CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2012

Note de synthèse, à partir d'un dossier, permettant de vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème et d'apprécier les connaissances acquises ayant trait, au choix du candidat, à : l'Union Européenne

EPREUVE N° 8

Durée : 4 h
Coefficient : 3

SUJET :

Les politiques européennes favorisent-elles l'autonomie des collectivités locales ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Charte européenne de l'autonomie locale, Conseil de l'Europe, 15 octobre 1985, articles 2,3,4	**Page 3**
Document n° 2	Traité de l'Union européenne, 1er décembre 2009, article 5	**Page 4**
Document n° 3	Avis du Comité des Régions du 30 juin 2011, Réforme des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat aux SIEG *in* ECOS V 016	**Page 5**
Document n° 4	Avis du Comité Economique et Social Européen du 15, 16 juin 2011 « Le rôle et les priorités des politiques de cohésion dans la cadre de la stratégie UE 2020 ». JOUE	**Page 6**
Document n° 5	Fabien TESSON, « L'état des relations entre l'Union européenne et les collectivités territoriales », JCP, *in* La semaine juridique, Administrations et collectivités locales, 14 mars 2011, page 23	**Page 13**
Document n° 6	Pierre Yves MONJAL, « Collectivités territoriales françaises et droit de l'Union européenne : quelques remarques sur la portée de la reconnaissance du niveau local par les textes européens », *in* Revue de droit de l'Union européenne 3/2011, page 317	**Page 20**

Document n° 7	Documentation française, Vie publique, « Les collectivités locales au sein de l'Union européenne », 2008, documentation française, Découverte des institutions	**Page 33**
Document n° 8	N VANDYSTADT, A VOVARD, « Bruxelles simplifie les règles sur les aides d'Etat », *in* la Gazette des communes, 20 septembre 2011	**Page 38**
Document n° 9	L BARDIN « Fonds Structurels : Rôle renforcé pour les collectivités dans le débat sur la politique de cohésion post-2013 », CDC localtis.info, 6 août 2010	**Page 39**
Document n° 10	« Le Traité de Lisbonne change les règles de négociations de la future politique régionale », *in* Gazette des communes 15 juillet 2010	**Page 40**
Document n° 11	L. MOREL « Conditionnalité des aides : Bruxelles se rallie à l'avis des régions » *in* CDC *localtis*, 20 mai 2011	**Page 42**
Document n° 12	Note de conjoncture, « Finances locales en France, secteur local, éclairage européen », *in* Dexia, Grandes tendances, novembre 2011	**Page 44**
Document n° 13	D. VAN SANTEN « Comment faire connaître et apprécier l'Europe ? » in La Gazette, 14 juillet 2008	**Page 46**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Charte européenne de l'autonomie locale

Conseil de l'Europe Strasbourg, 15.X.1985

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là ou elle est permise par la loi.

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

TRAITE DE LISBONNE

UNION EUROPENNE

Version consolidée en vigueur depuis le 1er décembre 2009

Article 5

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

DOCUMENT n° 3 5

UNION EUROPÉENNE

Comité des Régions

ECOS-V-016

91e session plénière
30 juin - 1er juillet 2011

AVIS
du Comité des régions

REFORME DES REGLES DE L'UE EN MATIERE D'AIDES D'ÉTAT APPLICABLES AUX SERVICES D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- réitère que la révision du paquet législatif sur les aides d'État sous la forme de compensations de service public doit être élaborée dans le respect le plus strict du principe de subsidiarité et doit garantir la liberté de choix et d'administration des collectivités territoriales concernant les modalités d'organisation, de financement et d'exercice de leurs prérogatives en matière de service public;
- souligne que la large marge de manœuvre, dont les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer conformément au traité de Lisbonne, requiert pour sa mise en œuvre une base juridique de droit dérivé qui, à partir d'un faisceau de définitions, garantisse l'application la plus souple possible du droit de la concurrence relatif aux services d'intérêt économique général;
- s'oppose à l'introduction d'une évaluation de l'efficience économique des compensations de services d'intérêt économique général par la Commission;
- considère qu'il convient également de prendre en considération des critères objectifs qui neutralisent a priori tout risque d'affectation des échanges intracommunautaires, tels que la compétence territoriale limitée de certains opérateurs régis par des régimes d'autorisation, la compétence d'objet limitée de certains opérateurs, publics ou privés, créés spécifiquement pour fournir un service public particulier sur un territoire donné et n'assurant aucune activité commerciale sur le marché et le caractère sans but lucratif de certaines entreprises sociales;
- propose à la Commission que le seuil du règlement *de minimis* soit relevé spécifiquement pour les compensations de service public à hauteur de 800 000 euros par an de façon à exclure du champ du contrôle des aides d'État l'ensemble des services publics de proximité reposant notamment sur le tissu associatif local et sur des microentreprises sociales de quartier.

DOCUMENT n° 4 6

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

472e SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 JUIN 2011

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle et les priorités des politiques de cohésion dans le cadre de la stratégie UE 2020» (avis exploratoire)

(2011/C 248/01)

Rapporteur: **M. BARÁTH**

Le 15 novembre 2010, M. Péter - GYÖRKÖS, représentant permanent de la République de Hongrie auprès de l'Union européenne, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la future présidente hongroise, un avis exploratoire sur:

«Le rôle et les priorités des politiques de cohésion dans le cadre de la stratégie UE 2020».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2011.

Lors de sa 472e session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 141 voix pour, 9 voix contre et 22 abstentions.

1. Recommandations et observations

1.1 *Recommandations générales*

1.1.1 Selon le CESE, la réponse de l'Union européenne à la crise, **la philosophie de la stratégie Europe 2020, ses objectifs** et les initiatives phares **définissent** la voie appropriée, les mesures prises et les instruments proposés sont porteurs d'espoir. La stratégie – comme le pacte pour l'euro plus – porte essentiellement sur les changements qualitatifs indispensables qui s'imposent et sur les facteurs de croissance potentielle.

1.1.2 L'UE ne cesse d'approfondir et de consolider son intégration. Le CESE estime que, si l'Union européenne et ses États membres souhaitent renforcer l'intégration, ils **devront, d'ici à 2020, introduire de nouveaux changements décisifs, portant notamment sur la qualité de** leurs institutions et systèmes juridique et financier. Tout cela requiert à la fois une stabilité durable (à long terme), l'amélioration de la compétitivité (potentiel de croissance) et la consolidation du processus de rattrapage (cohésion économique, sociale et territoriale).

1.1.3 Dans plusieurs avis, le CESE a souligné que la politique de cohésion constitue une «valeur historique» de l'Union, et **ses trois objectifs**, c'est-à-dire la convergence, l'amélioration de la compétitivité **régionale** grâce à la création d'emplois et l'intensification de la coopération territoriale, **doivent être préservés et renforcés**. De fait, les pays et régions européens les moins développés doivent augmenter les investissements dans les infrastructures ainsi que les autres capitaux qui sont nécessaires pour accélérer la croissance potentielle.

1.1.4 Si le CESE est convaincu que les ressources financières destinées au soutien de la politique de cohésion ont produit dans une large mesure de bons résultats, il estime toutefois que ces fonds peuvent et doivent être transformés et développés

davantage et que c'est **surtout l'efficacité et l'efficience du financement et des dépenses qui pourraient être améliorées.** Il y a lieu d'harmoniser les instruments de la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020 de manière à ne pas nuire à la politique européenne de rattrapage.

1.1.5 Le CESE propose que dans le cadre du réexamen des objectifs et des instruments actuels de la politique de cohésion, l'on étudie la possibilité de les transformer de manière à les mettre en conformité avec les éléments de la stratégie Europe 2020, de la façon suivante:

1.1.5.1 Objectifs et instruments actuels de la politique de cohésion

Politique de cohésion			
Objectifs	Fonds structurels et instruments		
Convergence / croissance durable	FEDER	FSE	Fonds de cohésion
Compétitivité régionale et emploi	FEDER	FSE	
Coopération territoriale européenne	FEDER		

1.1.5.2 Europe 2020: 3 priorités interconnectées

a) Une croissance intelligente: développer *une économie* fondée sur la connaissance et l'innovation

b) Une croissance durable: promouvoir *une économie* plus efficace, plus verte et plus *compétitive*

c) Une croissance inclusive: encourager une *économie à fort taux d'emploi* favorisant la cohésion sociale et territoriale

1.1.5.3 Le CESE propose que la politique de cohésion doive mettre clairement l'accent sur les objectifs sociétaux, sociaux et de solidarité, sur **l'utilisation des Fonds structurels à des fins d'investissement, en étroite coopération avec les autres fonds européens.** Sans cela, l'orientation d'Europe 2020 vers une croissance économique énergique, qui en soi doit être soutenue, pourrait reléguer au second plan la cohésion sociale et territoriale.

1.1.5.4 Si l'on **intervertit**, dans les Fonds structurels, les objectifs relatifs à la compétitivité et ceux relatifs à la croissance, et qu'on laisse le concept plurifonds constituer le facteur dominant, alors les ensembles d'objectifs respectifs de la stratégie Europe 2020 et de la cohésion deviennent particulièrement compatibles, et les Fonds structurels pourraient mieux contribuer à l'amélioration de la compétitivité régionale:

Stratégie Europe 2020		Politique de cohésion (structure réformée)			
Objectifs/ instruments	Initiatives phares:	Objectifs/instruments	Fonds structurels et instruments		
Croissance intelligente	«Une stratégie numérique pour l'Europe», «Une Union pour l'innovation», «Jeunesse en mouvement»	**Compétitivité régionale et emploi**			
Recherche/innovation, Éducation, Société numérique		Compétitivité / amélioration de l'attrait, développement des ressources humaines / éducation, etc., Innovation / société fondée sur la connaissance			
Croissance durable	«Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources», «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation»	**Convergence**			
Énergies écologiques / société attentive à l'environnement, développement des réseaux / exploitations de petite taille		Développement de l'environnement et des infrastructures pour établir les bases de la croissance, développement des capacités institutionnelles			
Croissance inclusive	«Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois», «Une plateforme européenne contre la pauvreté»	**Coopération territoriale européenne**			
Égalité d'accès/plus d'emplois de meilleure qualité		Coopération locale, régionale et macrorégionale			

1.1.6 Le CESE est conscient que l'harmonisation structurelle proposée ci-dessus **requiert de procéder à de profonds changements, à une concentration en ce qui concerne la définition des objectifs détaillés:** il convient entre autres de fixer des objectifs complémentaires en matière de compétitivité et d'étendre la coopération territoriale au soutien des développements macrorégionaux. S'il n'est pas possible d'établir des liens directs entre la stratégie Europe 2020 et la politique de cohésion de l'UE, leurs objectifs, leurs moyens et l'efficacité de leur mise en œuvre pourraient s'en trouver considérablement amoindris.

1.1.7 Cette harmonisation structurelle pourrait exister si **la cohésion** et la politique de cohésion, au sens large, sont reconnues par l'UE au titre de **priorité à égalité avec la compétitivité**; cela devrait alors se refléter dans la façon dont serait effectuée l'attribution des ressources à ces deux priorités. Cependant, il ne s'agit pas seulement de garantir également dans l'avenir des ressources financières pour les objectifs de cohésion; il s'agit aussi de **dépenser** les ressources relevant de la cohésion **de manière plus efficace**.

1.1.7.1 Le CESE plaide instamment pour l'amélioration des propositions relatives au régime de conditionnalité ex ante et ex post qui doit être mis en place pour le contrôle de l'efficience et de l'efficacité de la politique de cohésion de l'Union. Ce régime ne devra toutefois pas mettre à mal la simplification de l'ensemble des instruments de la cohésion, il devrait au contraire réduire les coûts de mise en œuvre et renforcer la prévisibilité. Le CESE espère que les changements administratifs et institutionnels conduiront à un système plus simple et plus efficient. Il y a lieu de développer un modèle qui permettra d'évaluer les interactions à l'œuvre dans la réalisation des objectifs de la stratégie UE 2020, des programmes nationaux de réforme et de la politique de cohésion sur la base des particularités des différents pays et régions bénéficiaires.

1.1.8 Le CESE convient qu'**il y a lieu que toutes les politiques de l'Union concourent à la réussite de la stratégie Europe 2020.** La communication sur le réexamen du budget de l'Union propose une nouvelle programmation stratégique de la politique de cohésion. Le CESE **approuve pleinement** que la Commission européenne élabore un **cadre stratégique commun (CSC) qui traduirait les objectifs et** les ambitions d'Europe 2020 **en priorités d'investissement**. Il engloberait tous les fonds européens et intégrerait de surcroît tous les autres instruments financiers européens.

1.1.9 Le CESE réaffirme que le **Fonds social européen** devrait soutenir – en tant qu'instrument de l'UE pour l'investissement dans les ressources humaines – les trois priorités de la stratégie «Europe 2020»: la croissance intelligente, la croissance durable et la croissance inclusive, par exemple. L'emploi, la formation et l'éducation, l'inclusion active et les politiques d'égalité des chances en sont des éléments clés.

1.1.10 Le CESE considère que **la réalisation des objectifs renforcés nécessite de consolider la structure institutionnelle du FSE** et d'en améliorer l'efficacité sans que cela donne lieu à un accroissement des charges administratives. Il importe que le FSE joue un rôle de premier plan dans l'amélioration de la situation des groupes sociaux particulièrement défavorisés (par exemple les immigrés, les groupes minoritaires, les personnes handicapées ou la population Rom) et dans la garantie des conditions naturelles de leur intégration.

1.1.11 Le CESE fait remarquer que la coordination des politiques qui sont financées par les différents fonds de la politique de cohésion de l'UE et les instruments de la stratégie Europe 2020 a une incidence sur leurs objectifs initiaux et peut toucher à leur intégrité territoriale, ce qui est susceptible de les modifier; de nouveaux points de vue essentiels peuvent apparaître lors de leur mise en œuvre. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes itératifs de planification, d'orientation et de contrôle. La notion essentielle du processus itératif, c'est que, dans l'accord de partenariat, il convient de définir non seulement les étapes préparatoires de développement mais aussi tout le processus de mise en œuvre, y compris ses conditions et les mesures de son efficacité; cependant, les parties doivent aussi être ouvertes au fait que les objectifs généraux des comités de gestion puissent être modifiés sur la base du suivi continu des bénéficiaires.

1.1.12 Le Comité insiste sur la nécessité, pour atteindre les objectifs de la stratégie UE 2020, de renforcer la coordination au niveau de la gestion de chaque fonds, surtout s'agissant du Fonds de cohésion, des Fonds structurels et des fonds d'innovation.

1.1.13 Le Comité est d'avis qu'**à long terme**, pour éviter les contradictions, de nombreux arguments plaident en faveur de l'intégration de tous les éléments de la politique structurelle de l'Union (y compris, par exemple, Europe 2020, la politique de cohésion, la PAC ou la BEI) dans un ensemble pleinement cohérent de **politiques** générales communautaires, **que l'on pourrait dénommer UE 2050.** Cela permettrait de renforcer la coordination et la coopération politiques et techniques et ne signifierait pas la fin des différentes politiques. Naturellement, cela sera difficile à réaliser tant qu'une partie des politiques concernées relève de la compétence de l'UE tandis que les autres demeurent sous la responsabilité des États membres. Renforcer la dimension régionale peut être un moyen adéquat de parvenir graduellement à l'objectif recherché.

1.1.14 Le développement d'une Europe polycentrique composée de sites intelligents connectés requiert un travail d'équipe qui ne sera possible que dans le cadre d'une coopération entre parties prenantes. La coopération dans les zones transnationales et les stratégies de développement macrorégionales réunissant **les acteurs concernés** de différents pays et secteurs peuvent constituer l'une des voies à suivre.

1.2 *Régions et cohésion*

1.2.1 Le CESE considère que **la compétitivité de l'Union** dépend, dans une grande mesure, de **l'intensification de la compétitivité des régions**.

1.2.2 Selon le CESE, les coopérations macrorégionales en émergence sont déterminantes à plus d'un titre. Comme il l'a déjà souligné dans plusieurs avis (relatifs aux régions de la mer Baltique et du Danube) les aides octroyées dans le cadre des Fonds structurels peuvent permettre de dessiner des stratégies **dans le cadre des réseaux transeuropéens, tant matériels qu'immatériels**, dont l'Union européenne a besoin pour asseoir la compétitivité et l'attrait de son territoire.

1.2.3 Le CESE estime que l'avenir de l'Union européenne et le renforcement de son unité politique dépendent aussi de **la capacité à dépasser la perspective régionale interprétée statistiquement, confinée dans les frontières nationales.** Il est évident que les avancées tangibles de ces dernières années vers la régionalité, des programmes complexes et des liens horizontaux ainsi que vers le renforcement des systèmes productifs locaux (clusters) constituent la voie par laquelle les dimensions sociale et territoriale de l'économie européenne pourront s'épanouir.

1.2.4 Selon le Comité, **cela n'a aucun sens de réaliser, dans le cadre de politiques différentes, des objectifs qui sont parallèles, voire parfois qui coïncident complètement**; cela n'a aucun sens de mettre en place un autre ensemble d'instruments que celui, relativement bien établi, de la cohésion.

1.2.4.1 La décennie à venir sera, de plus en plus, celle de la région fonctionnelle. Élargie à un ou plusieurs centres, à des liens transfrontaliers territoriaux horizontaux ou économiques verticaux, à des possibilités juridiques, financières, institutionnelles de «**coopération renforcée**», la régionalité peut apporter une dimension nouvelle à l'Europe intelligente. Cependant, un plan de rattrapage est toujours nécessaire car il y a – et il y aura encore – des régions en retard de développement.

1.2.5 Le CESE est d'avis que la transformation de l'économie européenne pour faire de l'UE un acteur mondial performant, le renforcement du potentiel de croissance, la diminution des disparités régionales, le soutien aux microentreprises et aux petites et moyennes entreprises exerçant leur activité dans les périphéries, la libération de nouvelles ressources, la sensibilisation à l'environnement et à un mode de vie sain, la qualité de l'éducation, la motivation des jeunes générations, la promotion de l'innovation, l'accroissement de la disposition à participer à des processus, et l'approfondissement de l'identité européenne sont **autant de domaines auxquels il convient de s'intéresser**.

1.3 *Villes et agglomérations urbaines*

1.3.1 Le CESE souligne que la compétitivité de l'Europe dépend fortement de ses métropoles et régions métropolitaines, où les entreprises peuvent tirer parti des économies urbaines et des réseaux reliant les marchés mondiaux. **Les zones urbaines peuvent être d'une manière générale les moteurs de la croissance** et des centres de créativité et d'innovation. Les taux de croissance peuvent être améliorés et des emplois nouveaux créés si une masse critique d'acteurs tels que des entreprises, des universités et des chercheurs est réunie. Les problèmes urbains, qu'ils soient liés à la dégradation de l'environnement ou à l'exclusion sociale, appellent une réponse spécifique et l'engagement direct des collectivités locales concernées.

1.3.2 Le CESE estime qu'il convient de mettre en place un **programme urbain ambitieux**, définissant plus clairement les ressources financières disponibles et conférant aux élus locaux un rôle plus important dans la conception et l'application des stratégies de développement urbain.

1.3.3 Les systèmes urbains sont selon leur situation géographique, complétés par différentes **zones d'attraction**. Le CESE ne peut accepter que se maintienne dans l'avenir le «traditionnel» antagonisme entre la ville et la campagne. Les avantages que peuvent apporter des **partenariats entre zones urbaines et rurales** dépendent fortement de facteurs contextuels locaux, et finalement uniques.

1.4 *Les zones rurales et l'agriculture*

1.4.1 Le CESE est d'avis que, dans le cadre de la **stratégie Europe 2020, la politique de cohésion**, d'une part, et la **politique agricole commune**, d'autre part, jouent un rôle de premier plan s'agissant du **développement intégré du territoire**. L'agriculture, source importante de dynamisme économique, continue en effet à être un secteur stratégique pour l'UE, tant du point de vue de la sécurité alimentaire qu'en raison de son potentiel en termes de croissance et d'emploi dans les zones rurales, ou eu égard à sa contribution à la lutte contre le changement climatique.

1.4.2 Dans cette optique, les deux politiques sont appelées à **orienter leurs synergies vers des objectifs communs et intégrés** visant à transformer l'Union européenne en une économie intelligente, durable et inclusive, caractérisée par des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale.

1.4.2.1 Le CESE estime que, dans les zones rurales, les sites intelligents et connectés à l'échelle mondiale ont un rôle à jouer dans la concrétisation de la relance visée par Europe 2020. De même que dans le cas des zones urbaines, les réseaux y constituent une forme organisationnelle de première importance pour les entreprises et le développement régional.

