L'Etat est garant de l'intérêt général, il a un rôle de régulateur des politiques publiques. Et l'aggravation des disparités entre les territoires conjuguée à la crise a accentué la nécessité d'un Etat stratège, garant de l'intérêt général et de la cohésion territoriale. L' élu local n'exerce pas une compétence exclusive en la matière, mais cette remarque vaut pour l'ensemble des compétences détenues par les collectivités décentralisées. Il applique une politique qui a été préalablement définie au niveau européen et au plan national. Mais il y a une volonté européenne de l'associer dès ce stade de la procédure : le Parlement européen propose aux Etats-membres d'inviter des fonctionnaires territoriaux aux réunions périodiques organisées avec la Commission européenne, de manière à concrétiser cette gouvernance multiniveaux. Cette suggestion est néanmoins récente, elle date de 2011 et devra être concrétisée dans les faits. L'application de cette compétence « encadrée » dépendra ensuite de la volonté des élus locaux et des moyens financiers. Mais il existe un certain pouvoir d'appréciation des élus locaux en matière de cohésion économique, sociale et territoriale, donc une marge de manoeuvre. Même si un objectif est fixé par les pouvoirs publics, il y a toujours différents scénarii possibles pour le

concrétiser au plan local. Ainsi, l'amélioration de l'insertion dans le marché de l'emploi dans les quartiers défavorisés peut passer par une aide au passage du permis de conduire ou par la construction de nouvelles lignes de tramways ou par la facilitation d'emprunt des transports collectifs. De la même manière, la cohésion territoriale implique qu'il n'y ait pas de territoire isolé, mal desservi par les transports. Le réseau ferroviaire national doit nécessairement être complété par un réseau régional. Egalement, la fracture numérique peut conduire les collectivités concernées à privilégier les équipements collectifs ou les branchements individuels.

Les élus locaux ont ainsi un rôle fondamental à jouer en raison de la relation de proximité qu'ils entretiennent avec les citoyens et de la connaissance du territoire qu'ils ont. Néanmoins, pour être efficaces, ils doivent être à la tête de collectivités fortes, ce qui rend nécessaire une modernisation des administrations locales.

## **1-2-2 La restructuration des niveaux locaux**

L'efficacité de l'action publique locale est conditionnée par l'existence de collectivités territoriales bien structurées disposant d'un territoire pertinent pour pouvoir exercer leurs compétences. Si les politiques de cohésion économique, sociale et territoriale concernent l'ensemble des institutions locales, elles s'adressent plus particulièrement aux collectivités de base, les communes, et aux régions. Les collectivités intermédiaires, l'équivalent du département français, apparaissent en retrait. Cette collectivité n'est cependant pas présente dans tous les Etats : elle n'existe pas au Luxembourg, elle fait figure d'exception chez les nouveaux entrants. L'exercice de ces nouvelles compétences en matière de cohésion, conjuguée aux contraintes de la crise et aux besoins des citoyens, a impulsé une réforme de l'architecture territoriale dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne. Une convergence se fait en direction des deux collectivités d'avenir que sont la commune et la région. De fait, une restructuration de la carte communale s'impose de même que se dessine un mouvement de régionalisation en Europe.

La recomposition de la carte communale est une préoccupation d'actualité dans l'ensemble des Etats européens, de manière à doter la collectivité de base de la capacité nécessaire pour affronter son développement. Pour ce faire, deux moyens essentiels sont à la disposition des Etats, sans qu'ils soient exclusifs l'un de l'autre : les fusions, l'intercommunalité. Tous les Etats de la vieille Europe ont eu recours et / ou ont encore recours aux politiques de fusions, avec plus ou moins de succès. Une première vague s'est déroulée dans les années cinquante, spécialement dans les pays scandinaves, puis une deuxième vague, dans les années soixante, qui ont conduit à une concertation très développée accompagnée de fortes incitations financières. Dans la plupart des