2. Conclusions

2.1 Le CESE approuve le fait que les références politiques de la stratégie Europe 2020 qui ont trait aux besoins d'innovation fondés sur le changement climatique, sur l'efficacité énergétique, sur les énergies renouvelables, sur la santé et sur les mutations démographiques laissent apparaître des liens structurels avec les objectifs de cohésion fixés dans les domaines de l'éducation, de la recherche-développement et de la société numérique (de l'information). Elles constituent **un pont**, également au niveau territorial, **entre les objectifs de la politique de cohésion et la stratégie Europe 2020**.

2.1.1 Le CESE constate par ailleurs une **contradiction** entre les différentes conceptions et les notions utilisées dans la pratique. Le traité de Lisbonne, en légitimant la territorialité des processus de cohésion, a placé la régionalité dans une nouvelle dimension. La manière dont la région sera définie à l'avenir dans la politique régionale n'est pas anodine. Ce qu'il faut, c'est une définition dans le but de trouver un tableau commun, que ce soit du point de vue territorial et institutionnel ou du point de vue des instruments juridiques et financiers afférents, pour assurer une croissance durable et dynamique de l'Europe.

2.1.1.1 Le CESE reconnaît que **l'émergence des stratégies macrorégionales est un processus remarquable** à rapprocher du concept de cohésion territoriale apparu avec le traité de Lisbonne. Une bonne complémentarité doit être recherchée entre les politiques régionales stricto sensu et la coopération entre des régions européennes plus larges ou plus éloignées, mais ayant des intérêts communs en matière de coopération.

2.2 C'est par la coupure intervenant entre certains des faisceaux de programme (régional, territorial, interurbain) définis notamment dans l'espace que sont indiquées les zones possédant des activités de «traction»: celles-ci disposent d'un ou de plusieurs grands noyaux urbains, sans pour autant en exclure

d'autres et les repousser à la périphérie. Les **centres d'«excellence»** européens, qui sont définis par des compétences d'innovation, sont caractéristiques de certains secteurs économiques ne sont pas une accumulation fortuite d'aptitudes et de compétences individuelles rassemblées par l'une ou l'autre agglomération, mais plutôt **des connaissances résumées par des relations bien définissables dans l'espace physique.**

2.2.1 L'«excellence» ne peut pas voir le jour sans des développements quantitatifs s'articulant dans le système cible de la cohésion: environnement, infrastructures, formation, ou formation professionnelle. La particularité de tels espaces est leur ouverture. La participation peut se faire librement, mais, pour des raisons qualitatives, c'est autour des centres de gravité que des occasions surgissent durablement. La prévisibilité est justement fondée sur la stabilité historiquement projetable des aptitudes multidimensionnelles des territoires.

2.3 Il est indispensable, pour faire en sorte que l'innovation puisse s'accomplir, de soutenir les nouvelles formes de démocratie. Les formes habituelles de la «concertation sociale» doivent être développées, et, en introduisant les instruments de la **démocratie participative**, il faut libérer les compétences afin d'encourager la société civile organisée à être plus encline ou «disposée» à participer, conformément aux principes fondamentaux des traités de l'UE.

2.4 L'innovation revient à mettre en pratique de nouvelles réflexions et propositions, en anticipant la concurrence. Il s'agit de devancer, en exploitant les connaissances, les processus prévisibles. Sa complexité lui permet d'additionner, dans toute leur diversité, les compétences humaines, les aptitudes techniques et les relations économiques. Il est naturel que les agglomérations, les **pôles offrent** les conditions contextuelles qui constituent l'espace vital sans lequel tout reste abstraction.

2.5 C'est la raison pour laquelle, **sur la base des analyses territoriales**, la partie immanente des systèmes et politiques de soutien financier doit être constituée par un soutien parallèle et concerté apporté à l'innovation et au rattrapage.

2.6 Certes, la stratégie Europe 2020 est un programme politique global de croissance, de compétitivité, de durabilité, de structure; mais, dans une perspective de plus grande échelle, vue à l'échelon mondial, la stratégie Europe 2020 est en même temps **le programme visant à aider l'Europe à être compétitive sur le marché mondial.**

2.7 Les objectifs de la stratégie Europe 2020 et ceux de la politique de cohésion concordent avec ce qui précède. S'agissant d'Europe 2020, il manque cependant au cadre institutionnel de leur mise en œuvre les éléments financiers et juridiques communs et nouveaux qui pourraient se transformer, en interagissant, en facteurs d'accroissement de l'efficacité. L'argument suivant lequel un remaniement et une intégration des instruments de la cohésion accéléreraient la mise en place d'une Europe orientée vers l'innovation, d'une Europe «intelligente» est un argument exact, mais uniquement **à la condition que les instruments financiers soient élargis**, en s'appuyant sur les synergies créées grâce à l'intégration des différentes sources.

3. Débat

3.1 Le renouveau politique et économique de l'Europe a été accéléré par la crise survenue à la fin de la décennie.

3.1.1 L'Union européenne se trouve, en partie à cause de la crise mondiale, dans la nécessité de **procéder à une intégration économique renforcée**. Il s'agit, aux yeux du Comité, d'un processus bénéfique, puisque renforçant l'Union, mais difficile, car la coopération des 27 pays ne se fait pas aisément. Malgré tous ses problèmes, cette intégration économique (et nécessairement politique) renforcée a comme idée directrice la mise en place d'une «politique économique de l'UE». **Elle repose sur trois grands piliers** [1]:

a) **La stabilité**

L'UE, au moyen du pacte de stabilité et de croissance, élargit le contrôle commun des secteurs qui comportent un risque pour la stabilité et met en place un mécanisme de gestion des crises (FESF et MES).

b) **La croissance et la compétitivité.** À cette fin, l'UE a adopté **la stratégie UE2020 et le pacte pour l'euro plus.**

c) **Le rattrapage**

L'Union européenne a mis en place **la politique de cohésion et la politique agricole commune** en vue de parvenir à un alignement social, économique et territorial en son sein.

3.2 Les adaptations, les documents et stratégies de base adoptés constituent **les documents du renouveau.** Ils ont établi des conditions et instruments que les dirigeants politiques de l'UE et des États membres ont la responsabilité commune d'exploiter. Les différents instruments sont disponibles pour concrétiser **ensemble** la stabilité, la croissance et la compétitivité et mettre en œuvre le rattrapage.

3.3 La coordination de la stratégie Europe 2020 et de la politique de cohésion renferme déjà en soi, en tant que mission, l'existence d'une dichotomie. Elle laisse entendre le danger qui existe, à savoir l'opposition entre la liberté de l'économie de marché et le nivellement social et territorial. **Le risque est encore plus grand actuellement étant donné que lorsque les ressources font défaut, l'un se fait au détriment de l'autre. C'est en améliorant les conditions de croissance et de compétitivité que l'on renforcera la cohésion. Dans le contexte mondial actuel, les États membres et régions les moins développés ne doivent plus perdre de temps.**

[1] Cf. l'article 3, paragraphe 3 du TUE et l'article 174 du TFUE.

3.4 Les finances publiques, pour leur part, ont été durablement affaiblies par la crise dans de nombreux États membres, et il sera difficile de les consolider alors que les coûts du vieillissement démographique se font aussi déjà sentir. Pour faire court, la plupart des pays de l'UE sont confrontés à la perspective de temps difficiles.

3.5 La stratégie Europe 2020 ne distingue pas – et c'est très bien – les réformes structurelles susceptibles d'être mises en œuvre sur le long terme, d'une part, et, de l'autre, les mesures à prendre en vue d'un renouveau à court terme.

3.6 La réussite de la stratégie Europe 2020 ne saurait dépendre de facteurs conjoncturels. Ce sont justement les ressources investies vers de lentes transformations structurelles qui «commandent» les secteurs susceptibles de renouveler le système lui-même, grâce à leur innovation compétitive.

3.7 **Les éléments du potentiel de croissance et les objectifs de la** stratégie **Europe 2020** peuvent **entrer en correspondance en** plusieurs **points** (et c'est très bien), **mais il existe aussi quelques divergences non voulues.**

3.7.1 Parmi les objectifs de la stratégie Europe 2020 – du point de vue du potentiel de croissance – l'élévation du taux d'emploi et l'amélioration du niveau des qualifications correspondent aux aspects quantitatif et qualitatif de la main-d'œuvre. L'objectif relatif aux dépenses de recherche-développement ainsi que celui lié au climat et à l'énergie ont trait à la qualité des capitaux et à la durabilité environnementale. Cependant, la stratégie Europe 2020 ne précise ni la quantité de capitaux nécessaires, ni l'ensemble des facteurs déterminant la qualité (les investissements et leur niveau technique), ni la productivité totale des facteurs. La stratégie Europe 2020 accorde une importance particulière aux dépenses de recherche-développement, mais elle ne traite pas suffisamment en profondeur des processus d'innovation dans les entreprises ou de l'innovation économique et sociale, qui n'est pas assimilable à la recherche-développement.

3.7.2 Sur la base de ces éléments, l'on voit que la stratégie Europe 2020 reflète une approche économique qui **correspond aux aptitudes et aux besoins des économies développées à** croissance lente, dotées de capacités importantes en recherche-développement et où le taux d'investissement est relativement bas, parce qu'il s'est longtemps avéré suffisant pour mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires. Dans les pays développés, il ne fait aucun doute que la recherche-développement et l'innovation jouent un rôle important dans la croissance économique. Interprétée de cette façon, la compétitivité, si elle ne s'oppose pas à la cohésion, la relègue du moins à une place subalterne.

3.7.3 Pour assurer le rattrapage des nouveaux États membres de l'UE dont le niveau de développement économique est plus faible, en revanche, des investissements sont nécessaires, notamment en matière d'infrastructures et dans d'autres domaines. Dans ces pays, la principale source de croissance économique est l'investissement, la recherche-développement intervenant dans une moindre mesure. Le document de la Commission [2] mentionne certes la cohésion, mais, à cet égard, l'accent n'est pas dûment mis, dans le projet, sur le rattrapage des États membres moins développés.

[2] COM(2010) 2020 final.

3.8 Il est **impossible d'analyser la stratégie Europe 2020 sans avoir connaissance de l'attribution des ressources financières.** D'une part, il existe une «zone grise» entre 2010 et 2013: durant cette période, les perspectives financières actuelles restent valables mais ne permettent pas toujours de remplir les objectifs de la stratégie Europe 2020 (par exemple, en matière de stratégie numérique). D'autre part, les objectifs adoptés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 déterminent dans une large mesure le volet des dépenses du prochain budget de l'Union européenne. **Sur la base de ce constat, l'on peut recommander de relier les objectifs de la stratégie Europe 2020 aux priorités du cadre financier.**

3.9 Des analyses attestent que **l'énergie investie dans le rattrapage se trouve plusieurs fois amortie, en plus des innombrables autres avantages qui sont les siens:**

— d'une part: il peut être démontré que les investissements issus du budget de l'Union engendrent une croissance supérieure à la moyenne des résultats financiers et des performances économiques de l'Union, grâce à des transferts technologiques avancés, à une proportion importante d'importations dans les investissements, à une main-d'œuvre qualifiée, à l'apport d'une infrastructure moins chère, et à des investissements bénéficiant d'un soutien financier et se superposant à une infrastructure moderne;

— d'autre part: l'élargissement du marché intérieur, la généralisation des activités de services, la croissance de la base de connaissances, à elles seules, contribuent de manière considérable aux activités d'innovation;

— en troisième lieu: les aides financières pouvant être obtenues grâce aux Fonds structurels signifient en grande partie pour le secteur des PME soit un marché, soit un accès au marché, soit une ressource de développement;

— enfin, l'impact possible, s'agissant de l'intégration et du rattrapage dont peuvent bénéficier les groupes sociaux les plus défavorisés, exclus du marché de l'emploi de diverses manières, est considérable.

3.10 Le Comité regrette que la Commission n'ait pas présenté de scénario de croissance qui **maximise le potentiel du marché unique**, mais qui se concentre plutôt sur un assainissement budgétaire drastique en tant que condition préalable à la croissance. Il conviendrait d'accorder beaucoup plus d'attention aux moteurs de croissance qui permettront aux États membres d'assainir les budgets tout en empruntant la voie d'une croissance durable. Pour ce faire, de l'avis du CESE, une combinaison équilibrée de mesures macroéconomiques, qui allie harmonieusement des aspects axés sur l'offre et une politique économique orientée vers la demande, doit faire partie intégrante de toute stratégie économique orientée vers l'avenir.

3.11 Il serait particulièrement bon que les programmes soient déterminés par des **«pôles financiers»** mis en place sur la base de l'efficacité prévue et d'une analyse des risques. Il est nécessaire d'en arriver là, car la mondialisation va bien au-delà des contraintes territoriales, et le rayonnement d'échelle mondiale des «leviers» d'innovation concentrés qui se construisent dans certaines régions, ainsi par ailleurs que leur fonction de rassemblement, vont continuer de se renforcer.

3.11.1 Il est nécessaire que de telles régions puissent disposer à leur guise de leurs ressources financières, qu'elles puissent décider elles-mêmes des proportions de répartition de leur droit à disposer des facteurs de développement, et, par le truchement de leur participation durable à des processus d'innovation, qu'elles puissent accorder ou retirer un soutien financier, grâce à la valeur ajoutée.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

DOCUMENT n° 5

2099 L'état des relations entre l'Union européenne et les collectivités territoriales

Étude rédigée par :
Fabien Tesson,
docteur en droit, ATER à l'université de Pau et des pays de l'Adour,
membre du Centre de recherche Pau Droit Public

Une multitude de facteurs font qu'aujourd'hui les rapports entre l'Union européenne et les collectivités territoriales suscitent un intérêt justifié et croissant. L'étude de ces relations parfois ambiguës permet d'envisager la place que les collectivités territoriales pourront à l'avenir trouver dans le fonctionnement de l'Union européenne.

1 - Les relations de l'Union européenne et des collectivités territoriales forment un paysage toujours changeant. S'il semble être connu, les points de vue, les époques et leur cortège d'évolutions juridiques et jurisprudentielles le renouvellent assez pour expliquer l'envie de continuer de l'observer et de le dépeindre. Une année après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne [1] et dans un contexte politique et économique mouvementé, partir des bases des rapports entre l'Union européenne et les collectivités territoriales pour comprendre la manière dont ils pourront évoluer paraît particulièrement nécessaire.

2 - Quelle que soit leur nature, les crises ont l'intérêt de mettre ou remettre dans la lumière certains problèmes chroniques. Il en va ainsi de la crise du modèle fédéral belge et des aspirations de la région catalane [2] qui nous rappellent l'équilibre délicat qu'implique l'organisation politique et administrative de tout État. Il en va de même de la crise financière qui replace sur le devant de la scène européenne les questions de l'organisation et du fonctionnement de l'Union européenne, de sa capacité à gérer ou à dépasser les aspirations divergentes des États membres, de son aptitude à créer une véritable solidarité entre les territoires qui la composent. C'est à la croisée des doutes et des attentes que se situe aujourd'hui la question de la prise en compte des collectivités territoriales par l'Union européenne.

3 - Si l'article 72 de la Constitution française énumère les collectivités territoriales nationales, on ne peut ici que renoncer à donner la définition propre à chacun des vingt-sept États membres de ce qu'est, dans son ordre interne, une telle entité. Collectivités locales, entités infra-étatiques, autonomies locales, États fédérés, communautés autonomes, régions : la multiplicité des termes utilisables – ou du moins utilisés – laisse penser que coexistent, en matière d'organisation territoriale, une certaine unité mais aussi des réalités très différentes [3]. On pourra remarquer alors que malgré son indifférence de principe à l'organisation interne des États, l'Union européenne, aujourd'hui régie par le traité de Lisbonne [4], joue un rôle dans le fonctionnement de ces collectivités. En effet, on observe que l'Union exerce de nombreuses influences matérielles en faveur des collectivités territoriales. Abondent dans ce sens la mise en place de différents fonds structurels, aujourd'hui bien connus [5], ainsi que l'apparition d'une politique de la ville de l'Union européenne [6] ou encore la mise en œuvre des groupements européens de coopération territoriale [7]. Influences intégrées

1. *Traité de Lisbonne, 13 déc. 2007, modifiant le traité sur l'Union Européenne et le traité instituant la Communauté Européenne : JOUE n° C 306, 17 déc. 2007, p. 1.*
2. V. la décision du Tribunal constitutionnel espagnol du 28 juin 2010 sur le recours n° 8045/2006 contre diverses dispositions de la loi organique n° 6/2006 de réforme du statut de l'autonomie de Catalogne.
3. V. par exemple, pour une mise en perspective, *D. Hoorens, Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, éd. Dexia, 2008, p. 35 et s.*
4. *Traité sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne : JOUE n° C 83, 30 mars 2010, p. 1.*
5. V. par exemple : *D. Blanc, Les fonds structurels européens : un modèle d'intégration territoriale : RMCUE 2010, p. 87 ; C. Demaziere, Les régions soutenues par l'Europe ? : Regards sur l'actualité, mai 2007, p. 31 ; C. Loussert, L'implication des Conseils régionaux dans les politiques structurelles : RMCUE 2010, p. 95.*
6. *J.-Cl. Collectivités territoriales, Fasc. 693-5, pt. 6.*
7. *PE et Cons. UE, règl. n° 1082/2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale : JOUE n° L 210, 31 juill. 2006, p. 19 ; JCP A 2006, 1295 ; JCP A 2006, 1300 ; R. Degron, Le groupement européen de coopération territoriale : consécration des eurorégions ? : AJDA 2008, p. 1373 ; J.-C. Lubac, Les modalités de mise en œuvre d'un groupement européen de coopération territoriale : JCP A 2008, act. 375 ; M. Granger, Le GECT, un nouvel instrument juridique adapté à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales : RMCUE 2010, p. 91 ; M. Granger, Le GECT, un nouvel instrument juridique adapté à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales : RMCUE 2010, p. 91 ; N. Levrat, Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun in H. Labayle (ss dir.), Vers un droit commun de la coopération transfrontalière : Bruylant, 2006, p. 147. Pour un point de vue plus général,*

par les institutions françaises [8]. Une certaine place institutionnelle est aussi reconnue aux collectivités locales, au niveau de l'Union, de manière informelle [9] ou par l'intermédiaire du Comité des régions [10] ou de la Direction générale de la politique régionale. Cette dynamique européenne est à mettre en parallèle avec l'accélération dans les États de l'Union européenne des différents processus de décentralisation ou de régionalisation.

4 - Face à ce mouvement global, ont été fréquemment relevées les ambivalences [11] du statut de « *sujet du droit de l'Union européenne* » des collectivités locales. Ainsi, la doctrine reste partagée entre l'impression que l'Union européenne favorise les autonomies locales [12] ou engendre, à l'inverse, une recentralisation [13]. Sur le fond, l'impact des politiques européennes au niveau local se révèle difficile à évaluer [14]. Vient ainsi le constat que les rapports qu'entretiennent l'Union européenne et les collectivités territoriales restent mitigés. Alors même que le traité de Lisbonne entre en vigueur et que la reconnaissance de l'échelon local par les instances de l'Union constitue un enjeu majeur pour renforcer son caractère démocratique et favoriser son ancrage dans les territoires, on peut s'étonner du flou qui entoure la question de la reconnaissance des collectivités territoriales par l'Union européenne.

5 - L'Union semble, aujourd'hui, partagée entre « *asymétrie et cécité relative* » [15] à l'égard des collectivités territoriales. S'il est possible d'établir que l'indifférence de l'Union européenne à l'égard des collectivités territoriales est feinte (1), on peut toutefois remarquer que la reconnaissance de ces dernières n'est, pour l'instant, qu'incidente (2).

1. Une indifférence aujourd'hui feinte

6 - Le juge de l'Union se trouve en situation de « *porte-à-faux* » [16] à l'égard du statut des collectivités territoriales. La Cour de justice de l'Union européenne confère un statut alternatif aux collectivités qui témoigne qu'elle feint l'indifférence (A). Cette simulation n'en demeure pas moins tout à fait logique (B).

A. - Une fausse indifférence : le statut alternatif des collectivités territoriales dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

7 - Si la Cour de justice de l'Union européenne était réellement indifférente à l'existence des collectivités infra-étatiques, elle les considérerait de manière constante dans sa jurisprudence. Ce n'est pas le cas puisqu'elle leur confère un statut alternatif. En effet, le juge de l'Union aura tendance à nier la spécificité des collectivités territoriales, mais dans deux directions opposées : vis-à-vis de l'État, en les assimilant à ce dernier (1°), ou vis-à-vis des personnes privées, en les assimilant à ces dernières (2°).