Etats, les politiques de fusion ont été des réussites : la Belgique a divisé par quatre le nombre de ses communes, l'Allemagne les a réduites de 65 %, la Suède est passée de 2500 communes en 1952 à 277 aujourd'hui. Il n'est guère que la France qui ait connu un véritable échec : le décret du 22 janvier 1959 n'a abouti qu'à 300 fusions entraînant la suppression de 400 communes, soit 1% du nombre total de communes. La loi Marcellin du 16 juillet 1971 n'a suscité que 865 fusions, encore que 150 dé-fusions ont été enregistrées pour la même période .Aujourd'hui encore, certains Etats développent des politiques de fusion. C'est le cas des pays scandinaves : le Danemark a la volonté de parvenir à une population moyenne de 50 000 habitants par commune, contre 20 000 précédemment. La France a ré-inscrit cette possibilité dans la loi du 16 décembre 2010 avec la création de communes nouvelles.

La France a néanmoins privilégié les politiques d'intercommunalité qui constituent une solution quasi exclusive à l'émiettement communal (la population moyenne d'une commune française est de 1700 habitants contre 5 000 habitants au plan européen) . Aussi a-t-elle développé des structures publiques d'intercommunalité (communautés de communes, d'agglomérations urbaines et métropoles) , avec un transfert massif de compétences au profit des établissements publics de coopération intercommunale : le transfert est plus ou moins important selon la structure , mais ce sont toujours les compétences essentielles qui basculent dans l'intercommunalité . La loi du 16 décembre 2010 permet d'espérer l'achèvement de la carte communale selon un calendrier précis, même si le nouveau gouvernement souhaite l'assouplir. Désormais, toute commune doit appartenir à une structure intercommunale et doit compter au moins 5 000 habitants. Les politiques d'intercommunalité sont un peu moins développées dans les autres Etats de la vieille Europe, bien qu'un glissement s'opère vers une intercommunalité de projet, beaucoup plus intégrative, et non plus seulement de gestion. Les structures intercommunales sont la plupart du temps des organismes de droit public, mais pas exclusivement : la Belgique n'a opté que pour des formes de droit privé, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas ou la Grèce offrent le choix entre structures privées ou publiques.

Les nouveaux entrants mettent en place également des politiques de fusion et d'intercommunalité. Ils ont toutefois privilégié des modèles souples de coopération, qui associent le secteur privé de manière à bénéficier de l'apport de capitaux privés.

La recomposition de la carte communale s'accompagne en outre d'un mouvement de régionalisation en Europe , bien que tous les Etats ne soient pas dotés d'une région : 7 sur 15 en ont une dans la vieille Europe ( Allemagne , Autriche , Espagne , Italie , Grande-Bretagne et

France ) , elle est à l'étude ou en expérimentation en Grèce , au Portugal et dans les pays scandinaves , elle se généralise chez les nouveaux entrants , encouragées par le fait qu 'elles sont les réceptacles des fonds structurels européens . La situation de l'entité régionale est assez contrastée : elle va d'un statut se grande autonomie dans les Etats fédéraux et régionaux, dans lesquels les régions possèdent un pouvoir législatif, jusqu'à celui d'une simple collectivité décentralisée, comme en France ou chez les nouveaux entrants. Néanmoins, elles ont toutes des compétences importantes en matière économique. Qui plus est, des réflexions sont menées sur l'extension de leurs moyens d'action, sur leur taille. Des possibilités de fusion sont en ce sens inscrites dans la loi du 16 décembre 2010 en France. Il est à noter toutefois la spécificité des Etats scandinaves qui ont fait le choix de privilégier la restructuration de la collectivité de base au détriment des régions dans le but d'assurer à la commune les moyens de satisfaire les besoins sociaux des citoyens .

Les politiques de cohésion économique, sociale et territoriale conduisent à privilégier les collectivités de base et les régions. Il n'y a pas de réformes des collectivités intermédiaires qui sont prises en étai entre des communes ou des structures intercommunales de plus en plus puissantes et des régions qui s'affirment comme des contre-pouvoirs à l'Etat.