1° Les collectivités territoriales, éléments de l'État

8 - L'examen du statut contentieux des collectivités infra-étatiques permet de se rendre compte de l'assimilation de ces dernières à l'État. Si une collectivité territoriale ne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours en manquement [17], le manquement d'un État peut être le fait d'une de ses collectivités puisque, comme le relève le Tribunal, « *en matière de constatation de manquement d'État, il y a lieu de considérer que les autorités d'un État auxquelles il incombe d'assurer le respect des règles du droit communautaire sont tant les autorités du pouvoir central, les autorités d'un État fédéré que les autorités territoriales ou décentralisées dudit État dans le cadre de leurs compétences respectives* » [18]. Même si une interdiction, par exemple celle de ne pas mettre en place des restrictions à la liberté d'établissement, n'est formulée qu'à l'encontre de l'État dans le droit originaire, une collectivité décentralisée, comme une commune, doit également la respecter [19]. Un double mouvement se dessine ici : celui d'une appréciation extensive de la notion d'État membre par le juge qui le conduit parallèlement à nier l'indépendance de certaines entités infra-étatiques. Ainsi, un État ne peut exciper de difficultés liées à son organisation interne pour justifier le non-accomplissement de ses obligations [20], même celles liées à son organisation territoriale [21]. Se traduit là le principe selon lequel « *l'État membre répond en tant qu'unité du respect des obligations communautaires et* [est] *responsable de tout manquement, indépendamment de l'organe qui est resté en dé-*

V. Y. Luchaire, Observations sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales des États membres de l'Union européenne : RMCUE 2009, p. 574.

8. On citera, à titre d'exemple, d'abord, *L. n° 2004-809, 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, art. 44 : JO 17 août 2004, p. 14545 (V. sur ce sujet, R. Degron, La décentralisation de la gestion des fonds structurels : une expérimentation au milieu du gué : AJDA, p. 2007, p. 896).* On citera, ensuite, *L. n° 2008-352, 16 avr. 2008, visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale : JO 17 avr. 2008, p. 6379. On citera, enfin, Circ. Premier min., 19 déc. 2005, relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens : JO 9 févr. 2006, p. 2073.*

9. V. notamment sur cette question *L. Malo, Autonomie locale et Union européenne, éd. Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 46 et s.*

10. *TFUE, art. 305 et s.* Pour un point de vue récent sur cet organe, *V. L. Guilloud, Le Comité des régions, un organe paradoxal de l'Union européenne : RMCUE 2009, p. 582.*

11. Selon l'expression de *A. Rouyère, L'État, les collectivités locales et la règle de droit communautaire, interférences in Les collectivités locales et la règle de droit communautaire aujourd'hui, L'Harmattan, 2007, p. 128.*

12. V. par exemple, *M. Verpeaux, Droit des collectivités territoriales, PUF 2008, p. 124 et 125.*

13. V. par exemple, *O. Dubos, Chronique de droit administratif européen 2006 : Dr. adm. 2008, chron. 2.*

14. *C. Demaziere, Les collectivités territoriales et l'Union européenne in M. Bonnard (dir.), Les collectivités territoriales, Doc. fr., 2009, coll. Les notices, 2009, p. 140 et s.*

15. *F. Zampini : Dr. fisc. 2010, comm. 97, commentaire sur CE, gde ch., 17 nov. 2009, aff. C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri c/ Regione Sardegna, pt. 61 : JCP G 2009, comm. 544 ; Europe 2010, comm. 23 ; Rev. dr. transp. 2010, comm. 17 ; JCP G 2010, 68 ; Dr. fisc. 2010, comm. 97 ; JCP G 2009, act. 544 ; AJDA 2010, p. 255.*

16. Selon l'expression de E. Meisse, note sous *CJCE, 2 mai 2006, aff. C-417/04 P, Regione Siciliana c/ Commission : Rec. CJCE 2006, I, p. 3881 ; Europe 2006, comm. 206.*

17. *TFUE, art. 259.*

18. *TPICE 2005, 25 oct. 2005, aff. T-83/03, Salazar Brier c/ Commission : Rec. CJCE 2005, II, p. 1407, pt 39.*

19. *CJCE, 18 juin 1985, aff. C-197/84, Steinhauser c/ Ville Biarritz : Rec. CJCE 1985, I, p. 1819, pt 16.*

20. Jurisprudence constante, V. par exemple : *CJCE, 12 déc. 1996, aff. C-298/95, Commission c/ Allemagne : Rec. CJCE 1996, I, p. 6747, pt. 18.*

21. *CJCE, 14 mai 2002, aff. C-383/00, Commission c/ Allemagne : Rec. CJCE 2002, I, p. 4219, pt 18 ; Europe 2002, comm. 237, obs. F. Kauff ; CJUE, 17 déc. 2009, Commission c/ Allemagne, aff. C-505/08, à paraître au Recueil, pt. 12.* La même jurisprudence constante est appliquée à l'Autriche : *CJCE, 18 juin 2009, aff. C- 422/08, Commission c/ Autriche, à paraître au Recueil, pt. 11. – CJCE, 11 oct. 2001, aff. C-111/00, Commission c/ Autriche : Rec. CJCE 2001, I, p. 7555, pt 12 ; CJCE, 12 mars 2009, aff. C-342/08, Commission c/ Belgique : Rec. CJCE 2009, I, p. 33, pt. 13 ; CJCE, 6 juill. 2000, aff. C-236/99, Commission c/ Belgique : Rec. CJCE 2000, I, p. 5657, pt 23 ;* La même idée se retrouve dans *CJCE, 11 juill. 1984, aff. C-130/83, Commission c/ Italie : Rec. CJCE, p. 2849, notamment pt 3.*

faut au sein de l'organisation interne de l'État » [22]. Ce sont des raisons analogues qui donnent les mêmes résultats en matière d'engagement de la responsabilité des États membres. Tirant les conséquences d'une condamnation pour manquement sur l'engagement de la responsabilité de l'État devant le juge national, la Cour de justice de l'Union européenne a pu estimer que « *l'obligation de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire ne saurait dépendre des règles internes de répartition des compétences entre les pouvoirs constitutionnels* » [23]. Cette indifférence à la répartition des compétences trouve une application pratique en matière de répartition des responsabilités entre l'État et ses collectivités territoriales [24].

9 - En dehors de leur statut contentieux, d'autres éléments montrent que les collectivités infra-étatiques sont bien souvent assimilées à l'État par la Cour de justice de l'Union européenne. Ainsi, une bonne part de la jurisprudence de la cour traduit une conception extensive de la notion d'État, lui assimilant les collectivités territoriales [25]. Plusieurs matières fourniront des exemples utiles. D'abord, on remarquera que si le juge de Luxembourg a posé le principe de l'effet direct du droit de l'Union européenne par rapport aux États [26], cet effet direct existe aussi lorsqu'un particulier se prévaut d'une norme à l'encontre d'une collectivité décentralisée. En effet, dès lors que les conditions de l'effet direct d'une disposition sont remplies, « *tous les organes de l'administration, y compris les autorités décentralisées, telles les communes, sont tenus d'en faire application* » [27]. Ensuite, dans le domaine plus spécifique des aides d'État, on pourra relever que les aides accordées par des collectivités territoriales sont considérées comme étant des aides d'État. Ce constat est valable pour les entités fédérées comme les Länders [28] ou les régions belges [29]. Enfin, la directive relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics soumet les collectivités infra-étatiques, au même titre que l'État, à ses dispositions relatives au pouvoir adjudicateur [30]. Ces quelques exemples significatifs illustrent le phénomène relativement bien identifié de l'assimilation des collectivités territoriales à l'État par la Cour de justice de l'Union européenne, voire par le droit de l'Union en général. Cependant, coexiste un deuxième phénomène antagoniste, celui de l'assimilation de certaines entités infra-étatiques à des particuliers.

2° Les collectivités territoriales, simples particuliers

10 - C'est une décision de la Cour de justice de l'Union européenne assez ancienne et relative à la question générale de l'invocabilité des directives qui montre que des collectivités infra-étatiques peuvent se voir explicitement assimilées à des particuliers. La Cour de Luxembourg était confrontée à la demande d'une commune qui estimait entrer dans le champ de l'exception à l'application de la directive TVA [31]. Les juges ont alors estimé que, lorsque les conditions de l'effet direct d'une directive étaient remplies et à défaut de mesures nationales d'application, les organismes de droit public, comme les collectivités territoriales, devaient « *être assimilés aux particuliers* » [32]. Cette assimilation, au moment d'invoquer la norme de l'Union européenne, existe aussi en matière de recours en annulation.

11 - Le droit de l'Union européenne ouvre, de manière très encadrée, une voie de recours en annulation aux particuliers, à la différence de celle dont disposent les États membres. En effet, la structure de l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne établit une distinction entre les requérants institutionnels et les « *autres* » [33]. Si les premiers – États et institutions de l'Union – n'ont pas à démontrer leur intérêt à agir, les seconds ne peuvent exercer de recours qu'à l'encontre des actes dont ils sont les destinataires ou qui les concernent directement ou individuellement. La Cour de justice de l'Union européenne entérine cette distinction entre requérants privilégiés et non privilégiés [34]. Il apparaît que les collectivités infra-étatiques, loin d'être assimilées à l'État et de bénéficier d'un statut spécifique, sont les victimes de cette distinction puisqu'elles sont considérées comme de simples particuliers. Elles doivent donc justifier d'un intérêt à agir en annulation. Ce que la Cour de Luxembourg exige avec constance [35]. En effet, « *la notion d'État membre, au sens des dispositions institutionnelles et, en particulier, de celles portant sur les recours juridictionnels, ne vise que les seules autorités gouvernementales des États membres de l'Union européenne et ne saurait être étendue aux gouvernements de régions ou de communautés autonomes, quelle que soit l'étendue des compétences qui leur sont reconnues* » [36]. Cette conception restrictive de l'absence de nécessité de démontrer son intérêt à agir s'étend même aux entités infra-étatiques qui bénéficient du statut très spécifique de pays et territoires d'outre-mer, telles que les Antilles néerlandaises [37]. Quel que soit leur statut, les collectivités infra-étatiques restent ainsi, dans le cadre du recours en annulation, assimilées à de simples particuliers et sont donc soumises aux mêmes limitations.

12 - L'examen du statut contentieux des collectivités infra-étatiques démontre que si le juge a conscience des particularités de ces collectivités, il les nie, tout en leur reconnaissant un statut différent en fonction des situations. Cette indifférence à la traduction alternative peut s'expliquer.

22. *M. L. A. Geelhoed, concl. sur CJCE, 9 déc. 2003, aff. C-129/00, Commission c/ Italie : Rec. CJCE, I, p. 14637, pt. 55.*

23. *CJCE, 5 mars 1996, aff. C-46/93 et aff. C-48/93, Brasserie du pêcheur SA c/ Bundesrepublik Deutschland et The Queen c/ Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd et a. : JurisData n° 1996-610320 ; Rec. CJCE 1996, I, p. 1029, pt 33 ; JCP E 1996, pan. 386 ; Europe 1996, chron. 5.*

24. *CJCE, 1er juin 1999, aff. C-302/97, Känle : Rec. CJCE 1999, I, p. 3099, pt 63 et s. ; Europe 1999, comm. 299 ; CJCE, 4 juill. 2000, aff. C-424/97, Salomone Haim : Rec. CJCE 2000, I, p. 5123, spéc. pts 31-32, pt. 28.*

25. Ce constat est dressé, par exemple, par *M. Hecquard-Theron. La notion d'État en droit communautaire : RTDE 1990, p. 696 ; P. Durand, La notion d'État dans l'ordre juridique communautaire, éd. Lille ANRT, 2002, p. 231.*

26. *CJCE, 5 févr. 1963, aff. C-26/62, Van Gend & Loos : Rec. CJCE 1963, I, p. 3 et s., spéc. p. 23.*

27. *CJCE, 22 juin 1989, aff. C-103/88, Fratelli Costanzo c/ Comune di Milano : Rec. CJCE 1989, I, p. 1839, pt. 32.*

28. *CJCE, 14 oct. 1987, aff. C-248/84, Allemagne c/ Commission : Rec. CJCE 1987, I, p. 4013, pt. 17.*

29. *CJCE, 8 mars 1988, aff. C-62/87, Exécutif régional wallon c/ Commission : Rec. CJCE 1988, I, p. 1573.*

30. *Cons. UE, dir. n° 2004/18/CEE, 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et services : JOUE n° L 134, 30 avr. 2004, p. 114, pt. 9.*

31. *Cons. UE, dir. 77/388/CEE, 17 mai 1977 : JOCE n° L 145, 13 juin 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme : JOCE n° L 145, 13 juin 1977, p. 1 ; refondue par dir. n° 2006/112/CE, 28 nov. 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée : JOUE n° L 347, 11 déc. 2006, p. 1.*

32. *CJCE, 17 oct. 1989, aff. C-231/87, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda e.a. c/ Comune di Carpaneto Piacentino e.a. : Rec. CJCE, I, p. 3233, pt. 31.*

33. Selon l'expression de *F. Donnat, Contentieux communautaire de l'annulation, LGDJ 2008, p. 33.*

34. *CJCE, 26 mars 1987, aff. C-45/86, Commission c/ Conseil : Rec. CJCE, I, p. 1493, pt. 3. – CJCE, 21 janv. 2003, aff. C-378/00, Commission c/ Parlement et Conseil : Rec. CJCE 2003, I, p. 937, pt. 28.*

35. V, par exemple : *CJCE, ord., 1er oct. 1997, aff. C-180/97, Regione Toscana c/ Commission : Rec. CJCE 1997, I, p. 5245.*

36. *TPICE, 30 avr. 1998, aff. T-214/95, Het Vlaamse Gewest c/ Commission : Rec. CJCE, II, p. 717, pt. 28.*

37. *TPICE, 10 févr. 2000, aff. T-32/98 et 42/98, Nederlandse Antillen c/ Commission : Rec. CJCE 2000, II, p. 201, pt 43. – CJCE, 22 nov. 2001, aff. C-452/98, Nederlandse Antillen c/ Conseil : Rec. CJCE 2001, I, p. 8973, pt 47 et s. ; Europe 2002, comm. 2.*

B. - L'indifférence expliquée : reconnaître la qualité de sujet premier du droit de l'Union européenne de l'État en assurant l'application efficace de ce droit

13 - Deux phénomènes expliquent que la Cour de justice de l'Union européenne se refuse à reconnaître la spécificité des collectivités territoriales. D'une part, sa position traduit le concept classique de droit international public qui veut que l'État soit le sujet premier de ce droit (1°). D'autre part, il semble que la Cour souhaite assurer l'application efficace du droit de l'Union en ne reconnaissant qu'un unique responsable de sa bonne mise en œuvre (2°).

1° Une négation de la spécificité des collectivités territoriales justifiée par le fait que l'État reste le sujet premier du droit de l'Union européenne

14 - Il n'est pas question ici de nier le fait que les collectivités locales puissent être des sujets du droit de l'Union européenne mais de montrer qu'elles demeurent, encore aujourd'hui, des sujets en retrait par rapport à l'État [38]. On ne peut que constater que prime, dans la jurisprudence de la Cour de justice, le principe classique du droit international selon lequel l'État est sujet premier de ce droit. À ce titre, le professeur Poirat remarque, concernant les collectivités territoriales, que « *le droit international les traite comme des choses et non comme des sujets* ». Elle poursuit en affirmant que dans « *le meilleur des cas, elles deviennent les bénéficiaires de la norme internationale, mais* [que] *le titulaire, le destinataire, du droit demeure l'État* » [39]. Cette « *transposition* » du principe de droit international qui assimile les collectivités territoriales à l'État, en tant que sujet unique de ce droit, est d'ailleurs reconnue par l'avocat général Léger dans ses conclusions sur l'arrêt *Köbler*. Ce dernier a pu remarquer que le juge de l'Union avait rapproché son raisonnement en matière de responsabilité de celui qui a cours à l'égard de la responsabilité de l'État dans l'ordre juridique international [40]. Il tire deux conséquences de ce constat de l'application du principe de droit international de l'unité de l'État. La première est « *qu'un fait illicite est nécessairement attribué à l'État, et non à l'organe étatique qui en est l'auteur. En effet, seul l'État a la qualité de sujet de droit international, à l'exclusion de ses organes* » [41]. La seconde est que l'État « *est responsable des dommages qu'il cause par toute action ou toute omission contraire à ses obligations internationales, quelle que soit l'autorité étatique dont elle procède* » [42]. Certes, le fait que l'État est le sujet premier du droit de l'Union européenne est ici mis en valeur en matière de responsabilité, mais cette idée explique aussi l'assimilation des actions des collectivités territoriales à celles de l'État en matière de recours en manquement.

15 - Hormis dans les recours, le fait que l'État est le sujet premier du droit de l'Union se traduit dans la matière, toujours très fertile en illustrations, des aides d'État. La Commission, chargée du contrôle des aides, manifeste son indifférence à l'égard des rapports entre État fédéral et entités fédérées et peut borner son analyse au cadre étatique. Ainsi, elle a estimé que les transferts de terres de l'État fédéral allemand aux Länders étaient des redéploiements internes à un État membre qui ne pouvaient constituer des aides d'État [43]. Plus généralement, l'imputation à l'État « *des mesures d'aide prises par des entités territoriales peut se déduire, en réalité, du système général prévu par le traité, en vertu duquel c'est l'État qui est le seul interlocuteur de la Commission dans la procédure d'examen des aides* » [44]. Invoquant encore les principes issus du droit originaire pour appuyer leur position – à savoir la seule prise en considération de l'État comme requérant privilégié dans le recours en annulation – les juges de Luxembourg avancent l'argument du maintien de l'équilibre institutionnel instauré par les traités [45].

16 - Puisque, pour la Cour de justice de l'Union européenne, l'État est le sujet premier du droit de l'Union, assurer la bonne application de ce droit revient, bien souvent, à combattre les discriminations et les entraves qui persistent entre les États sans avoir à appréhender celles qui relèvent de situations purement internes. Une jurisprudence récente est à même d'illustrer ce constat : le juge de l'Union européenne ayant particulièrement manifesté sa relative indifférence dans sa décision relative à l'assurance de soins flamande. En l'espèce, une des questions qui était posée à la cour était de savoir si une législation qui excluait de son régime « *des ressortissants belges exerçant une activité professionnelle sur le territoire de la région de langue néerlandaise ou sur celui de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais qui résident dans les régions de langue française ou allemande et n'ont jamais exercé leur liberté de circuler à l'intérieur de la Communauté européenne* [46] constituait une entrave à la libre circulation des personnes. Face à cette interrogation, la Cour de justice de l'Union européenne est restée sur sa position traditionnelle en matière de situations purement internes, malgré des frémissements jurisprudentiels inverses [47], et une vive contestation doctrinale [48]. Les juges de Luxembourg n'ont donc pas statué sur cette question. Si ces derniers avaient franchi le pas, ils auraient alors, en s'opposant à la discrimination à rebours imposée par la législation de l'État fédéré, assimilé cette entité à un État membre [49]. La Cour de justice de l'Union européenne, bien que consciente des potentialités de la question préjudicielle posée, n'a cependant pas favorisé la reconnaissance de l'entité fédérée belge. Seules les discriminations entre ressortissants d'États membres, et non d'États fédérés, restent prohibées.

38. On peut citer, pour exemple et parce qu'elles expriment des points de vue différents à des époques différentes, les expressions de *J. Biancarelli, L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française : AJDA, p. 1996, pt. 22 : « sujets de second rang du droit communautaire ; J.-C. Bonichot, Les collectivités locales, sujets de droit communautaire, in J.-B. Auby et B. Faure, les collectivités locales et le droit, les mutations actuelles, Dalloz, 2001, p. 210 : sujets spéciaux du droit communautaire ; R. Noguellou, Collectivités territoriales et obligations communautaires : Dr. adm. 2004, alerte 7 : les collectivités territoriales apparaissent donc à la fois comme des « sujets » et des acteurs du droit communautaire : M. Lepretre-Mittelberger, Les collectivités territoriales : des sujets de droit communautaire en devenir ? Étude menée à partir de l'exemple français in D. Eckert, Y. Gautier, R. Kovar et D. Ritleng (ss dir.), Incidences du droit communautaire sur le droit public français : Presses universitaires de Strasbourg, 2007, p. 63.*

39. *F. Poirat, Personnalité publique et droit international in La personnalité publique, Acte du colloque de l'AFDA, Litec, coll. Colloques et Débats, 2007, p. 215.*

40. *P. Leger, concl. sur CJCE, 30 sept. 2003, aff. C-224/01, Kobler c/ Republik Österreich : JCP A 2003, 1943, note O. Dubos ; JCP G 2003, I, 182 ; JCP E 2003, 1456 ; Europe 2003, chron. 12, par D. Simon ; RJF 2003, n° 1464. Rec. CJCE 2003, I, p. 10239, pt. 42.*

41. *CJCE, 30 sept. 2003, aff. C-224/01, Kobler c/ Republik Österreich, préc., pt. 46.*

42. *CJCE, 30 sept. 2003, aff. C-224/01, Kobler c/ Republik Österreich, préc., pt. 47.*

43. *Comm. CE, déc. C 144/02, Aide N 277/2003, 26 avr. 2006, Transfert de sites naturels protégés : JOUE n° C 144, 20 juin 2006, p. 3.*

44. *A. Saggio, concl. sur CJCE, 16 févr. 2000, aff. C-400/97, Administracion del Estado c/ Juntas Generales de Guipuzcoa : Rec. CJCE 2000, I, p. 1073, pt n° 30.*

45. *CJCE, 2 mai 2006, aff. C-417/04, Regione Siciliana c/ Commission : Rec. CJCE 2006, I, p. 3881, pt 21.*

46. *CJCE, 1er avr. 2008, aff. C-212/06, Gouvernement wallon : Rec. CJCE 2008, I, p. 1683, pt. 37 ; Europe 2008, comm. 182 ; CDE 2008, p. 655 ; JDI 2009, p. 637.*

47. Selon l'expression de *A. Rigaux, commentaire sous CJCE, ord., 19 juin 2008, aff. C-104/08, Kurt : Europe 2008, comm. 265.*

48. V. par exemple, *D. Simon, Pourrait-on enfin en finir avec les discriminations à rebours ? : Europe 2008, repère 10.*

49. E. Sharpston, concl. sur *CJCE, 1er avr. 2008, aff. C-212/06, Gouvernement wallon : Rec. CJCE 2008, I, p. 1683, pt. 120 et s ; Europe 2008, comm. 182.*

2° Une négation de la spécificité des collectivités territoriales justifiée par la volonté d'assurer l'application efficace du droit de l'Union européenne

17 - Le juge de l'Union européenne semble conférer aux collectivités infra-étatiques le statut le plus favorable, sinon à l'application du droit de l'Union, du moins à l'exercice de son office. Ainsi, pour minimiser le nombre de recours en annulation, la Cour de justice de l'Union européenne assimile les collectivités territoriales à des particuliers, et non aux États. Cependant, pour maximiser l'effet direct des directives, elle assimile également des collectivités locales à des particuliers. Dans la même logique, mais avec une conception inverse de la collectivité territoriale, le mécanisme de la constatation des manquements aux obligations issues du droit de l'Union par les juges de Luxembourg fait place à une acception extensive de la notion d'État, de façon à éviter que l'invocation de l'indépendance de l'une de ses collectivités ne lui permette d'échapper à une condamnation pour manquement. Dans ce cas, le juge de l'Union européenne assimile les collectivités à l'État et lui impute leurs manquements pour assurer une application efficace du droit de l'Union. Plusieurs facteurs expliquent cette option. On retiendra les plus évocateurs. Les méandres de l'organisation territoriale – française notamment – les difficultés pour les collectivités infra-étatiques à assurer une veille juridique efficace centrée sur leurs obligations européennes, la complexité des matières régies par le droit de l'Union [50], incitent à ne reconnaître qu'une seule entité à laquelle peuvent être imputés des manquements. La volonté d'appliquer le droit de l'Union européenne de façon efficace trouve une illustration, logique mais « schizophrénique », en droit national, dans le domaine des aides d'État. Dans cette matière, le Code général des collectivités territoriales nous montre un État médiateur, chargé par les instances de l'Union de récupérer les aides octroyées illégalement [51] – afin d'assurer l'application maximale du droit de l'Union – qui organise la responsabilité interne des collectivités locales en cas de non-récupération d'aides par ces dernières. En effet, les collectivités territoriales « *supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération* » [52]. Le mouvement déjà observé se retrouve en matière de responsabilité. La Cour de justice de l'Union européenne ne souhaite rien d'autre que préserver « *l'exigence fondamentale de l'ordre juridique communautaire que constitue l'uniformité d'application du droit communautaire* » [53] lorsqu'elle s'oppose à ce que la répartition constitutionnelle des compétences puisse empêcher la réparation des dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire.

18 - La Cour de justice de l'Union européenne ne reconnaît pas la spécificité des collectivités infra-étatiques, non pas par mépris ou indifférence, mais pour des raisons bien spécifiques. À l'opposé, certaines questions la conduisent, parfois, à reconnaître leur spécificité de manière incidente.

50. Pour des développements au sujet de ces handicaps français, V. par exemple, *E. Belliard et C. De Salins, Collectivités territoriales et obligations communautaires, Doc. fr., Paris, 2004, p. 19 et s.*

51. C'est bien à l'État que la Commission européenne ordonne de récupérer une aide octroyée par une région et une communauté d'agglomération dans sa décision *Comm. UE, déc. n° C(2008)1089, 2 avr. 2008, concernant l'aide d'État C 38/07 (ex NN 45/07) mise à exécution par la France en faveur d'Arbel Fauvet Rail SA : JOUE n° L 238, 5 sept. 2008, p. 27.*

52. *CGTC, art. L. 1511-1-1, al. 3.* À propos de mesures plus générales de répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales, V. *A. Raccah, Les contentieux communautaires des autorités régionales et locales : RMCUE 2009, p. 650.*

53. *CJCE, 5 mars 1996, aff. C-46/93, aff. C-48/93, Brasserie du pêcheur SA c/ Bundesrepublik Deutschland et The Queen c/ Secretary of State for Transport, ex parte : Factortame Ltd et a., préc.*

2. Une reconnaissance encore incidente

19 - Les développements qui vont suivre montreront, d'une part, que la prise en compte spécifique des collectivités infra-étatiques par la Cour de justice de l'Union européenne est possible de façon occasionnelle (A) et, d'autre part, qu'une mise en avant plus manifeste des autonomies locales dans l'Union européenne pourra peut-être voir le jour (B).

A. - Une reconnaissance occasionnelle des collectivités territoriales

20 - Il est possible de dégager deux axes qui peuvent permettre au juge de l'Union européenne de reconnaître les autonomies locales. Le premier, prévisible, est la prise en compte indirecte d'une mesure relative aux collectivités infra-étatiques (1°). Le second axe, plus remarquable, consiste à confronter directement une mesure régionale avec le droit de l'Union européenne (2°).

1° La reconnaissance indirecte de la collectivité infra-étatique par le juge de l'Union européenne

21 - Dans l'hypothèse où l'on considère la collectivité territoriale comme étant un simple démembrement de l'État, un début de reconnaissance des spécificités locales peut voir le jour lorsque la Cour de justice de l'Union européenne appréhende une mesure étatique favorable aux particularismes locaux. C'est le cas, par exemple, lorsque le juge de l'Union européenne décide qu'une mesure étatique qui restreint la libre prestation des services est justifiée puisqu'elle « *vise à préserver le caractère pluraliste de l'offre des programmes de télévision dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qu'elle s'insère ainsi dans une politique culturelle qui a pour but de sauvegarder* [...] *la liberté d'expression des différentes composantes, notamment sociales, culturelles, linguistiques, religieuses et philosophiques, existant dans cette région* » [54]. Cela pourra être le cas également lorsque la Cour de justice de l'Union européenne doit déterminer si une loi d'un État fédéré, qui déroge à une loi fédérale, possède une force contraignante en vertu du droit national [55].

22 - Si l'on assimile collectivité territoriale et particulier, la reconnaissance de l'autonomie locale peut se faire dans le cadre du recours en annulation. En effet, si une décision de la Commission européenne relative à une aide octroyée par une collectivité infra-étatique affecte directement et individuellement la position juridique de cette collectivité, le recours en annulation de cette dernière est recevable [56]. Toutefois, la satisfaction de ces conditions qui permettent à la collectivité locale d'agir est soumise à un examen assez strict de la Cour de justice de l'Union européenne [57]. En dehors de ces hypothèses, le juge de l'Union européenne a pu reconnaître directement la spécificité d'une collectivité locale.

54. *CJCE, 13 déc. 2007, aff. C-250/06, United Pan-Europe e. a. : Rec. CJCE 2007, I, p. 11135, pt. 42 ; JCP A 2008, 2225 ; Europe 2008, comm. 47 ; RJEP 2008, chron. 3.*

55. *P. Léger, concl. sur CJCE, 27 févr. 2003, aff. C-415/01, Commission c/ Belgique : Rec. CJCE 2003, I, p. 20811, pt. 21 ; RD rur. 2005, chron. 3.*

56. *CJCE, 8 mars 1988, aff. jtes C-62/87 et C-72/87 : Rec. CJCE 1988, I, p. 1597. – CJCE, 8 mars 1988, aff. jtes C-62/87 et aff. C-72/87, Industrie du verre plat : Rec. CJCE 1988, I, p. 1573, pt. 6 ; CJCE. – TPICE, 30 avr. 1998, aff. T-214/95, Het Vlaamse Gewest c/ Commission, préc., pt 29 et s.*

57. V. par exemple, pour une appréciation restrictive de la condition de recevabilité : *CJCE, 11 juill. 1984, aff. C-222/83, Cne Differdange et a. c/ Comm. CE : Rec. CJCE 1984, I, p. 2889, pt. 12 ; TPICE, ord., 16 juin 1998, aff. T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria c/ Conseil : Rec. CJCE 1998, II, p. 2271.*

2° La reconnaissance directe de la collectivité infra-étatique par le juge de l'Union européenne

23 - Cette appréhension sans le filtre du droit local par la Cour de justice de l'Union européenne s'est manifestée récemment, relativement à la question des rapports que peuvent entretenir les mesures régionales et le principe de non-discrimination. Ainsi, dans l'affaire *Horvath*, le juge de l'Union européenne devait déterminer si l'édiction, pour la mise en œuvre d'une législation de l'Union, de normes différentes sur le territoire national, par les collectivités territoriales d'un même État, constituait une discrimination. À cette occasion, le juge a pu transposer aux collectivités infra-étatiques d'un même État membre sa jurisprudence relative aux États, selon laquelle « *l'interdiction de discrimination ne vise pas les éventuelles disparités de traitement qui peuvent résulter, d'un État membre à l'autre, des divergences existant entre les législations des différents États membres du moment que ces législations affectent de manière égale toutes personnes relevant de leur champ d'application* » [58]. En conséquence de quoi, la Cour de justice de l'Union européenne a conclu à l'inexistence d'une discrimination contraire au droit de l'Union européenne. Sans consacrer expressément une autonomie locale dans cet arrêt, la Cour de Luxembourg a donc fait un pas vers la reconnaissance d'une « *aire* » régionale spécifique par son autonomie et par ses compétences, notamment de mise en œuvre de la législation européenne.

24 - Un mécanisme proche entre en jeu quand le juge de l'Union européenne doit apprécier si une mesure, prise par une collectivité locale, a un caractère sélectif pour pouvoir la qualifier d'aide d'État. Sur cette question, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu qu'il n'était pas forcément nécessaire d'étudier la sélectivité de l'aide par rapport à la totalité du territoire national et qu'il « *ne saurait être exclu qu'une entité infra-étatique dispose d'un statut de droit et de fait la rendant suffisamment autonome par rapport au gouvernement central d'un État membre pour que* [...] *ce soit cette entité, et non le gouvernement central, qui joue un rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique dans lequel opèrent les entreprises* ». Elle poursuit en remarquant qu'en « *pareil cas, c'est le territoire sur lequel l'entité infra-étatique* [...] *exerce sa compétence, et non le territoire national* [...], *qui constitue le contexte pertinent pour rechercher si une mesure adoptée par une telle entité favorise certaines entreprises par rapport à d'autres* » [59]. Ainsi, il apparaît aujourd'hui, de manière constante, qu'une mesure fiscale locale ne verra sa sélectivité examinée que dans le cadre géographique de la collectivité si cette dernière réunit trois conditions d'autonomie : procédurale, institutionnelle et économique [60]. Alors, la mesure ne pourra être qualifiée de sélective que si elle « *constitue un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres se trouvant, à l'intérieur de l'ordre juridique dans lequel l'entité exerce ses compétences, dans une situation factuelle et juridique comparable* » [61].

25 - Que l'on voie dans ces décisions la marque du pragmatisme et de la finesse d'analyse des juges de Luxembourg lorsqu'ils ont à apprécier une éventuelle situation discriminatoire, ou la manifestation d'une réelle appréhension des particularismes locaux, elles traduisent un mouvement au niveau de l'Union européenne qui pourrait s'accélérer prochainement.

B. - Une reconnaissance potentielle de la spécificité des collectivités territoriales

26 - Eu égard aux causes qui engendrent les positions du juge de l'Union européenne par rapport aux collectivités infra-étatiques, ce n'est pas de son côté qu'une reconnaissance véritable de leurs spécificités pourra voir le jour. Ce sont plutôt des évolutions du droit de l'Union européenne, issues du traité de Lisbonne et donc de la volonté du constituant et du législateur de l'Union européenne (1°), que viendront une prise en compte des collectivités territoriales en raison de leur nature. Bientôt, des solutions nouvelles pourront être envisagées pour une amélioration de la reconnaissance des collectivités territoriales par l'Union européenne (2°).

1° Les reconnaissances du rôle des collectivités infra-étatiques par le traité de Lisbonne

27 - Deux exemples précis permettent de traduire l'évolution favorable aux collectivités territoriales du droit originaire. Le premier d'entre eux a trait aux services d'intérêt économique général. Dans son protocole relatif à ces derniers, dont la seule existence constitue déjà, en général, une avancée, le traité de Lisbonne mentionne le « *rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général* » [62]. De la mise en œuvre d'un service d'intérêt économique général à l'évocation du principe de subsidiarité, il n'y a qu'un pas qu'il est possible de franchir en citant le nouvel article 5 du traité sur l'Union européenne qui stipule que « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local* » [63].

28 - Le second exemple, qui bénéficie d'une portée pratique certainement plus importante encore, est lié au comité des régions. Le dernier traité en vigueur lui ouvrant le recours en annulation, dans le but de sauvegarder ses prérogatives [64], au même titre que la Cour des comptes et la Banque centrale européenne. Intimement liées à la possibilité nouvellement offerte par l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à la définition de la subsidiarité qui mentionne l'échelon local, les stipulations du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité intéresseront aussi les autonomies locales. En effet, ces stipulations prévoient que la Cour de justice de l'Union européenne peut se prononcer sur un recours, formé par le Comité des régions, à l'encontre d'un acte législatif, pour l'adoption duquel le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation et qui méconnaîtrait le principe de subsidiarité [65]. Il semble alors possible de considérer que ce dispositif constitue une « *reconnaissance explicite par l'Union européenne de l'existence juridique et politique des collectivités locales* » [66]. Il faut toutefois rappeler que ces stipulations font du Comité des régions un requérant « *semi-privilégié* » [67] ou « intermédiaire » [68] et qu'elles n'ouvrent pas directement de droit de

58. *CJCE, 16 juill. 2009, aff. C-428/07, Mark Horvath c/ Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs : Europe 2009, comm. 351 ; RD rur. 2010, chron. 1 ; Rec. CJCE 2009, I, p. 6355, pt. 55.*

59. *CJCE, 6 sept. 2006, aff. C-88/03, Portugal c/ Comm. CE : Rec. CJCE 2006, I, p. 7715, pt 58 ; Europe 2006, comm. 325, L. Idot ; Contrats, conc. consom. 2007, chron. 2 : AJDA 2006, p. 2280.*

60. *CJCE, 11 sept. 2008, aff. C-428/06, UGT Rioja c/ Juntas Generales del Territorio Historico de Vizcaya : Rec. CJCE 2008, I, p. 6747, pt. 51 ; Dr. adm. 2008, comm. 161 ; Dr. adm. 2008, repère 10 ; Dr. fisc. 2008, act. 272 ; Dr. fisc. 2008, comm. 599 ; JCP A 2009, 2063 ; Europe 2008, comm. 378.*

61. *CJCE, gde ch., 17 nov. 2009, aff. C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri c/ Regione Sardegna, préc., pt. 61 : JCP A 2010, 2167.*

62. *Prot. (n° 26) sur les services d'intérêt général, art. 1.*

63. *TUE, art. 5, al. 3.*

64. *TFUE, art. 263, al. 3.*

65. *Prot. (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 8, al. 2.*

66. *F.-X. Priollaud, Les collectivités territoriales française dans l'Union européenne in Regards sur l'actualité, Doc. fr. 2007, p. 14.*

67. Selon l'expression de *C. Blumann : J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 120, pt. 147.*

68. Selon l'expression de *E. Neframi : J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 241, pt. 103.*

recours au profit des collectivités infra-étatiques. En un mouvement de retour, il appartiendra au juge de l'Union européenne de donner ou non leur pleine ampleur à ces nouvelles stipulations. Toujours en matière de respect de la subsidiarité, on notera l'absence de place, accordée par le droit originaire, aux organes représentatifs locaux dans le mécanisme d'« *alerte précoce* » [69] dévolu aux parlements nationaux en cas de potentielle violation du principe. En effet, selon le deuxième protocole, la consultation des parlements régionaux par les parlements nationaux avant d'émettre un avis relatif sur le respect du principe de subsidiarité relève du bon vouloir des États [70]. Ainsi, une reconnaissance partielle est conférée aux collectivités territoriales. Reste aux États à leur garantir cette place [71], comme par exemple la Belgique qui reconnaît que « *tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national* » [72]. Il reste maintenant à tenter d'imaginer ce qui pourra favoriser une reconnaissance plus importante des collectivités territoriales dans l'Union européenne.

2° La nécessaire définition de la collectivité infra-étatique à l'échelon de l'Union européenne

29 - Le droit ne modifiera pas, à lui seul, la conception qui veut que l'État soit le sujet premier du droit de l'Union européenne, conditionnant ainsi fortement le statut des collectivités territoriales. Le droit peut, par contre, permettre de formaliser un échelon raisonnable au niveau duquel les collectivités locales de l'Union européenne pourraient bénéficier d'une reconnaissance, d'un statut, qui leur conférerait des possibilités d'action plus importantes dans le fonctionnement des institutions. Bon nombre de réticences à la reconnaissance d'un véritable statut européen des collectivités territoriales paraissent pouvoir être levées par une définition de « *la* » ou « *des* » collectivité(s) infra-étatique(s) européenne(s). Il apparaît que la question de la collectivité de référence est constamment présente en arrière-plan des débats sur la place des collectivités locales dans l'Union européenne. Ainsi, la multiplication des structures et des compétences infra-étatiques « *accroît la difficulté pour l'État de trouver un interlocuteur susceptible de les représenter dans leur ensemble et d'exprimer en leur nom une position* » [73] et donc susceptible d'être reconnu à l'échelle de l'Union européenne. De même, peuvent naître des interrogations relatives, tant à l'applicabilité de la jurisprudence récente en matière d'aides d'État aux collectivités décentralisées françaises [74], qu'à la possibilité pour ces dernières de voir un de leurs représentants siéger au Conseil de l'Union européenne, à l'instar d'un ministre d'un État fédéré [75]. Ces interrogations sont renforcées lorsque l'on observe, même si ce constat était dressé avant l'« acte II » de la décentralisation française, que la plupart des affaires qui impliquent une décision locale devant la Cour de justice de l'Union européenne sont dues aux interventions des Länders, régions belges, espagnoles ou italiennes et non pas françaises qui ne disposent pas des mêmes capacités d'action [76].