## **2– L'élargissement des moyens des politiques de cohésion économique, sociale et territoriale.**

Préserver la cohésion territoriale et sociale suppose une volonté politique ferme et des moyens propres à réduire effectivement la fracture territoriale et sociale. Les autorités locales impliquées dans la préservation de la cohésion disposent de moyens majeurs, finalement déterminants mais elles disposent aussi de moyens plus singuliers témoignant d'un renouveau des modes de l'action publique.

### **2-1 Les moyens déterminants**

Les moyens déterminants sont aussi les plus visibles car très concrets, il s'agit des moyens financiers et du redéploiement des services publics.

#### **2-1-1 Les moyens financiers**

L'argent est le nerf de la guerre et l'aboutissement de toute politique publique est conditionné par la disposition de crédits budgétaires. Dans un contexte de crise financière et budgétaire récurrente, la question est cruciale, et la politique de cohésion territoriale et sociale est exposée à ce contexte. Du point de vue local, les moyens financiers peuvent s'apprécier à deux niveaux : la

politique de cohésion voulue par les autorités locales peut en premier lieu être financée de manière générale par les ressources de la collectivité concernée mais elle est aussi financée de manière plus identifiable par les crédits européens issus des fonds structurels.

Dans le cadre de l'exercice de leurs compétences de collectivités décentralisées, les structures locales disposent d'un budget propre qu'elle gère avec une plus ou moins large autonomie financière selon les Etats. Leurs budgets sont alimentés soit par des ressources propres dont la part la plus importante est constituée des ressources fiscales locales, soit par des ressources externes que sont essentiellement les dotations et subventions de l'Etat et l'emprunt. Les actions locales animées par une volonté de préserver la cohésion sociale et territoriale s'appuient donc sur des moyens financiers actionnés par les autorités locales décentralisées. Elles peuvent agir en engageant des dépenses de fonctionnement (par exemple pour financer du personnel dans le secteur des actions sociales de la collectivité) ou en déployant des dépenses d'investissement (constructions d'équipements publics, d'infrastructures de transport, de logements...). Les budgets des structures locales ont régulièrement augmenté au cours des dernières décennies. Néanmoins, la crise économique et financière contraint désormais le niveau des budgets publics et les collectivités locales ont vu la progression de leur budget et de leur niveau de dépenses se stabiliser. L'heure est à l'économie et à la rationalisation budgétaire, les moyens financiers issus des budgets locaux sont réels mais exposés actuellement aux restrictions budgétaires. Il est difficile de mesurer leur poids au regard des actions de cohésion dans la mesure où cela renvoie à des dépenses difficilement identifiables en tant que telle, il est plus aisé de mesurer et de quantifier les moyens financiers mis en œuvre dans le cadre de la politique européenne de cohésion.

Pour la période 2007-2013, 347 milliards d'euros (35 % du budget total de l'Europe) ont été consacrés à la politique de cohésion. Ces données font de la politique régionale européenne, donc de la politique de cohésion, la deuxième des politiques européennes après la politique agricole commune. Les crédits concernés sont répartis entre les trois fonds structurels existant à l'heure actuelle : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le fonds de cohésion. La plus grande part de ces moyens est destinée à l'objectif convergence (81,5%), vient ensuite l'objectif compétitivité régionale et emploi (16%) enfin, la part la plus faible correspond aux sommes destinées à soutenir l'objectif coopération territoriale (2,5%).