30 - Peter Van Elsuwege et Stanislas Adam proposent, pour permettre au juge de l'Union européenne d'appréhender les discriminations à rebours, de mettre en place une définition plus souple de l'« État membre ». À cette fin, les auteurs évoquent la définition d'un nouveau cadre de référence qui ne remet pas en cause la notion de discrimination à rebours. Ce nouveau cadre serait calqué sur la logique à l'œuvre pour apprécier la sélectivité d'une mesure régionale potentiellement qualifiable d'aide d'État [77]. Peut-être une transposition – améliorée – à l'ensemble du droit de l'Union européenne des critères développés dans la matière des aides d'État pourrait aboutir, non pas à un assouplissement du concept d'État, mais à l'émergence d'un niveau infra-étatique de référence. Les collectivités rattachables à ce nouvel échelon reconnu au sein de l'Union européenne pourraient alors, peut-être, bénéficier du statut de requérant privilégié en matière de recours en annulation ou d'une possibilité de donner directement un avis sur les violations du principe de subsidiarité. Elles pourraient encore, pourquoi pas, répondre directement de leurs manquements au droit de l'Union européenne [78]. Elles pourraient à l'inverse, enfin, bien que l'on puisse douter de la viabilité de cette hypothèse, pouvoir introduire une sorte de recours en manquement à l'encontre de leur propre État [79]. Il conviendrait de préciser et de formaliser la « *petite idée* [qu'a l'Union européenne] *de ce que sont les territoires pertinents* » [80] de mise en œuvre de son droit. Sans chercher l'uniformisation [81], le simple fait de penser cette possibilité, dont l'opportunité et la faisabilité peuvent être fortement contestées, aurait le mérite de poser les termes du débat sur la reconnaissance des collectivités territoriales par l'Union européenne d'une manière renouvelée, et par là, favorable à l'évolution de leur statut.

Mots-Clés : *Collectivités territoriales - Union européenne*

69. *Prot. (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 7.*
70. *Prot. (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 6.*
71. Au sujet du vœu d'association des collectivités territoriales au processus décisionnel de l'Union européenne, on mentionnera, à titre d'exemple, le rapport du Conseil d'État : *Rapport public 2007, L'administration française et l'Union européenne. Quelles influences ? Quelles stratégies ? : EDCE, Doc. fr. 2007, p. 315* ; Pour un bilan général, V. *B. Zahra, La participation des collectivités locales à l'élaboration des positions nationales dans le processus décisionnel européen : RMCUE 2009, p. 520.*
72. *Déclaration (n° 51) du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux.*
73. *L. Lemouzy, La norme communautaire et la gestion publique territoriale : quelles incidences sur le management public territorial ? : JCP A 2004, 1636.*
74. *J.-P. Kovar, commentaire sur CJCE, 11 sept. 2008, aff. C-428/06, UGT Rioja c/ Juntas Generales del Territorio Historico de Vizcaya, préc. : Rec. CJCE, p. 6747, pt. 42 ; JCP A 2009, 2063.*
75. *M. Douence, L'influence du droit communautaire sur les collectivités territoriales, in J.-B. Auby et J. Dutheil de la Rochère (ss dir.), Droit administratif européen, Bruylant 2007, p. 885.*
76. *G. Marcou, Interventionnisme économique local et droit communautaire, in J.-B. Auby et B. Faure, Les collectivités locales et le droit, les mutations actuelles, Dalloz, 2001, p. 173.*
77. *P. Van Elsuwege et S. Adam, Situations purement internes, discriminations à rebours et collectivités autonomes après l'arrêt sur l'Assurance soins flamande, préc., p. 706.*
78. V. en ce sens, *R. Colavitti, L'imputation du manquement des collectivités territoriales au droit communautaire devant la CJCE : un art maîtrisé de l'anamorphose : RMCUE 2009, p. 643.*
79. V. en ce sens : *C. Mayeur-Carpentier, Le statut des collectivités infra-étatiques devant les institutions de l'Union européenne : RFD adm. 2010, p. 1045.*
80. *J.-B. Auby, Pluralisme territorial et droit communautaire : Dr. adm. 2009, repère 11.*
81. *V. sur cette question : F. Delperee, La décentralisation et le fédéralisme à l'heure de l'Union européenne précisions terminologiques : RMCUE 2009, p. 517.*

DOCUMENT n° 6

20

Collectivités territoriales françaises et droit de l'Union européenne : quelques remarques sur la portée de la reconnaissance « du niveau local » par les textes européens

Pierre-Yves Monjal
Professeur de droit public à l'Université Paris 13

SOMMAIRE

I. La reconnaissance formelle du « niveau local » par le traité de Lisbonne : une revalorisation certaine de la place des collectivités territoriales

A. La reconnaissance de l'autonomie locale

B. Le respect du niveau local

C. La valorisation du niveau local

D. L'indispensable niveau local

II. La reconnaissance explicite du « niveau local » par la Commission européenne : une vraie prise en compte du rôle européen des collectivités territoriales

A. La stratégie « Europe 2020 » et les collectivités territoriales

B. Les investissements publics et les collectivités territoriales

C. Les politiques de l'Union et les collectivités territoriales

III La reconnaissance necessaire du niveau local par les services déconcentrés de l'Etat : une nouvelle donne pour les manquements locaux imputables à l'Etat

A. La notion de manquements locaux imputables à l'Etat

B. L'identification d'une obligation d'alerte des risques de manquements locaux imputables à l'Etat

IV Remarques conclusives

L'emploi du terme « local » dans le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de celle-ci (TFUE) n'est pas une nouveauté en soi. Dans les textes antérieurs, en effet, il figurait déjà à sept reprises. Dans les textes actuels, on le retrouve à quinze : deux fois dans le TUE aux articles 4 et 5 ; huit fois dans le TFUE aux articles 123, 124, 125, 170, 196 et 300 ; et cinq fois dans les protocoles n^{os} 2, 4 et 26. Peut-on tirer des conséquences particulières de ce doublement de l'emploi du terme local ? Oui, selon nous ! Ce terme est en effet situé dans les parties essentielles des textes, telles celles relatives à l'identité des États membres, au principe de subsidiarité, aux services d'intérêt économique général ou encore à la politique de cohésion. Cette prise en compte de « l'échelon local » par les Traités peut difficilement être considérée comme étant dénuée de portée. Elle ressort nettement à la lecture du Traité (I), mais aussi de la récente prise de position de la Commission européenne au sujet de la politique de cohésion (II). Ce faisant, l'Union, confortant les collectivités dans leur « mission européenne », renforce dans une certaine mesure leur position vis-à-vis des services de l'État lorsqu'il s'agit d'assurer la bonne application des normes européennes[1] (III).

I. La reconnaissance formelle du « niveau local » par le traité de Lisbonne : une revalorisation certaine de la place des collectivités territoriales

A. La reconnaissance de l'autonomie locale

L'article 4-2 TUE, dont on sait qu'il fixe les principes fondamentaux et généraux de l'Union, valorise ou pour le moins tend à reconnaître une place particulière aux collectivités, à l'échelon local. Il rappelle en effet que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités

1. P.-Y. Monjal, *Droit européen des collectivités locales*, LGDJ, 2010.

ainsi que leur identité nationale inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie *locale* et régionale... ».

B. Le respect du niveau local

L'article 5-3 TUE dispose qu'« en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et *local*, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». L'article 2 du protocole 2 sur l'application du principe de subsidiarité prévoit quant à lui qu'« avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations qui doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et *locale* des actions envisagées ». Quant à son article 5, il est prévu que « les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge financière ou administrative incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou *locales*, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre ».

C. La valorisation du niveau local

Le protocole 26 sur les SIEG[2] affirme que « les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 TFUE comprennent notamment le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et *locales* pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui répondent autant que possible aux besoins des utilisateurs... ». Or, l'article 14 TFUE, qui se situe dans le titre II intitulé « Dispositions d'application générale » prévoit qu'« [...] eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions [...] ».

D. L'indispensable niveau local

2. Le Paquet « Monti-Kroes » va ainsi laisser la place au Paquet Almunia (du nom du Commissaire chargé de la concurrence).

Le traité de Lisbonne fait de la « cohésion territoriale » un véritable objectif politique général de l'Union européenne, au même titre que la cohésion économique et sociale. L'article 3-3 TUE dispose en effet que « *l'Union promeut la cohésion économique, sociale et territoriale* ». Cet objectif est précisé davantage à l'article 174 TFUE : « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale* ». Ajoutons que les trois aspects de la politique de cohésion figurent parmi les compétences partagées de l'Union. Le nouveau concept de « cohésion territoriale » n'est toutefois pas défini avec précision dans le traité, alors que le champ d'application de la politique de cohésion l'est beaucoup plus[3].

Ce nouveau concept va en tout état de cause de paire avec la meilleure prise en considération des acteurs régionaux et locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de cohésion. Or, comme le souligne le rapport de la DGPI du Parlement européen[4], les parlements nationaux pourraient dynamiser le système de gouvernance européenne à multi-niveaux en raison des liens privilégiés qu'ils entretiennent avec les acteurs locaux. Ainsi, l'extension du principe de subsidiarité au niveau régional et local – qui doit être mis en perspective avec le nouveau rôle des parlements nationaux en la matière notamment –, le renforcement du statut institutionnel du Comité des Régions, l'obligation de ne pas impacter la cohésion territoriale lors de la mise en œuvre des coopérations renforcées[5], ainsi et surtout que les nouveaux pouvoirs législatifs du parlement européen dans le domaine des Fonds structurels (relevant de la procédure législative ordinaire), de la politique régionale et de la politique de cohésion[6] incitent à penser qu'il est difficile d'éluder l'échelon local de l'analyse générale de l'Union, et qu'il est tout aussi difficile de soutenir que les collectivités n'ont pas vu leur rôle réévaluer, pour ne pas dire clairement reconnu. La Commission européenne ne semble pas se départir de ce point de vue

3. Article 174 TFUE notamment
4. PE 431.606 d'avril 2010.
5. Article 20-2 TUE et articles 326 à 334 TFUE.
6. Article 175 TFUE.

II. La reconnaissance explicite du niveau « local » par la Commission européenne : une vraie prise en compte du rôle européen des collectivités territoriales

A. La stratégie « Europe 2020 » et les collectivités territoriales

L'Europe est confrontée à une tâche immense, précise la Commission dans son cinquième rapport sur la politique de cohésion[7] : « sortir d'une profonde crise et réduire le chômage et la pauvreté, tout en se transformant en une économie à faible taux de carbone ». Cette ambition est au cœur de la stratégie *Europe 2020* adoptée par le Conseil européen de juin 2010[8]. Or, précise le rapport, « l'Europe ne pourra réussir sans une action de tous les acteurs européens, nationaux, régionaux et locaux. La réussite de la stratégie *Europe 2020* passe en effet par un système de gouvernance associant les acteurs du changement dans les États membres et créant des liens entre les niveaux européen, national, régional et local de l'administration publique ». C'est ce que le Comité des Régions dénomme la gouvernance à multi-niveaux[9].

B. Les investissements publics et les collectivités territoriales

Sur le plan économique, la Commission rappelle que dans la quasi-totalité des États membres, « *les administrations infranationales sont en charge d'une part relativement importante de l'investissement public. Cet investissement est en moyenne mis en œuvre à hauteur des deux tiers environ par les autorités régionales et locales — ce qui souligne l'importance de leur contribution à la stratégie « Europe 2020 »* ». L'investissement public est déterminant pour améliorer la compétitivité des régions moins développées, surtout lorsqu'elles sont moins bien dotées en infrastructures. L'investissement public stimule la croissance moyennant un certain nombre de conditions, parmi lesquelles la bonne gouvernance institutionnelle qui revêt une importance capitale. En France les investissements publics sont assurés à hauteur de 75 %.

C. Les politiques de l'Union et les collectivités territoriales

Il est largement que la notion de citoyenneté européenne, par exemple, n'a de sens que parce qu'un ressortissant d'un État membre de l'Union a sa résidence dans une collectivité d'un autre État membre ; résidence lui ouvrant les droits de vote et d'éligibilité que l'on sait. La notion de

7. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm
8. « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive » – COM (2010), 3. 03. 2010.
9. Avis des 16 et 17 juin 2009 (CONST-IV-020). P.-Y. Monjal, *Droit européen des collectivités locales*, préc.

libre circulation des personnes, qui implique celle de séjour, prend toute sa dimension localement ; c'est-à-dire, précisément, à l'endroit où ces personnes (physiques ou morales) séjournent ou s'établissent. Les libertés d'établissement et de prestation de services s'exercent par ailleurs pour une très large part dans ces collectivités, dont l'obligation pour elles est de ne pas entraver de quelque manière que ce soit les prestataires.

Là où le rapport de la Commission « innove », c'est qu'il établit un lien entre les politiques de l'Union et celle de cohésion. Or, la cohésion économique, sociale et territoriale constitue un objectif fondamental de l'Union qui sous-tend toutes les autres politiques. En conséquence, pour la Commission, il y a trois types de politiques axées autour de ce paramètre territorial ou local[10] : celles dotées d'une dimension spatiale (locale) explicite – concurrence, aides[11], transports, environnement, pêche – ; celles dotées d'une dimension spatiale partielle – recherche et développement, innovation, société de l'information, éducation, emploi, exclusion sociale... – celles sans dimension spatiale (mais qui concernent les collectivités) – le marché unique, le commerce, l'UEM.

Le niveau ou l'échelon local est ainsi clairement valorisé et semble chevillé au projet européen. Il apparait ainsi comme infrarégional, indétachable des politiques de l'Union européenne[12] et clairement renforcé dans sa visibilité et ses fonctions dans le système général du Traité. Renforcer ainsi l'échelon local, c'est renforcer indiscutablement les collectivités.

III. La reconnaissance nécessaire du niveau local par les services déconcentrés de l'État : une nouvelle donne pour les manquements locaux imputables à l'État ?

Toute violation du droit de l'Union européenne commise par les collectivités territoriales ou leurs groupements constitue un manquement condamnable par la Cour de justice de Luxembourg. Cela signifie donc que lesdites collectivités sont tenues de tout mettre en œuvre pour appliquer ou pour le moins respecter le droit européen[13].

10. Une évaluation de l'impact territorial est fortement suggérée par la Commission, pp. 196 s. du rapport préc.

11. En 2008, les aides d'État se sont élevées à 52,9 milliards d'euros, soit 113 euros par habitant. Elles ont représenté, au cours des trois années 2006–2008, une moyenne de 0,4 % du PIB de l'Union européenne par an, mais elles ont atteint 2,2 % du PIB UE/27 en 2008 à la suite des mesures exceptionnelles de lutte contre la crise.

12. Pour le moins indispensable à leur mise en œuvre.

13. P.-Y. Monjal, *Droit européen des collectivités locales*, préc.

La source de cette obligation est à rechercher, en France, et en premier lieu, dans la Constitution de 1958, et notamment dans le jeu combiné des articles 1, 72 et 88-1. Ainsi, la participation de la République à l'Union (article 88-1) n'est-elle rien d'autre que celle de la « France décentralisée » (article 1) dont les collectivités territoriales sont clairement définies (article 72). Quant aux EPCI, la loi de 2010 ne constitue qu'une mise en œuvre de l'article précité. En second lieu, du point de vue du droit de l'Union, c'est du côté du principe de primauté que l'on doit se tourner. Dans sa décision *Simmenthal*[14], la Cour proclamera ainsi qu'« *est incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique législative, administrative ou judiciaire qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit communautaire* ». Visait-t-elle pour autant les démembrements infra étatiques des États ? La réponse sera donnée de manière non équivoque dans un arrêt *Commission contre Italie* de 1987[15], puis dans l'affaire *Fratelli Costanzo* de 1989[16]. Dans sa décision *Teckal* de 1999[17], la Cour va confirmer le principe précédent dans le contexte spécifique des groupements intercommunaux. Dans son importante décision *Haim* de 2000[18], la Cour va achever le dispositif en posant la règle selon laquelle « *la réparation des dommages causés par les mesures prises en violation du droit communautaire* [par une collectivité] *peut* [doit !] *être assurée par celle-ci* ».

La jurisprudence est donc claire et les obligations européennes des collectivités territoriales parfaitement définies. Toutefois, il convient de s'interroger sur le point de savoir si les collectivités ont la possibilité de se retourner contre l'État lorsque la violation du droit de l'Union lui est imputable (A) ? Plus précisément, de quelles marges de manœuvre disposent les collectivités ou leurs groupements vis-à-vis de l'État pour être garantis qu'elles ou ils font une application « eurocompatbile » du droit national (code des marchés publics, prestations intégrées – *in house* –, délégations de service publics, financement des gestionnaires de services publics, domanialité publique notamment...) ? Il nous semble ainsi que la reconnaissance du niveau local dans le Traité, et parce que les collectivités représentent près de 75 % de l'investissement public en France, devraient renforcer les exigences européennes de ces dernières vis-à-vis de l'État (C).

14. Aff. 106/77, *Rec.* p. 629.
15. Aff. 199/85, *Rec.* p. 1039.
16. Aff. 103/88, *Rec.* p. 1839.
17. Aff. C-107/98, *Rec.* I-8121.
18. Aff. C-424/97, *Rec.* I-5148.

A. La notion de manquements locaux imputables à l'État

L'hypothèse d'un manquement strictement imputable à une collectivité seule ne relève pas du cas d'école. Ainsi, une convention d'occupation du domaine public qui permet à la Ville de Biarritz de mettre à disposition à titre onéreux un local à usage professionnel comportant une clause imposant une condition de nationalité est elle illicite, car discriminatoire, au regard du Traité[19]. En pareille hypothèse, sur le plan contentieux national, les collectivités qui ont manqué à leurs obligations européennes devront en assumer l'entière responsabilité ; tant sur le terrain de la légalité que sur celui indemnitaire.

Les manquements locaux imputables à l'État visent les cas ou une collectivité ou un EPCI, lors de l'application du droit national, commet involontairement un manquement en raison de l'incompatibilité de ce droit avec celui de l'Union. L'hypothèse la plus illustrative est à rechercher dans l'application du code des marchés publics par les pouvoirs adjudicateurs. En effet, légalistes, les collectivités vont avoir naturellement tendance à se conformer aux textes internes régissant la commande publique. Or, il est des cas où la conformité de ces textes (CMP par exemple) est contestée par la Commission dans ses avis motivés ou bien par la Cour de justice dans ses décisions. Précisons que la CJUE peut sanctionner le texte national lui même à l'occasion d'un arrêt de manquement condamnant évidement la France, ou bien condamner indirectement certains principes de ces textes à la lecture analogique d'arrêts condamnant cette fois d'autres États membres qui auraient adopté des règles similaires aux nôtres en violation du droit de l'Union. On doit également envisager le cas d'une « condamnation » de la législation interne lors d'une réponse à une question préjudicielle.

En tout état de cause, dans ces hypothèses, si le manquement est incontestablement commis par une collectivité c'est en raison d'un acte national contraire au droit européen. Si pour la Cour cette situation n'a aucune incidence au regard de la notion même de manquement, sur le plan national il va tout autrement, notamment en matière de marchés publics (2). Les collectivités devront en subir toutes les conséquences contentieuses (1), alors qu'elles pouvaient légitimement espérer de l'État un comportement normatif irréprochable.