Ce sont les instances européennes (le Conseil de l'union et le Parlement sur proposition de la Commission) qui décident du budget correspondant aux moyens déployés dans le cadre de la

politique régionale. Ce budget s'intègre dans un cadre financier pluriannuel de 7 ans. Ainsi, pour la prochaine période allant de 2014 à 2020, la commission européenne a, d'ores et déjà, élaboré des propositions et présente un budget de 376 milliards d'euros pour l'ensemble de la future politique de cohésion. Les négociations sont actuellement en cours sur le budget de cette période qui suivra les années 2007-2013. Le budget proposé apparaît en augmentation mais, en réalité, il convient d'isoler dans cette somme 40 milliards d'euros destinés à alimenter un nouveau fonds structurel : le futur Fonds pour les infrastructures. Finalement, les moyens consacrés à la politique régionale en comparaison avec les crédits relatifs aux objectifs et aux fonds existant seront stables (336 milliards d'euros), étant précisé que les crédits destinés au fonds pour les infrastructures devraient être gérés de manière centralisée, c'est-à-dire sans l'intervention des régions, rouages essentiels de la politique régionale européenne.

Les crédits issus des fonds structurels sont déclinés et attribués sous la forme de subventions venant cofinancer des projets conformes aux objectifs arrêtés par les « programmes opérationnels ». Ce processus de cofinancement est la concrétisation du principe d'« additionnalité » qui fonde les mécanismes de la politique de cohésion. Il ne s'agit pas, par ailleurs, de financer une politique de redistribution mais de contribuer à une véritable politique de développement, c'est pourquoi ces moyens sont octroyés dans un cadre exigeant : ils correspondent à la vision stratégique déterminée tant au niveau européen, qu'au niveau national pour se concrétiser au niveau régional. En effet, en collaboration avec les Etats, la commission européenne élabore des « orientations stratégiques communautaires » qui seront adoptées par le Conseil de l'Union Européenne après avis du Parlement. Il appartient ensuite aux différents états membres d'arrêter le cadre de référence stratégique national (CRSN) qui permet de décliner différents programmes opérationnels. Ce sont ces programmes opérationnels qui sont le support de la programmation et de la gestion des fonds structurels et qui, au niveau régional, encadrent les projets susceptibles d'être ainsi cofinancés. Les porteurs de projets doivent donc faire des propositions à la fois conformes aux priorités qui auront été définies après une concertation communautaire et complémentaires avec les politiques nationales. Le déploiement des fonds structurels est ainsi contraint par une procédure qui en garantit la légitimité.

Les politiques et les actions locales de cohésion disposent de moyens financiers déterminants permettant aux acteurs locaux d'initier, d'accompagner ou de soutenir des projets de différentes nature allant de la construction d'une voie routière à la création d'un écomusée, en passant par le soutien à une entreprise innovante. Mais transcendant cette diversité potentielle de projets, la

gestion des services publics locaux tient une place à part, elle est tout à la fois un aboutissement des politiques favorisant la cohésion et un moyen de la garantir.

## **2-1-2 Les services publics et leur redéploiement**

Le service public constitue un facteur déterminant de la cohésion économique, sociale et territoriale. S'il occupe une place centrale en droit français, il a longtemps été ignoré par l'Union européenne, car jugé incompatible avec le respect du principe de la concurrence. Il n'a fait l'objet dans un premier temps que d'une référence isolée et spécifique à la politique commune des transports. Qui plus est, il s'inscrivait dans un régime d'exception au regard du principe d'interdiction des aides de l'Etat (art 87 CE). Il faudra attendre le traité d'Amsterdam de 1997 pour le voir consacrer avec la référence aux services d'intérêt économique général (SIEG). Or, ces SIEG, en tant que « valeurs communes à l'Union européenne », participent à la « promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union ». Aucune définition n'en est donnée, la jurisprudence de la Cour a apporté quelques éléments et s'est surtout attachée à préciser les obligations mises à la charge de l'« entreprise », organisme gérant cette activité d'intérêt général (CJCE 19 mai 1993 P. Corbeau en ce qui concerne la poste - CJCE 27 avril 1994 commune d'Almeto à propos de la fourniture d'électricité). Le droit de l'Union européenne a également introduit la notion de service universel, à la suite de l'Acte unique : il s'agit ici de fournir un ensemble minimum de services déterminés à tous les utilisateurs et à un prix abordable.