1. Opposabilité du droit de l'Union européenne aux marchés publics locaux

a. Déféré préfectoral

Le représentant de l'État peut demander au Président du Tribunal administratif, après la signature du contrat, s'il estime qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de ce dernier, la suspension dudit contrat. Cette demande faite au juge doit être accompagnée du déféré tendant à l'annulation du contrat litigieux dans un délai de deux mois à compter de la réception des actes soumis à obligation de transmission. Or, il relève de l'évidence qu'un arrêt de manque-

19. Aff. 197/84, *Rec.* p. 1819.

ment constatant l'incompatibilité d'un marché avec le droit de l'Union constituera le fondement juridique d'un tel déféré. Est-il besoin de préciser que si la CJUE a constaté le manquement, le juge en tirera toutes les conséquences. Si un avis motivé a simplement été adressé, le juge interne devra alors choisir entre attendre que la Cour de justice se prononce, si elle a été saisie, ce qui peut demander plusieurs années, ou bien prendre le risque de ne pas tenir compte de l'avis motivé. En pareil cas, le jugement d'un tribunal peut être annulé en appel s'il s'avère qu'il n'est pas conforme à un arrêt de la Cour constatant le manquement que le tribunal n'aurait pas sanctionné. Dans toutes ces hypothèses, le manquement, quand bien même il serait imputable à l'État, devra être entièrement assumé sur le plan contentieux par la collectivité.

b. Référé précontractuel

Le référé précontractuel permet aux préfets, tout comme aux candidats écartés, de saisir le juge avant la signature d'un marché public ou d'une délégation. Les textes prévoient en effet[20] que les pouvoirs adjudicateurs, pour les marchés passés selon une procédure formalisée ainsi que pour les DSP[21], doivent informer les candidats évincés de leur décision de rejet de leur candidature ou de leur offre[22]. S'ouvre alors un délai dit de *standstill* de seize jours pour les marchés (ramené à onze en cas de transmission électronique) et de onze jours pour les DSP durant lequel le contrat ne peut pas être signé. Le préfet, tout comme le(s) candidat(s) évincés, peuvent alors introduire un référé devant le tribunal administratif[23] si des doutes sur la légalité de la procédure apparaissent qui aura pour conséquence d'entrainer automatiquement la suspension de la signature du marché jusqu'à ce que le juge, qui a vingt jours pour se prononcer, statue. Le président du tribunal peut alors enjoindre à l'auteur du manquement de se conformer aux obligations légales, y compris européennes, et ainsi suspendre la passation du contrat. Dans un tel cas de figure, un arrêt de manquement de la Cour pourra évidemment constituer un motif suffisant de suspension ; certainement pas un avis motivé.

c. Référé contractuel

Activable depuis le 1er décembre 2009, ce référé permet aux préfets[24] de demander au juge administratif l'annulation du contrat, sa résiliation, la réduction de sa durée ou encore une sanction financière. À l'instar du référé précontractuel, cette procédure ne porte que sur des irrégularités entachant les obligations en matière de publicité et de mise en concurrence s'imposant aux pouvoirs adjudicateurs. Le délai de recours varie entre trente et un jours et six mois,

20. Article 80 CMP.
21. Article R. 1411-2-1 CGCT.
22. Soit par une notification pour les marchés publics, soit par une publication pour les délégations de services publics.
23. Ce référé doit être porté à la connaissance du pouvoir adjudicateur.
24. Mais également quiconque à un intérêt à obtenir l'annulation du contrat (candidats non retenus).

selon que le pouvoir adjudicateur a ou non publié un avis d'attribution[25]. Le juge administratif dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer sur le fond de l'affaire. Là encore, la violation constatée du droit de l'Union constituera un motif de suspension ou d'annulation du contrat.

d. Le recours en contestation de validité

Depuis l'arrêt *Tropic Travaux Signalisation* du 16 juillet 2007, le Conseil d'Etat a ouvert aux concurrents évincés – et non aux préfets – la possibilité de demander l'annulation d'un marché ou d'une DSP. Ce recours peut être assorti d'une demande en référé de sursis à exécution. Cette reconnaissance du droit d'exercer un recours directement contre les contrats peut évidemment être fondée sur des motifs purement européens, tel un manquement constaté au droit de l'Union. Dans toutes ces hypothèses, le représentant de l'État dispose de moyens procéduraux efficaces lui permettant de rendre inapplicable un contrat conclu illégalement au regard du droit européen. Les collectivités doivent donc être clairement informées que l'annulation de leurs marchés en raison de cette illégalité européenne est juridiquement possible, même si la circulaire de 2010 sur le contrôle de légalité ne le précise pas[26].

2. Résiliation des marchés publics résultant de manquements locaux imputables à l'Etat

Dans l'affaire *Brunswick*[27], la Ville du même nom a conclu pour une durée de trente ans un marché d'élimination des déchets avec une entreprise. Passé sans avis de marché préalable, le contrat a été déclaré contraire au droit de l'union, donc illégal, tant par la Commission dans son avis motivé que par la Cour de justice. L'Allemagne, condamnée en raison du manquement commis, se devait de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser le manquement. C'est sur ce point que la discussion va porter et sur lequel la Cour va trancher en imposant une obligation de résiliation des marchés, conclus illégalement au regard du droit de l'Union européenne, à la charge des collectivités.

Pour l'Allemagne, l'octroi de dommages-intérêts aux entreprises évincées en cas de conclusion illégale d'un tel marché (ou d'une concession) aurait dû suffire. La résiliation des contrats en cours d'exécution était contraire selon elle aux principes de sécurité juridique, de protection de la confiance légitime et *pacta sunt servanda*. La réponse de la Cour, après avoir balayé les arguments opposés par le gouvernement fédéral, est sans appel : « *La conclusion d'un marché public sans respect des mesures de publicité est constitutive d'un manquement imposant à l'État de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour le faire cesser [...] ; en l'occurrence ordonner sa résiliation* ».

25. Pour les marchés fondés sur un accord-cadre ou un système d'acquisition dynamique, le délai court après la notification de la conclusion du contrat.
26. NOR IOCB 1006399C.
27. Aff. C-503/04, *Rec.* I-6153.

Sur le plan juridique interne, cette décision implique pour les collectivités l'obligation de résilier le contrat illégal spontanément, à la demande de l'État (services préfectoraux), à la demande des opérateurs évincés ou bien encore à la demande d'un contribuable. On fera remarquer, qu'à notre connaissance, rien dans le régime général de la résiliation des marchés une telle obligation tirée d'un manquement au droit de l'Union n'existe et n'impose dès lors une pareille obligation aux collectivités. Cela signifie que c'est le refus de résilier un marché illégal qui devra être alors porté devant le juge administratif. Les contentieux en cascade découlant d'une telle action sont aisés à mesurer.

B. L'identification d'une obligation d'alerte des risques de manquements locaux imputables à l'État

La plupart du temps, c'est une synthèse ou un extrait des avis motivés qui est adressé par les services préfectoraux aux collectivités si elles en font la demande. La presse spécialisée peut les en informer également. Pour autant, cette situation n'est pas des plus satisfaisantes. Certes, un avis motivé n'a jamais constitué l'officialisation d'un manquement. La Commission peut en outre renoncer à saisir la Cour ou encore classer l'affaire si les arguments en défense opposés par l'État incriminé ont été jugés pertinents. En droit strict, il n'y a ainsi aucune raison valable d'alerter les collectivités du contenu de ces avis en ce qu'ils ne constituent ni une constatation de manquement, ni même la certitude que les opinions de la Commission qu'ils contiennent seront retenues par la Cour de justice en cas d'action devant elle.

Cela étant, et inversement, les avis motivés fournissent des indications très précises sur le conflit de normes en cause. C'est précisément ces données (ou ces risques) que doit connaître la collectivité afin de les évaluer. Une fois les arguments de l'avis motivé identifiés, en effet, les collectivités peuvent en tenir compte et attendre que la Cour se prononce sur la situation litigieuse – donc éviter les conflits – ou bien passer outre et appliquer alors le droit interne tout en assumant la part de risque évoquée plus haut.

Toute la question reste donc de savoir si les services préfectoraux doivent se soumettre à ce que l'on appellera ici une obligation d'alerte ? La circulaire du 10 septembre 2010 du ministère de l'Intérieur portant sur le contrôle de légalité des actes des collectivités et de leurs établissements en matière de commande publique est très instructive[28]. Elle rappelle que le contrôle de légalité est « une mission constitutionnelle » du préfet ainsi qu'une des « garanties fondamentales du respect de l'État de droit[29] ».

Dans cette optique, il est admis que le conseil aux collectivités et à leurs établissements publics est indissociable du contrôle de légalité. Plus encore, il est précisé que : « *Par sa situa-*

28. Précité.
29. P. 2 de la circulaire préc.

tion en amont du contrôle, le conseil peut permettre de résoudre dès l'origine des difficultés que les collectivités peuvent rencontrer lorsqu'elles élaborent un projet ». Aussi est-ce sur ce terrain que les collectivités doivent se fonder pour exiger des informations précises, permanentes, fiables, spontanées (ou à la demande) et préventives de la part des services de l'État. On ajoutera que la bonne application du droit de l'Union relève également de ses obligations constitutionnelles (article 88-1 C). Ne pas fournir aux collectivités lesdites informations sur les manquements instruits par la Commission imputables à l'État c'est prendre le risque de compromettre l'application du droit de l'Union et, partant, porter atteinte aux obligations constitutionnelles évoquées.

Une opération de requalification des avis motivés de la Commission dans la perspective d'appliquer le règlement 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission[30] ne semble pas envisageable en dépit d'un arrêt de la Cour relatifs aux avis juridique du Conseil[31]. L'exception de non communication de certains documents des Institutions non plus, car elle est soumise à une exception fondée sur la notion d'« intérêt public supérieur » (article 4, paragraphe 2 *in fine*). Or, toute la question est de savoir ce que pourrait constituer un tel intérêt pour les collectivités désireuses de se procurer un avis motivé de la Commission ? Si a pu être évoquée la notion de sécurité juridique comme pouvant relever de cette notion, il semblerait que la Cour de justice n'a pas été convaincue par cet argument[32].

IV. Remarques conclusives

Pour conclure, outre que la Commission européenne est toujours très prompte à collaborer en direct avec les collectivités, on indiquera qu'il aura fallu six ans pour que la question de la mutualisation des services entre communes membres d'un EPCI et l'EPCI lui même (mutualisation ascendante) connaisse son dénouement à la suite de la radiation de l'affaire par abandon de l'action par la Commission. Pour y parvenir, pas moins de deux avis motivés, l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 qui sécurise enfin les liens organiques entre EPCI et collectivités membres, une question parlementaire européenne posée par Me Grelier et une réponse du Commissaire Barnier le 3 août 2011 exposant que le droit français est enfin conforme.

30. JOUE, L 145/43, 31. 05. 2001.
31. CJCE, 01. 07. 2008, *Suède c. Conseil*, aff. C-39/05 et 52/05 P, non publié.
32. Aff. *Brunswick*, préc.

La refonte du Paquet « Monti-Kroes » relatif aux financement des SI(E)G prévue pour janvier 2012 va entrainer avec lui un flot d'interrogations dont on pari déjà qu'il conduira à des actions en manquement. Le même pari est d'ailleurs fait au sujet des SPL (sociétés publiques locales – loi de 2010[33]) dont on doute sérieusement qu'il s'agisse, d'une part, d'une réelle application de l'exception *in house*, d'autre part, d'un régime conforme au droit de la concurrence, tant national d'ailleurs, qu'européen. Entre stratagèmes légaux et subterfuges juridiquement douteux..., il semblerait bien que le législateur français n'a pas suivi, une fois encore, la meilleure direction. La vigilance locale doit donc être de mise et les exigences nouvelles dont elles peuvent désormais se prévaloir au titre du Traité et de leur statut renforcé bien comprises.

33. P.Y. Monjal, « Le paradoxe du barbier ou lorsque ne pas appliquer le droit européen de la concurrence c'est encore l'appliquer... », *Mélanges en l'honneur du Professeur J.-Cl. Masclet*, à paraître.

33

DOCUMENT n° 7

Découverte des institutions Approfondissements

Les collectivités locales au sein de l'Union Européenne

Les dépenses des collectivités locales des pays membres de l'Union européenne (UE) à 27 s'élevaient en 2005 à 1 740 milliards d'euros, soit 15,8 % du PIB européen. Cependant, ce chiffre doit être considéré avec précaution, car l'étendue des compétences des collectivités locales varie selon les États membres. Ainsi les pays, dans lesquels la rémunération des enseignants, la gestion des hôpitaux ou celle du système de soins incombent aux collectivités, ont donc des dépenses locales plus importantes. Les modes de gestion entrent aussi en ligne de compte : les collectivités qui, comme au Royaume-Uni, délèguent beaucoup la gestion des services publics, voire les privatisent, ont des dépenses locales moins élevées que si elles les géraient en régie. Enfin, ce chiffre ne doit pas masquer les écarts entre pays, le poids du secteur public local variant de 0,6 % du PIB à Malte à 33 % au Danemark pour l'année 2005.

On précise qu'on utilisera dans ce texte l'expression « collectivités locales » de préférence à « collectivités territoriales », qui a un sens précis en France qui n'est pas transposable aux autres pays de l'Union.

Le niveau communal, clé de voûte de l'organisation des collectivités locales

Etats unitaires et Etats fédéraux

Etats unitaires

- Bulgarie : elle compte 264 communes (obshtini), divisées en secteurs (kmetstva) ou en arrondissements (rayoni) dans les grandes villes ;
- Chypre : on distingue deux grandes catégories de communes (les chiffres entre parenthèses font référence uniquement à la République de Chypre sans la partie nord de l'île) : 33 (24) municipalités (dimarxia) et 491 (354) communautés rurales (koinotites), chacune disposant d'un statut, d'une organisation et d'un financement propres ;
- Estonie : depuis la loi sur l'organisation des collectivités locales de 1993, ce pays ne comprend qu'un seul niveau de collectivités, les communes, toutes dotées du même statut. 194 sont des communes rurales (vallad) et 33 sont des villes (linnad) ;
- Finlande : ses 416 communes (kuntaa) constituent le seul niveau de collectivités locales. Reconnues par la Constitution finlandaise, elles disposent d'une autonomie de gestion. Deux territoires ont un statut particulier : la province insulaire d'Åland disposant d'une administration

34

autonome et la région de Kainuu qui, dans le cadre d'une expérimentation d'autonomie régionale, est dotée jusqu'en 2012 d'une administration propre. Enfin, à leurs côtés figurent 19 conseils régionaux qui ne sont pas des collectivités locales mais des structures intercommunales ;

- Lituanie : les 60 communes (savivaldybè) sont réparties en 48 districts, 6 villes et 6 « communes sans objet territorial spécifié » ;
- Luxembourg : 116 communes ;
- Malte : 68 conseils locaux (kunsilli lokali), dont 11 sont des villes (città) ;
- Slovénie : 210 communes (občine).

Douze pays sont organisés autour de deux niveaux de structures locales :

- Danemark : une réforme structurelle, entrée en vigueur au 1er janvier 2007, a profondément modifié l'organisation territoriale danoise. Les 271 communes et les 13 comtés bénéficiaient jusqu'à lors d'une autonomie locale reconnue depuis cent cinquante ans, et confirmée dans la Constitution de 1953. Les comtés ont été supprimés et remplacés par 5 régions (regioner) et le nombre des communes (kommuner) a été divisé par près de trois pour arriver à 98 ;
- Grèce : le premier niveau de collectivités est constitué des 914 municipalités (dimos) et des 120 communautés (koinotita). Un deuxième niveau a été mis en place en 1994, le département (nomarchiakes autodiikisis), au nombre de 50 ;
- Hongrie : les deux niveaux de collectivités locales sont la commune (au nombre de 3 175) et le comté (soit 19 megyék) ;
- Irlande : depuis le Local Government Act de 2001, les autorités locales comprennent 8 autorités régionales (regional authorities) et 114 collectivités ou conseils locaux. Ces derniers sont répartis sur deux échelons : l'échelon supérieur, composé de 29 conseils de comté et de 5 conseils de cité, et l'échelon inférieur, rassemblant 80 autorités urbaines décomposées en 5 conseils d'arrondissement et 75 conseils de villes ;
- Lettonie : le pays compte 527 communes et 26 districts ;
- Pays-Bas : les 443 communes et les 12 provinces constituent les niveaux de structures locales ;
- Portugal : 308 communes, éventuellement regroupées en associations et fédérations, et 4 259 paroisses au niveau infra-municipal. Il compte également deux régions autonomes (archipels de Madère et des Açores) ;
- République tchèque : on distingue les 6 249 communes (obce) et les 14 régions (kraj), ce dernier niveau n'existant que depuis le 1er janvier 2000 ;
- Roumanie : on compte deux niveaux de collectivités locales, 42 départements (judete) et 3 173 « autorités locales » subdivisées en 2 854 communes rurales (comune) et 319 communes urbaines, dont 211 villes (orase) et 108 « municipalités » (municipii) ;
- Royaume-Uni : la structure territoriale est caractérisée par une forte hétérogénéité. Deux cas se présentent : . soit un seul niveau de collectivités locales dans certaines parties de l'Angleterre : les unitary authorities dans les zones rurales et les metropolitan district dans les zones urbaines ; . soit deux niveaux sur le reste du territoire : les council areas et la région en Écosse, les unitary authorities et la région au Pays de Galles, les district councils et la région en Irlande du Nord, les district councils et les county councils dans certaines zones de l'Angleterre ;
- Slovaquie : depuis 2002, les 2 891 communes (obcí) et les 8 régions (Vyssich uzemnych celkovj) forment les deux niveaux de collectivités locales ;
- Suède : les 290 communes et 20 conseils de comtés disposent d'une garantie constitutionnelle

35

d'auto-administration.

Quatre pays connaissent trois niveaux de structures locales :

- Espagne : on compte 8 111 communes, 50 provinces et 17 communautés autonomes ;
- France : 36 683 communes, 100 départements et 26 régions (y compris la collectivité territoriale de Corse) depuis les lois de décentralisation de 1982-1983 ;
- Italie : 8 101 communes, 103 provinces et 20 régions. La régionalisation a été remise à l'ordre du jour par la loi de 1990 sur l'organisation des autorités locales, qui confirme le rôle des municipalités et maintient le niveau provincial, tout en renforçant le niveau régional ;
- Pologne : depuis le 1er janvier 1999, le pays compte trois niveaux de collectivités locales : 2 478 communes (gminy), 314 comtés (powiaty) et 16 régions (województwa).

Etats fédéraux

- Autriche : la Constitution de 1920 répartit les pouvoirs entre l'État fédéral et neuf États fédérés (Länder). On distingue donc deux niveaux de collectivités : les Länder et les 2 357 communes (Gemeinden) ;
- Belgique : État fédéral composé de trois niveaux de collectivités, les entités fédérées (les 3 régions et les 3 communautés), 589 communes et 10 provinces ;
- Allemagne : elle se compose de trois niveaux de collectivités, les seize Länder (entités fédérales), 323 Landkreise (districts ruraux), et de 12 196 Gemeinden (communes) et de 116 villes-districts.

L'importance numérique des communes

Avec près de 37 000 communes, la France rassemble 40 % des communes de l'UE. Elle fait partie avec l'Allemagne (13 %), l'Espagne (9 %), l'Italie (9 %) et la République tchèque (7 %) des cinq pays regroupant à eux seuls 80 % des communes.

La répartition des communes par taille démographique est très diverse. Ainsi, le nombre moyen d'habitants par commune est supérieur à 29 000 dans huit pays : Royaume-Uni (139 480), Lituanie (56 570), Danemark, (55 480), Irlande (37 310), Pays-Bas (36 890), Portugal (34 380), Suède (31 310), Bulgarie (29 090). En revanche, il est inférieur à 5 000 dans huit pays : Lettonie, Luxembourg, Autriche, Hongrie, Slovaquie, France, Chypre et République tchèque. Ces deux derniers pays présentant la particularité de réunir le plus petit nombre moyen d'habitants par commune (respectivement 1 660 et 1 640).

Des organes délibérants et organes exécutifs

Les membres des assemblées délibérantes locales sont élus au suffrage universel direct, sauf dans quatre cas. Au Portugal, l'assemblée municipale est composée à la fois de membres élus et des présidents des conseils de paroisses situées sur le territoire municipal. Les assemblées des régions irlandaises sont composées de membres nommés des conseils de comtés et de cités. Dans les provinces espagnoles, l'organe délibérant est élu par les conseillers municipaux en leur sein. En Lettonie enfin, les conseillers des districts sont les présidents des conseils des communes du district.

Les organes exécutifs existent sous deux formes :

36

- Le pouvoir exécutif est confié à une seule personne élue directement par la population (ex : Chypre, Hongrie et Pologne pour les communes, Slovaquie, Slovénie, Grèce) ou par l'assemblée locale (ex : Danemark, Hongrie pour le président du conseil de comté, France, Irlande, Lettonie pour les communes).

- Le pouvoir exécutif est confié à plusieurs personnes : soit une personne nommée par l'assemblée ou directement élue et assistée d'un collège choisi par elle constituant une sorte de bureau exécutif (ex : Estonie), soit de plusieurs personnes désignées par l'assemblée locale (ex : Pologne pour les comtés et régions, République tchèque, Finlande pour les communes), soit d'une personne nommée par une autre autorité que l'assemblée locale et de personnes élues par cette dernière (ex : Belgique pour les communes avec le collège des bourgmestre (nommé par le gouvernement régional) et échevins (élus)). Dans chaque pays, les collectivités de même niveau ont en général une organisation identique. Cependant, certains pays ont mis en place une organisation particulière pour leur capitale et, parfois également, pour leurs plus grandes villes. Tel est le cas en France, Hongrie, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et Slovaquie.

Les modes de contrôle

Tous les pays ont instauré des procédures de contrôle interne et externe des actes administratifs, budgétaires ou financiers. Ces procédures comprennent dans certains pays des contrôles spécifiques sur les collectivités en situation financière difficile.