Le modèle français du service public, fondé sur des monopoles publics, est très souvent opposé au modèle anglo-saxon et à la logique communautaire plus préoccupée de concurrence. Néanmoins, une double évolution se dessine qui peut aboutir à une convergence entre les visions française et européenne. D'une part, le droit de l'Union européenne donne sa place aux services publics, notamment les SIEG, en tant qu'instruments de la cohésion sociale et territoriale. D'autre part, le droit français a intégré les exigences de la concurrence.

Et les politiques de libéralisation des services en réseaux menées ces dernières années ne se sont pas traduites par un effacement de l'action publique et des services publics, mais par leur redéploiement, ménageant une capacité d'intervention nouvelle pour les collectivités territoriales. Les politiques de dérèglementation et de privatisation, qui ont affecté le gaz, l'électricité, la poste, ont accru le rôle des élus locaux. Le contexte de concurrence qui en découle pousse les entreprises à diversifier leur offre, à faire des offres ciblées, ce qui contribue à une territorialisation des services publics concernés. Parallèlement, les élus locaux mettent les entreprises de réseaux en concurrence et peuvent négocier et exiger des services spécifiques

(enfouissement des réseaux par exemple), l'amélioration de la qualité des offres, une diversification des formules d'abonnement. Qui plus est, les entreprises de réseaux sont des acteurs importants du développement local : elles utilisent les infrastructures et les équipements locaux, elles recrutent de la main d'oeuvre.

Par ailleurs, la logique du management public a pénétré l'univers des services publics : la forte progression de l'endettement public et les critiques du fonctionnement bureaucratique de l'administration ont conduit à une réforme des politiques publiques qui intéresse également les collectivités territoriales. Ce management public, issu des pays anglo-saxons, s'impose aujourd'hui dans l'ensemble des Etats européens. Il intègre les logiques de performance, d'évaluation, ce qui oblige les élus à composer avec l'intérêt général

## **2-2 Les moyens renouvelés**

### **2-2-1 Le développement de la citoyenneté.**

Les politiques européennes sont animées par la volonté de promouvoir le marché unique en lui offrant un contexte favorable à la libre circulation et à la mise en concurrence par la recherche d'un niveau économique homogène partout en Europe. Ces politiques sont aussi fondées sur la réduction des fractures territoriales et sociales, et c'est alors l'individu qui est placé au centre de la politique de cohésion. La citoyenneté s'en trouve alors réactivée sous les effets conjugués de plusieurs facteurs : le renouveau des services publics, la reconnaissance de la gouvernance européenne et l'implication des individus porteurs potentiels de projets éligibles au cofinancement par les fonds structurels. La démocratie locale s'en trouve finalement renforcée.

C'est en premier lieu le service public qui régénère la citoyenneté dans la mesure où le redéploiement dont il fait l'objet est centré sur la question du service offert aux administrés. La territorialisation des services publics voulue par les élus locaux tend à améliorer l'accessibilité aux différents services. Ainsi, non seulement la proximité mais aussi les facilités d'accès aux prestations des différents services publics sont l'expression de droits nouveaux de l'administré perçu certes comme un usager mais surtout comme un citoyen. La mobilisation et l'implication des élus locaux autour des services publics locaux est un levier de ces évolutions contemporaines du régime des services publics, elle témoigne de la vitalité de la démocratie locale. La préservation des droits des citoyens conjuguée à la volonté de dynamiser les territoires investit les élus locaux d'un rôle central en matière de cohésion sociale et territoriale. Ainsi, la mise en exergue des droits des citoyens-usagers des services publics légitime et amplifie les politiques de cohésion menée

localement, la réduction de la fracture sociale et territoriale passant par le maintien de l'accès de tous au service public.

La dimension citoyenne des politiques de cohésion est aussi mesurable à l'aune du concept de citoyenneté européenne. La politique européenne est particulièrement emblématique de la volonté de réduire les déséquilibres sociaux, économiques et territoriaux. C'est d'ailleurs, le développement de l'Union européenne qui a fait de la cohésion un enjeu crucial voir vital pour l'économie européenne. Les territoires et leurs habitants sont les destinataires de la politique régionale de l'Europe, toute région s'entend comme une région d'Europe, tout habitant est un citoyen européen. L'adhésion à l'idée de citoyenneté européenne est indissociable de la réussite des politiques de cohésion. En effet, le citoyen européen n'est pas seulement celui qui a le droit de voter pour élire les membres du Parlement Européen ou encore celui qui dans tout Etat membre peut librement circuler ou travailler, c'est aussi celui qui, vivant dans un territoire économiquement faible, doit pouvoir à terme bénéficier du marché unique, de la libre concurrence voulue par l'UE. La valorisation de la citoyenneté européenne se révèle bien être un moyen de tonifier les politiques de cohésion, de même que la reconnaissance d'une citoyenneté locale est un des moteurs des politiques locales de cohésion.

Encore faut-il que les citoyens aient conscience de ce statut et du rôle qu'ils jouent. Certes, à terme, ils bénéficieront des effets des politiques de cohésion mais ils ne doivent pas se cantonner à un rôle passif de bénéficiaires des actions publiques menées, ils peuvent aussi être des porteurs de projets cofinancés par l'Europe. Or, l'utilisation des fonds structurels n'est pas toujours à la hauteur de cette ambition et le taux d'absorption des fonds structurels n'est pas satisfaisant (cf le rapport de la commission du développement régional au Parlement européen, 25 juillet 2011), même si certaines régions ne s'y sont pas trompées et utilisent en totalité les fonds structurels auxquelles elles sont éligibles (ex : Le Limousin). La complexité des règles et des procédures d'octroi des financements atténue la lisibilité du processus et éloigne les potentiels porteurs de projet d'un soutien via les fonds structurels. C'est sans doute aux élus locaux et plus particulièrement aux élus régionaux, davantage impliqués dans la gestion des fonds structurels, de mobiliser leur territoire et de sensibiliser leurs citoyens aux potentialités de développement offertes par l'Europe : la démocratie locale a ici un champ à combler.

## **2-2-2 Le recours à la contractualisation et au partenariat**

Le recours au contrat tend très largement à supplanter la technique de l'acte administratif unilatéral dans l'action publique, et ce dans l'ensemble des Etats européens. L'association des

partenaires de l'administration, la volonté des citoyens d'être plus écoutés par les autorités publiques, les collectivités territoriales érigées en contre-pouvoirs conduisent logiquement à l'établissement de rapports négociés. Les politiques de cohésion économique, sociale et territoriale n'échappent pas à cette évolution, la contractualisation des actions et des moyens d'intervention devient la règle.