Pour les contrôles externes, le **contrôle de légalité est assuré par des autorités qui sont le plus souvent liées à l'État central** : préfets en France et en Pologne (wojewoda), commissaires de district à Chypre et au Luxembourg, gouverneurs de comté en Estonie, ministère du Développement régional et de l'Administration locale et le Parlement en Lettonie, chefs des bureaux de l'administration publique régionale en Hongrie, représentants de l'État au niveau de la province en Lituanie, ministère de la Justice et de l'Intérieur à Malte, ministère de l'Intérieur en République tchèque. Néanmoins, les **organes chargés de ce contrôle de légalité peuvent émaner des États fédérés.** Ainsi, en Allemagne, le contrôle est assuré par le ministère de l'Intérieur de l'État fédéré.

Le contrôle budgétaire externe est effectué par différents organes :

- des chambres régionales des comptes (CRC), par exemple en France et en Pologne ;
- une Cour des comptes, par exemple au Portugal, en Espagne (Tribunal de Cuentas, qui bénéficie de la suprématie lorsque les communautés autonomes ont crée leurs organes de contrôle), en Italie (la Cour centrale dispose de chambres régionales des comptes qui sont des « articulations autonomes » de la Cour, leur situation n'étant pas équivalente aux CRC françaises) et en Slovénie ;
- des auditeurs indépendants : par exemple, dans certaines collectivités de Hongrie (cabinet d'audit), en Lituanie (« contrôleur municipal »), en République tchèque (si les communes ont préféré ce mode de contrôle payant effectué par un cabinet d'audit à celui gratuit des régions).

mis à jour le 18 12 2009

37

http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/collectivites-locales-au-sein-union-europeenne.html

La documentation française © 2008 - Tous droits réservés

DOCUMENT n° 8 38

Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/76022/bruxelles-simplifie-les-regles-europeennes-sur-les-aides-detat/

SERVICES PUBLICS

Bruxelles simplifie les règles européennes sur les aides d'Etat

N. Vandystadt, A. Vovard | Europe | Publié le 20/09/2011

Comme les règles européennes sur les aides d'Etat arrivent à échéance en novembre prochain, la Commission européenne est en train de les mettre à jour. Après plusieurs fuites, elle a publié sur son site ces projets de textes qui doivent être présentés le 30 septembre 2011.

C'est le « paquet Monti-Kroes », du nom des deux derniers commissaires européens à la Concurrence, que s'apprête à réviser la Commission européenne. [1]Celui-ci avait été adopté en 2005 dans la foulée d'un arrêt majeur rendu deux ans plus tôt par la Cour européenne de justice – l'arrêt Altmark -, clarifiant les conditions dans lesquelles les compensations de service public pourraient ne pas constituer des aides d'Etat (subventions de l'Etat, des collectivités, etc.) du fait de l'absence de tout avantage accordé aux entreprises.

Globalement, l'objectif de Bruxelles est de réduire la bureaucratie. Aussi les Etats membres de l'UE n'auraient-ils plus à « notifier » des aides octroyées à certains secteurs publics compte tenu de leur faible impact sur la concurrence européenne.

Principale innovation : la palette de services publics exemptés de notifications s'élargit aux hôpitaux fournissant des soins médicaux, notamment aux services d'urgence, ainsi qu'à certaines entreprises chargées de services d'intérêt économique général (SIEG) à vocation sociale :

- l'accès aux soins de santé,
- à la formation professionnelle,
- au marché du travail,
- au logement social,
- l'inclusion sociale des personnes vulnérables.

Aérien et maritime aussi - Sont également exemptées les compensations octroyées aux sociétés assurant des liaisons aériennes ou maritimes avec les îles dont le trafic sur 2 ans ne dépasse pas 300 000 passagers. Même chose pour les aéroports et les ports dont le trafic n'a pas excédé 200 0000 passagers pour les premiers et 300 000 pour les seconds.

L'un des projets de textes instaure par ailleurs un nouveau seuil « de minimis ». Actuellement, pour attribuer une aide publique de moins de 200 000 euros sur 3 ans d'aide publique à une association ou une entreprise pour la création d'un service social, pas besoin de notification préalable à la Commission européenne.
Ce seuil de simplification serait élevé à 150 000 euros par exercice fiscal.

Autres conditions :

- ces aides doivent bénéficier à une entreprise dont le chiffre d'affaires annuel n'a pas atteint 5 millions d'euros au cours des 2 exercices fiscaux précédents,
- et être octroyées par une autorité locale représentant une population de moins de 10 000 habitants.

En revanche, la Commission voudrait faire passer de 30 millions à 15 millions d'euros le seuil au-dessous duquel les entreprises de services publics répondant aux critères de l'arrêt Altmark [2](1) [3] sont exemptées de notifications.
Un seuil plus approprié, selon elle, étant donnée l'importance de certains secteurs pour le marché européen, comme l'environnement.

39

Localtis.info

lundi 09 août

DOCUMENT n° 9

Actualités

Rôle renforcé pour les collectivités dans le débat sur la politique de cohésion post-2013

publié le 06 août 2010

Suite à une rencontre interparlementaire, tenue le 12 juillet 2010 et présidée par Danuta Hübner, présidente de la commission du développement régional du parlement européen, les parlementaires européens et nationaux ont discuté des conséquences du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion. Ces nouveaux pouvoirs leur donnent en effet plus de poids dans les discussions sur la prochaine politique de cohésion européenne après 2013. Le débat est à présent pleinement lancé.

En matière de politique régionale, l'article 177 du traité de Lisbonne met le parlement européen au même niveau que le Conseil avec le principe de codécision : "Tous les règlements d'application relatifs aux fonds européen de développement régional seront adoptés via la procédure législative ordinaire du Parlement et du Conseil." Ainsi, la commission du développement régional, chargée des relations avec les régions au nom du parlement européen, sera désormais colégislateur à part entière pour cette politique.

Les parlements nationaux bénéficient également d'un rôle plus important. Ils peuvent dorénavant émettre des observations sur les projets de législations européennes indépendamment de leurs gouvernements (article 12 TUE).

Cependant, d'après une note publiée par la direction générale des Politiques internes du parlement européen sur "les conséquences et implications concrètes du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion", "il ne sera pas facile de mettre en place le processus de concertation entre les parlements régionaux, nationaux et européen pour appliquer les dispositions du traité de Lisbonne". Il est en effet important que la commission du développement régional "intensifie sa coopération avec les hommes politiques locaux, régionaux et nationaux", souligne la note.

Autre évolution importante : la cohésion territoriale est reconnue explicitement comme un objectif à part entière de la politique régionale européenne (article 3 TUE) : "L'Union promeut la cohésion économique, sociale et territoriale et la solidarité entre les Etats membres." Cependant, ce nouveau concept reste encore à définir avec plus de clarté malgré l'existence d'un livre vert sur la cohésion territoriale. Le traité de Lisbonne étend également le principe de la subsidiarité aux niveaux régional et local dans son article 5.

Les pouvoirs du Comité des régions ont été par ailleurs renforcés. La consultation des représentants des régions à Bruxelles est maintenant obligatoire pour les textes législatifs concernant la politique régionale.

Les collectivités font entendre leurs voix

Depuis quelques mois, l'activité des représentants des régions s'intensifie et de nombreux rapports sont publiés au niveau européen ou national pour tenter de faire avancer le débat pour la nouvelle politique de cohésion post–2013 et tout particulièrement sur la question du budget, la simplification des procédures, le maintien du fonds social européen (FSE), ainsi que sur le choix d'une approche plutôt spécifique (laquelle se concentrerait sur les régions les plus en difficulté) ou au contraire d'une approche plus intégrée.

Au niveau européen, le comité pour le développement régional du parlement européen a présenté sa position sur la future politique de cohésion à José-Manuel Barroso, président de la Commission, et a insisté sur le fait qu'"une politique régionale forte et bien financée est une condition sine qua non pour réaliser une cohésion sociale, économique et territoriale". Le parlement européen s'est également déclaré pour le maintien intégral du FSE dans la politique de cohésion.

De même, la présidente de l'Assemblée des régions d'Europe a présenté une lettre ouverte au président de la Commission pour éviter le retrait du FSE. En effet, pour Michèle Sabban, "le FSE est l'instrument-clé de réalisation de la cohésion sociale, établie dans le traité comme l'un des trois objectifs de la politique de cohésion".

Le Comité des régions a de son côté rendu publique son opinion dans un rapport publié le 15 avril 2010 (lire nos articles du 3 mars 2010 (http://www.localtis.frhttp://www.localtis.info/cs/ContentServer?c=artEsp&pagename=Localtis%2FartEsp%2FartEsp&cid=1250259575204) et du 19 avril 2010 (http://www.localtis.frhttp://www.localtis.info/cs/ContentServer?c=artEsp&pagename=Localtis%2FartEsp%2FartEsp&cid=1250259752980)). Il insiste tout particulièrement sur le maintien de l'approche fondée sur la subsidiarité de la politique de cohésion : "Il est surtout important de renforcer le rôle des autorités locales et régionales à chaque étape de la programmation, de la mise en oeuvre à l'évaluation de cette politique."

Enfin, pour la France, on peut citer la contribution de l'eurodéputée Sophie Auconie au rapport de Pierre Lequillier sur la bonne utilisation des fonds structurels en France qui présente des éléments à prendre en compte dans la négociation pour la prochaine programmation (lire notre article du 17 mai 2010 (http://www.localtis.frhttp://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artVeille/artVeille&cid=1250259864862)). On peut aussi se référer au rapport parlementaire sur la coopération transfrontalière, publié le 18 juin, qui propose dix-neuf nouvelles mesures pour la politique transfrontalière française. Certaines pourraient être proposées au niveau européen dans le cadre de l'objectif 3 de la politique de cohésion. Deux élus (Yann Gaillard et Simon Sutour) ont enfin annoncé récemment la publication, avant la fin 2010, d'un rapport sur l'avenir de la politique de cohésion post-2013 et les perspectives budgétaires.

Lauranne Bardin / Welcomeurope

Aller plus loin sur le web

la gazette·fr

DOCUMENT n° 10 40

Adresse de l'article http://infos.lagazettedescommunes.com/42299/le-traite-de-lisbonne-change-les-regles-de-negociations-de-la-future-politique-regionale/

INSTITUTIONS

Le traité de Lisbonne change les règles de négociations de la future politique régionale

Euractiv.fr | Europe | Publié le 15/07/2010

Un rapport de la Commission affirme qu'il ne sera « pas facile » de mettre en place le processus de concertation entre les parlements régionaux, nationaux et européens pour appliquer les dispositions du nouveau traité.

Quelles conséquences le Traité de Lisbonne a-t-il sur la politique de cohésion? Alors que s'est tenu à Bruxelles, lundi 12 juillet, une rencontre entre parlementaires européens et nationaux sur cette question, les élus tentent de coopérer pour préparer au mieux la politique régionale de l'après-2013.

Dans une note [1] publiée à l'occasion de cette conférence, la Commission européenne souligne que l'un des plus grands changements introduit par le traité tient aux pouvoirs donnés au Parlement européen en matière de politique régionale. Le traité fait en effet de la commission Développement régional un co-législateur à part entière.

«D'une manière générale, il ne sera pas facile de mettre en place le processus de concertation entre les parlements régionaux, nationaux et européens pour appliquer les dispositions du traité de Lisbonne», concède le rapport de la Commission.
Le texte suggère à la commission du Développement régional, présidée par l'ancienne commissaire européenne Danuta Hübner (PPE), d'«intensifier sa coopération avec les hommes politiques locaux, régionaux et nationaux». «Plus globalement, poursuit la Commission, il y aurait lieu de renforcer la synergie entre les politiques nationales et européennes.»

«La codécision bouleverse notre manière de travailler», explique Anna-Lisa Boni, qui représente la région Provence-Alpe-Côte-d'Azur à Bruxelles. «Du coup, nous avons commencé à travaillé pour l'après-2013 avec le Parlement européen», ajoute-t-elle, en vantant une méthode de travail «qui se démocratise et se territorialise». Ces relations avec le Parlement sont d'autant plus importantes que les eurodéputés sont également co-législateurs dans un domaine-clé pour les régions : la politique agricole commune.

« Je découvre le sujet »
Depuis son entrée en vigueur, le traité de Lisbonne [2] a également hissé la cohésion territoriale au même rang que la cohésion économique et sociale. Une innovation qui peut paraître cosmétique mais qui, en réalité, peut peser lourd dans les négociations de la future politique régionale.
«Cela va avoir du poids dans les négociations à venir», affirme le représentant d'une région française à Bruxelles. Et pourtant, la définition du concept de cohésion territoriale demeure très floue. Malgré un Livre vert [3] sur la question, la Commission européenne continue de demander aux parties prenantes de l'aider à définir ce concept.

De fait, peu de parlementaires s'étaient déplacés lors de cette journée. Côté français, un élu, le député Jacques Lenay (UMP), a passé la journée à Bruxelles. «Je découvre le sujet», concède-t-il, en expliquant que le président de la commission en charge de l'Aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, Christian Jacob, lui a demandé de se rendre à Bruxelles pour suivre cette conférence.
«Le fait de vouloir associer les parlements nationaux pour élaborer la prochaine politique de cohésion est une méthode nouvelle, intéressante», estime-t-il. Sur le fond, il pronostique une «bataille assez rude» entre les partisans d'une politique agricole commune et ceux d'une politique de cohésion forte. Continuera-t-il à travailler sur ce sujet ? «Je suis prêt à m'impliquer, à condition d'être missionné par ma commission»,

41

répond-il.

Le renforcement du Comité des régions voit également son rôle accru par le traité. Les représentants des régions à Bruxelles doivent désormais être obligatoirement consultés lorsque des textes touchant à la politique régionale sont examinés.
«Cela donne aux collectivités territoriales une légitimité particulière», affirme une source régionale à Bruxelles. Il faut dire que depuis quelques mois, l'activité des Français semble s'être décuplée au Comité, comparé à la période précédente. A titre d'exemple, on peut notamment citer un important rapport [4] sur la politique agricole commune publié par le président de la région Auvergne, René Souchon (PS), ainsi que la création d'un intergroupe sur la crise automobile, à l'initiative du président de la région Bretagne, Jean-Yves Le Drian (PS).

DOCUMENT n° 11 42

Localtis.info

Conditionnalité des aides : Bruxelles se rallie à l'avis des régions

Politique de cohésion
Publié le vendredi 20 mai 2011

S'exprimant devant les représentants des régions européennes, le 17 mai, le commissaire à la politique régionale s'est positionné en faveur d'un futur système de conditionnalité des aides régionales lié aux résultats "ex ante" de ces régions et non plus au respect du pacte de stabilité par les Etats membres. Cette dernière méthode était pourtant promue dans un premier temps par la Commission européenne.

La première rencontre annuelle entre la DG Regio de la Commission européenne et les représentants des régions s'est tenue à Bruxelles le 17 mai, alors que les négociations sur la politique régionale 2014-2020 battent leur plein. "Vous devez jouer tout votre rôle d'ambassadeur des régions", a déclaré le commissaire à la politique régionale, Johannes Hahn. Et de réitérer sa volonté de réformer la politique de cohésion dans une perspective d'efficacité et de valeur ajoutée qui n'est pas sans rappeler "l'Europe des résultats" chère à José Manuel Barroso. Au coeur de cette politique d'efficacité : la conditionnalité des futures aides régionales, qui pourraient être allouées sur la base de "critères axés sur les résultats". Cette conditionnalité constitue "un élément indispensable à la réforme de la politique de cohésion", a déclaré le commissaire autrichien. Mais c'est aussi un vif sujet de polémique entre régions et Commission européenne.

Changement de position de la Commission européenne

Les souhaits initiaux de la Commission européenne étaient que les aides régionales soient conditionnées à des critères externes à la politique de cohésion et aux régions, proposant de les lier directement aux performances des Etats : réformes structurelles, application des directives sectorielles, respect du Pacte de stabilité et de croissance. En clair : les Etats qui afficheraient une mauvaise gestion de leurs déficits verraient leurs crédits suspendus ou annulés. Une idée notamment défendue par l'Allemagne. Elle est déjà appliquée pour le fonds de cohésion, qui soutient les Etats (et non les régions) les plus pauvres d'Europe. Ces pistes ont officiellement été lancées par la Commission européenne dans son cinquième rapport sur la cohésion. Cette position a été remise en question le 17 mai par Johannes Hahn qui s'est montré plus que réservé sur cette conditionnalité liée aux Etats. Selon lui, les fonds ne doivent pas être conditionnés à des critères macro-économiques ni aux réformes structurelles, car cela risquerait de nuire principalement aux Etats et aux régions les plus faibles. Le commissaire s'inscrit dans la ligne défendue par les régions, notamment l'Association des régions de France qui, dans un avis d'avril 2011, estime que les régions se trouveraient pénalisées à cause de déficits budgétaires dont elles ne seraient pas responsables. Dans leur rapport de janvier 2011, les sénateurs Yann Gaillard et Simon Sutour avaient également fait valoir que la conditionnalité au Pacte de stabilité serait "discriminante" puisqu'elle ne s'appliquerait qu'aux pays de la zone euro.

Critères régionaux à définir

La Commission européenne prône donc désormais la mise en place de conditionnalités "ex ante, par le biais de facteurs de succès préalablement définis pour garantir l'efficacité des fonds européens". Qu'il s'agisse de la transposition des directives Environnement ou de l'existence d'une stratégie régionale d'innovation, "c'est une base importante et efficace pour atteindre les buts que nous aurons fixés ensemble", a insisté Johannes Hahn. Ce type de conditionnalité est sans nul doute plus acceptable pour les régions et collectivités. Encore faut-il pouvoir s'entendre sur des indicateurs précis.
Johannes Hahn s'est aussi félicité devant les représentants des régions de l'efficacité des mécanismes de contrôle : "Les 50 suspensions de paiement de financements européens imposées en 2010 ont été levées dans les six mois suivants leur application." Il a néanmoins tenu à rappeler aux représentants régionaux que l'efficacité des fonds européens dépendait de trois facteurs : "Le taux d'absorption des fonds européens, l'utilisation correcte des fonds et la qualité des projets soutenus." Autant de critères qui pourront être utilisées par la Commission européenne pour allouer les aides 2014-2020.

Léna Morel / Welcomeurope

2014-2020 : DES GRANDES LIGNES ENCORE À DÉFINIR

Au cours de son allocution devant les représentants des régions, le 17 mai, le Commissaire européen à la politique régionale, Johannes Hahn, n'a pas manqué de revenir sur "la volonté commune de la

43

Commission et du Parlement européen d'introduire des ressources propres" dans le futur budget de l'UE ainsi que sur la gestion directe et partagée des fonds, en particulier dans le domaine des fonds pour les infrastructures telles que les réseaux de transport européens. Quant à l'instauration de régions intermédiaires, le collège des commissaires ne semble pas à ce jour être parvenu à un accord : "Les choses se crispent en interne", apprend-on de sources proches.
Sur l'ensemble du processus de négociation 2014-2020, Françoise Chotard, directrice de la représentation de l'Ile-de-France à Bruxelles, se dit "inquiète sur l'arbitrage final de la Commission européenne", qui semble s'orienter vers un consensus mou proche de la volonté des Etats membres. Les prochaines semaines de négociation budgétaires devraient être décisives : une rencontre informelle des ministres chargés du développement régional devait notamment se pencher sur la question de la conditionnalité des aides le 20 mai.

L.M.

A lire sur Localtis

- **Où va la politique de cohésion ?**

11/04/2011 Fonds structurels : le Comité des régions plaide pour un "mécanisme d'alarme" en cas de mauvaise gestion

03/02/2011 Fonds structurels : un décret fait le point sur les évolutions récentes des règles d'éligibilité des dépenses

02/02/2011 Avenir de la politique de cohésion : la France rectifie le tir

Localtis © Tous droits réservés

44

DOCUMENT n° 12

Les premiers effets des plans d'austérité sur les collectivités locales européennes

L'année 2010 aura été une année de transition en France comme en Europe pour les finances locales : tandis que se sont poursuivis les effets de la crise et des plans de relance, ont été mises en place les premières mesures de rigueur. Une mise sous pression des budgets locaux, qui devrait se renforcer en 2011 et 2012 face au durcissement des politiques d'austérité…

2000-2010 : UNE DÉCENNIE CONTRASTÉE

La première phase de la décennie, la plus longue, s'est caractérisée par la croissance des budgets locaux européens, une progression favorisée par l'expansion économique, les processus de décentralisation ainsi que par la demande toujours plus soutenue des populations en matière de services publics locaux. Fin 2007, à l'aube de la récession, les collectivités locales européennes et leurs établissements publics avaient renforcé la solidité de leurs bases financières. Le secteur public local européen présentait alors un solde budgétaire pratiquement à l'équilibre et un encours de dette en réduction.