Cette tendance concerne de plus en plus les relations entre les personnes publiques. La gouvernance multiniveaux favorise la conclusion de conventions entre elles. Elle intéresse en premier lieu les liens entre l'Union européenne et les Etats-membres : il est prévu, dans le cadre de la stratégie Europe 2020 la mise en place d'un « contrat de partenariat » avec les Etats membres. Il remplacerait l'actuel « cadre de référence stratégique national ». Il déclinerait la stratégie Europe 2020 et expliciterait les priorités territoriales au niveau de chaque Etat membre, en liaison avec le programme national de réforme. *Pour l'heure, au regard de la seule politique de cohésion européenne, l'utilisation de fonds structurels se décline essentiellement dans un cadre contractualisé puisque les programmes opérationnels sont élaborés de manière partenariale entre l'Etat, les collectivités territoriales et le monde socio-économique. De plus, les PO sont établis en lien avec les contrats de projets Etat-régions.* L'application de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale emprunte de la même manière la voie de la contractualisation avec les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des politiques de la ville, de la santé, en matière sociale, économique, ... Ainsi, en France, les contrats urbains de cohésion sociale, conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont les supports opérationnels de la politique de la ville. La finalité est de mettre en oeuvre des actions concertées, avec différents partenaires, pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés (chômage, violence, logement). De la même manière, la politique régionale de santé passe, entre autre, par une contractualisation avec les ARS via des contrats locaux de santé. Cette évolution intéresse l'ensemble des Etats de la vieille Europe. Elle est peut-être moins sensible chez les nouveaux entrants dans la mesure où la tradition de la décentralisation est récente. La contractualisation permet en outre de mener des actions conjointes entre collectivités ainsi que de coordonner les politiques sectorielles des actions et investissements publics. Elle est utile également dans la recherche de « territoires pertinents », qui implique de dépasser les frontières administratives, afin de développer des politiques infrarégionales ou plurirégionales, ou bien transfrontalières : les politiques publiques seront élaborées entre les élus concernés dans le cadre de conventions. La réforme de l'architecture territoriale ménage par ailleurs une place importante au contrat, notamment lorsqu'elle emprunte

la voie de l'intercommunalité. Ce rôle est renforcé avec les contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités territoriales. Une mutualisation des moyens, des services, des agents est indispensable pour une gestion efficace et efficiente des politiques publiques dont elles ont la charge. Cette mutualisation s'opère par voie de convention.

La contractualisation se fait également en direction des personnes privées, dans le cadre du partenariat public-privé. La formule est encouragée par la Commission européenne dans son livre vert sur le partenariat public-privé : ... « La coopération entre public et privé peut offrir des avantages micro-économiques permettant de « réaliser un projet au meilleur rapport qualité / prix tout en préservant les objectifs d'intérêt général ». Elle émet cependant des réserves en rappelant que « le recours aux partenariats public-privé ne saurait toutefois être présenté comme une solution miracle pour le secteur public français faisant face à des contraintes budgétaires ». Néanmoins, l'ensemble des Etats européens y a recours, particulièrement les nouveaux entrants pour lesquels l'apport de capitaux privés constitue un impératif. *Le partenariat public-privé prend plusieurs formes. D'un point de vue institutionnel, tout d'abord, le partenariat public-privé est mis en place dans des structures spécifiques, il peut s'agir de groupements d'intérêt économique, de groupements d'intérêt public, de sociétés d'économie mixte ou encore de sociétés publiques locales. En outre, les partenariats public-privé sont généralement actés dans des contrats : des concessions de service public, des contrats d'occupation du domaine public avec constitution de droits réels ou encore des contrats de partenariat public-privé. La diversité des techniques juridiques relatives aux partenariats public-privé ne saurait masquer une logique commune : développer le recours au secteur privé afin de faire face à des besoins d'investissement dans le secteur public et de bénéficier de son savoir-faire. Le partenariat public privé contribue donc à diversifier les moyens des politiques publiques dont les politiques de cohésion. En effet, les partenariats public-privé sont utilisés dans différents domaines de l'action publique et sont devenus une technique familière des collectivités territoriales ; ils se sont ainsi développés dans la gestion des transports publics, la construction d'équipements publics ou encore la distribution d'eau, autant d'interventions des personnes publiques qui s'intègrent dans des politiques locales de cohésion sociale, économique et territoriale.*

## Références bibliographiques :

Rapport d'information du sénat. Juillet 2011, n° 712. La mise en œuvre nationale de la politique européenne de cohésion.

Rapport du Sénat.2008.La politique régionale européenne 2007-2013. [www.carrefourlocal.senat.fr](http://www.carrefourlocal.senat.fr)

Rapport de Pierre Lequiller. Premier bilan de l'utilisation en France des fonds structurels alloués pour la période 2007-2013.2010. [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics).

Site internet de l'Union européenne : [www.europa.eu/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu/index_fr.htm)

Site de la commission européenne : <https://www.inforegiodoc.eu>