En 2008 et 2009, face aux chocs des crises financière, économique et sociale, les collectivités locales se sont fortement engagées dans les plans de relance. Si cette implication a été facilitée par leur bonne situation financière de départ, elle a également été favorisée par le soutien renforcé des gouvernements centraux. En a résulté une forte hausse des dépenses sociales et de l'investissement local dans un contexte de chute des recettes fiscales. Le déficit et l'encours de dette du secteur public local sont alors repartis à la hausse.

À partir de 2010, dans un contexte de reprise économique timide dans l'UE 27 (+ 1,9 % de croissance en 2010) et de marché du travail encore détérioré (9,6 % de taux de chômage), les gouvernements ont adopté leurs premières mesures d'austérité. Certaines ont eu des effets immédiats sur le secteur local.

BAISSE DES RECETTES LOCALES

En 2010, pour la première fois depuis dix ans, les recettes locales ont diminué de 0,8 % en volume pour atteindre 1 602 milliards d'euros dans l'UE 27, soit 13,1 % du PIB et 29,7 % des recettes publiques. La quasi-totalité des postes de recettes ont subi une baisse en volume.

Les recettes fiscales ont ainsi continué de décliner de 0,8 % en 2010. Ce déclin a été cependant moins accentué qu'en 2009 (- 4,3 %). Il a également touché un nombre plus limité de pays (11 contre 19). Ces recettes, qui proviennent à la fois de la fiscalité propre (taxes locales sur l'activité économique et immobilière, les déchets, les véhicules automobiles, taxes foncières, etc.) et des impôts nationaux partagés entre l'État et les collectivités locales (impôts sur le revenu des ménages et des sociétés, TVA) ont représenté 564 milliards d'euros en 2010, soit 4,6 % du PIB et 35 % des recettes locales.

Mais c'est surtout la baisse **des dotations et des subventions** (51 % des recettes) qui caractérise cette année 2010. En effet, jusqu'à présent, les transferts des États centraux aux collectivités locales avaient toujours connu une croissance régulière, un peu supérieure à celle du PIB. En outre, en 2008 et 2009, dans le cadre des politiques de relance, la grande majorité des États avaient même intensifié leurs financements (+ 7,0 % en 2009) pour soutenir l'investissement local et les collectivités en difficulté. Si quelques États ont persévéré dans cette voie en 2010 (Slovaquie, Lituanie, Suède, Pologne, Allemagne, Finlande, etc.), nombreux sont ceux qui ont dû, face à la dégradation des finances publiques et des conditions de financement des dettes souveraines sur les marchés financiers, mettre un terme à ces politiques contra-cycliques. Contraints de réaliser des économies, certains États ont même été conduits à geler (France) ou à diminuer leurs dotations aux collectivités locales (Italie, Royaume-Uni, Espagne, Slovaquie, Hongrie, Grèce, Pays-Bas, République tchèque, Bulgarie, etc.). En moyenne, les transferts ont été réduits de 1,0 % en 2010 (- 8,7 % pour l'investissement et + 0,1 % pour le fonctionnement).

Finalement, le seul poste de recettes qui a progressé en 2010 (+ 2,0 %) est celui **des recettes liées à la facturation des services publics** (12 % des recettes) grâce à l'augmentation des tarifs et à la création de nouvelles redevances.

COUP DE FREIN SUR LES DÉPENSES LOCALES

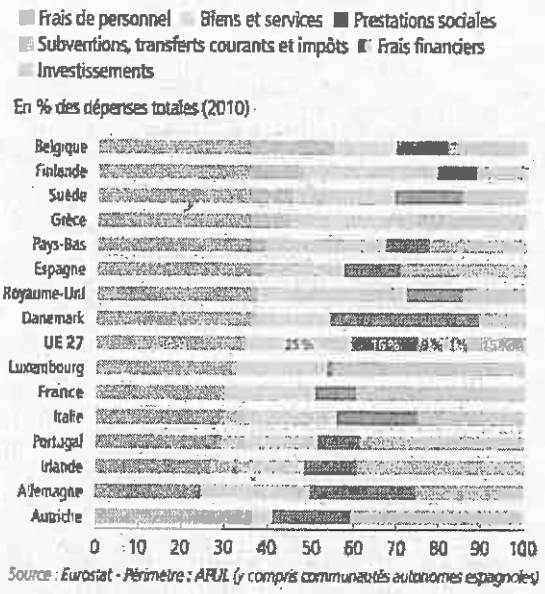
En 2010, les dépenses locales ont diminué de 0,1 % en moyenne dans l'UE 27 pour s'établir à 1 677 milliards d'euros, soit 13,7 % du PIB et 27,0 % des dépenses publiques.

Ce coup d'arrêt n'est pas à mettre à l'actif des **prestations sociales,** qui, au contraire, sont restées dynamiques en 2010 (+ 3,1 %). En effet, dans de nombreux pays, la crise sociale a perduré, se traduisant par l'augmentation du volume des prestations sociales ainsi que des ayants droit (indemnités chômage, revenus minimums, allocations logement, aides d'urgence, etc.). Plus structurellement, le vieillissement démographique, les besoins des populations et la décentralisation croissante de responsabilités sociales tendent à tirer les dépenses sociales vers le haut. En 2010, ces dépenses ont représenté 16 % en moyenne des budgets, et même 25 % en Allemagne et 35 % au Danemark *(cf. graphique).*

En réalité, la baisse des dépenses totales résulte de la diminution ou de la décélération de plusieurs postes de dépenses courantes ainsi que de la chute de l'investissement local. Ainsi, **les frais financiers** (1,4 % des dépenses locales) ont continué de baisser en 2010 de près de 10 %, tandis que **les dépenses de personnel et les achats de biens et services** ont commencé à décélérer en 2010, en progressant chacun de 1,0 %. Rappelons que ces deux postes (34 % et 25 % des dépenses locales) avaient crû de manière dynamique depuis dix ans. Les frais de personnel ont même diminué dans près de la moitié des pays, résultat des mesures de rigueur touchant la fonction publique locale : gel ou diminution des salaires, remplacement partiel des départs en retraite, non-recon-

duction des contrats précaires et des emplois aidés, suppression de postes, suspension des recrutements, etc. Enfin, **l'investissement local** (subventions à des tiers et dépenses d'équipement, soit 15 % des dépenses) s'est fortement contracté en 2010. L'investissement direct notamment (201 milliards d'euros, soit 1,6 % du PIB et 61,7 % de l'investissement public) a chuté de 7,2 % alors qu'il avait été particulièrement stimulé en 2009 par les efforts de relance (+ 4,3 %). En 2010, victime sans doute du contrecoup des efforts déployés les années précédentes, l'investissement a joué un rôle de variable d'ajustement budgétaire en se repliant dans deux pays sur trois. Il a résisté cependant dans une dizaine de pays grâce à l'effet de levier des fonds structurels et de cohésion, au cycle des élections locales (Hongrie, Slovaquie, Pologne, Lituanie, etc.), à la prolongation des dispositifs de relance par l'investissement (Allemagne), à la reprise économique dans certains pays (Suède, Slovaquie), ou encore grâce à des moteurs ponctuels (préparation de l'Euro 2012 en Pologne).

PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES DU SECTEUR PUBLIC LOCAL



Source : Eurostat - Périmètre : APUL (y compris communautés autonomes espagnoles)

HAUSSE DU DÉFICIT ET DE LA DETTE DU SECTEUR LOCAL

Conséquence de ces évolutions, **le déficit public local** a légèrement augmenté, passant de 0,5 % du PIB en 2009 à 0,6 % du PIB en 2010.

L'encours de dette s'est accru de 6,0 % pour s'établir à 833 milliards d'euros, soit 6,8 % du PIB.

Malgré ces hausses, déficit et dette du secteur public local demeurent globalement maîtrisés. L'échelon local représente, en effet, 9,4 % du déficit et 8,5 % de la dette de l'ensemble du secteur public. En outre, les situations plus tendues relevent essentiellement de quelques situations particulières. En Espagne notamment, le fort engagement des communautés autonomes dans la relance, l'assouplissement du pacte interne de stabilité et la persistance de la crise expliquent la hausse sensible du déficit et de la dette des Régions. Enfin, force est de constater que, malgré la crise et la dégradation de l'épargne brute et des recettes d'investissement, les trois quarts de l'investissement local étaient encore financés en 2010 par ces deux sources, le quart restant étant couvert par le recours à l'endettement.

LE DURCISSEMENT DES POLITIQUES D'AUSTÉRITÉ EN 2011 ET 2012 : QUELS IMPACTS SUR LE SECTEUR PUBLIC LOCAL ?

En 2010, le secteur public local européen a fait preuve, dans l'ensemble, d'une certaine capacité de réaction et d'adaptation à la nouvelle situation, mais jusqu'à quand ?

La détérioration des perspectives de croissance (+ 0,5 % en 2011 et + 0,6 % en 2012 selon les prévisions de novembre de la Commission européenne), le spectre d'une nouvelle crise financière et l'ampleur des ajustements budgétaires nécessaires pour restaurer les équilibres à court et moyen termes ont conduit les gouvernements à durcir leurs mesures d'austérité. Dans la zone euro, les mesures d'assainissement visent à passer d'un déficit public qui représentait 6,2 % du PIB en 2010 à 1,3 % en 2014, soit un effort de 4,9 points de PIB.

Déjà affectées en 2010 par la rigueur, les collectivités locales seront, de nouveau, concernées par ces mesures à plusieurs titres.

Du côté des **recettes**, de nombreux États ont ainsi mis en œuvre en 2011, ou annoncé pour 2012, la poursuite du gel (France) ou la réduction de leurs concours financiers aux collectivités locales (Italie, Royaume-Uni, Slovaquie, Pays-Bas, Hongrie, Grèce, République tchèque, etc.). Parallèlement, plusieurs États ont entrepris des réformes fiscales : création de nouveaux impôts propres ou partagés, accroissement ou réduction des marges de manœuvre fiscales locales, augmentation des taux des impôts nationaux partagés et modification des règles de redistribution en faveur de l'échelon local, élargissement et actualisation des bases, révisions cadastrales, lutte contre l'évasion fiscale ou encore collecte des arriérés.

En matière de **dépenses**, les collectivités locales sont associées, de manière plus ou moins directe, aux programmes d'économies budgétaires et d'optimisation des coûts : réduction de la masse salariale et des achats de biens et services, politiques de mutualisation et d'externalisation, voire disparition de certains services publics ou privatisations, comme c'est le cas en Italie, en Grèce ou en Espagne.

Les réformes territoriales sont également accélérées. Après la Grèce en 2010, il est envisagé de réformer les provinces en Belgique et en Italie, et de supprimer les petites communes italiennes.

Enfin, les mécanismes de surveillance financière, les obligations de transparence et de communication, les règles prudentielles et les normes de discipline budgétaire qui s'imposent aux collectivités locales seront sans doute renforcés.

Mieux coordonner les politiques nationales et locales et associer, de manière concertée, les autorités locales à l'effort national de maîtrise des équilibres budgétaires constituent les fondements de cette nouvelle gouvernance des finances publiques.

PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

- **Données Eurostat extraites le 4 novembre 2011.**
- **Secteur public local (APUL - S1313) : collectivités à compétences générales (gouvernements locaux et régionaux, hors États fédérés autrichiens, allemands et régions et communautés belges, mais y compris les communautés autonomes espagnoles) et entités publiques à compétences spécialisées (groupements, satellites publics, etc.).**
- **Les évolutions sont exprimées en volume.**

CITOYENNETÉ

Comment faire connaître et apprécier l'Europe

- **Tour à tour « vache à lait » et « bouc émissaire » des politiques, l'Europe est un thème difficile à « vendre ».**
- **Néanmoins, les collectivités s'efforcent de construire « l'Europe des citoyens ».**

« L'Europe ne peut pas continuer à dériver », lançait Jean-Jack Queyranne en ouverture des 2es états généraux de l'Europe, à Lyon, au lendemain du « non » irlandais. Dénonçant les « eurocyniques » qui rejettent sur l'Union la responsabilité de tous nos échecs et difficultés, le président de la région Rhône-Alpes en appelait à une « refondation » du projet européen. Celle-ci ne reposant pas sur une meilleure information ou communication mais sur « la participation des citoyens », sur une Europe qui redevienne « un projet politique, social, culturel et non pas une simple alliance de nations ».

L'élu traduisait ainsi le sentiment des communicants et des responsables des affaires européennes des collectivités qui se sentent de plus en plus impuissants à faire passer leur message. « Sur quatre mois de veille de la presse régionale, nous n'avons relevé aucun article de fond concernant l'Europe », constate Patrick Lusson, délégué général de la région Rhône-Alpes à Bruxelles. Juste quelques parenthèses au détour de l'inauguration d'un aménagement financé par des fonds européens. La presse française étant sous-représentée à Bruxelles et les journaux télévisés nationaux quasi muets sur l'actualité communautaire, c'est bien en région qu'il faut travailler à construire « l'Europe des citoyens » convient-on. Mais, dans ce contexte de scepticisme généralisé, l'impulsion doit venir d'en haut.

1 Démystifier Bruxelles

Les premières personnes à convaincre sont les dirigeants des collectivités. Bien souvent, la communication qui leur est destinée se résume au mode d'emploi des aides européennes et à une réunion sur le fonctionnement des institutions. Or, il faut se rendre à Bruxelles, voir « comment ça marche » concrètement. « C'est notre premier objectif, déclare Patrick Lusson : faire venir les élus avec leur DG. Ils imaginent Bruxelles comme un "super-Paris", jacobin, pyramidal, qui entend faire le bien des territoires malgré eux. Alors que c'est tout le contraire : il s'agit d'une administration ouverte, avec des fonctionnaires très compétents qui attendent que les gens de terrain viennent dialoguer avec eux. » Michaël Keller, ex-organisateur de ces voyages pour l'Association des maires de France, confirme ce constat : « Dès lors que les élus se rendent à Bruxelles, leur vision change du tout au tout. »

2 Filtrer l'information

Dans chaque Etat, des antennes de l'Europe – à Paris et Marseille pour la France – ont été créées. Des séminaires de deux à trois jours, ouverts à tous, sont organisés à Bruxelles. Des formations sont offertes pour expliquer comment exercer un « bon lobbying », c'est-à-dire comment faire valoir efficacement – et honnêtement – son point de vue. Dans chaque département, des relais Europe Direct communiquent sur le Fonds social européen (FSE), la justice, les transports, etc. ; l'Institut Robert-Schuman pour l'Europe et la lettre mensuelle de la représentation permanente de la Commission en France sont d'autres sources d'information. « Le problème n'est donc pas la communication, mais la diffusion de la communication », conclut Alain Poursoubire, directeur général

TÉMOIGNAGE **Alain Poursoubire,** DGS de Bourg-Madame (*)

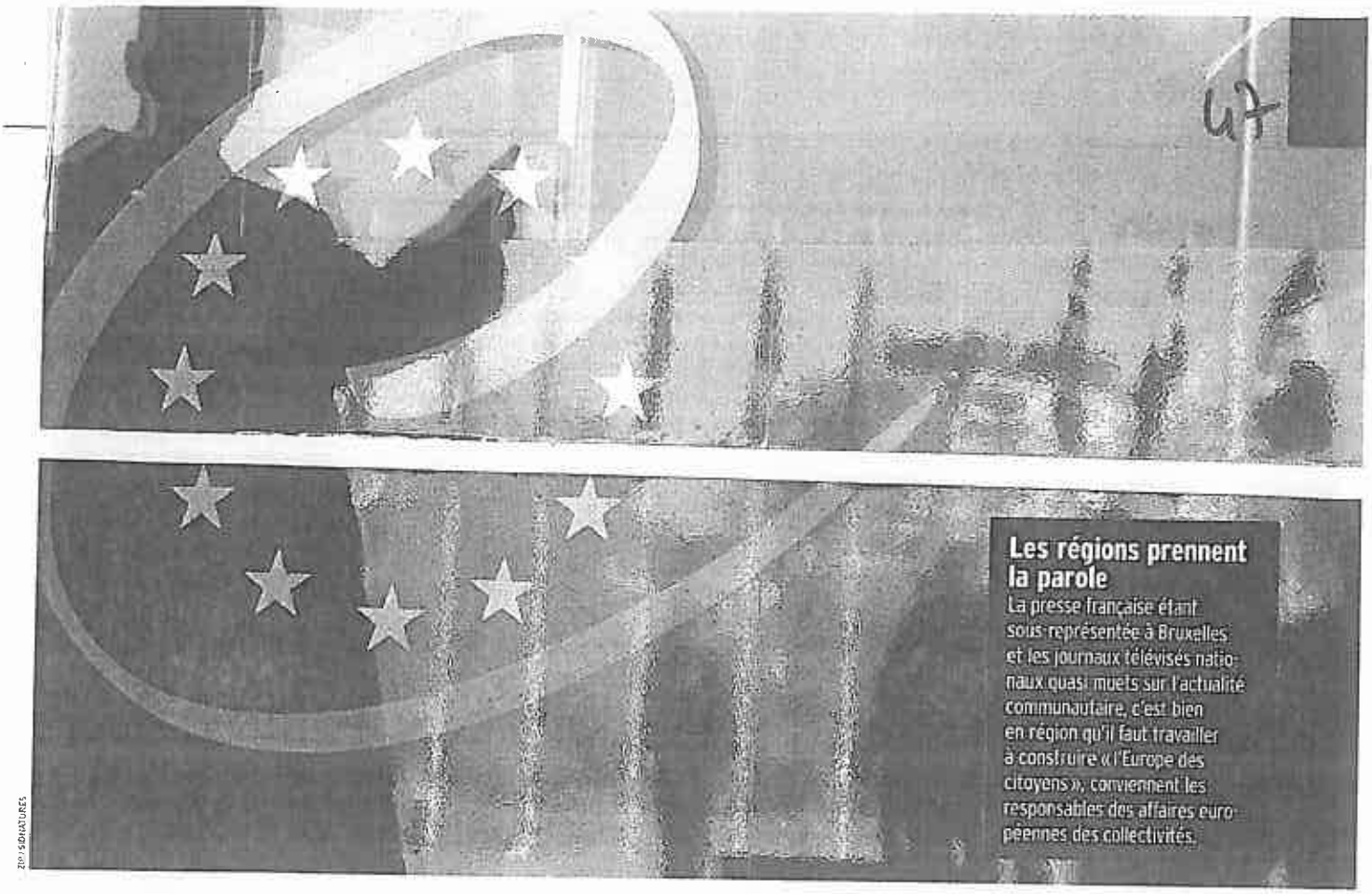
« Savoir qui décide de quoi »



G. DAPTOU/FEDEPHOTO

« Soixante-dix pour cent de notre droit est communautaire. Il est essentiel de communiquer afin que chacun sache qui décide de quoi, dans le domaine de l'agriculture comme dans celui de la politique énergétique. Il faut également que nous apprenions à communiquer avec l'Europe. C'est pour cela qu'il est indispensable que les élus locaux et leurs directeurs généraux se rendent à Bruxelles. L'Europe fonctionne par projets, par dossiers, en perpétuelle négociation entre homologues. Une culture partagée par les Anglo-Saxons, les Espagnols et les Européens de l'Est, mais étrangère à la haute administration française. Notre chance : que les régions, plus "jeunes", plus ouvertes à de nouveaux modes de pensée et qui relèvent davantage de l'administration de mission, deviennent, grâce à la révision générale des politiques publiques, un moteur. »

(*) Directeur général des services de Bourg-Madame (1 198 hab., Pyrénées-Orientales). Il est également membre de Team Europe, réseau des conférenciers agréés par la Communauté européenne.



ZEFA/SIGNATURES

Les régions prennent la parole

La presse française étant sous-représentée à Bruxelles et les journaux télévisés nationaux quasi muets sur l'actualité communautaire, c'est bien en région qu'il faut travailler à construire « l'Europe des citoyens », conviennent les responsables des affaires européennes des collectivités.



L. CHEVET / RR IMAGES PRESSE

Le eGovernment Award a valu à la direction TIC une véritable reconnaissance.

Mélanie Garrigues, chargée de mission « financements européens » à la ville et à la communauté d'agglomération de Besançon

des services de Bourg-Madame (1 200 hab., Pyrénées-Orientales) et membre de Team Europe, réseau des conférenciers agréés par la Communauté européenne *(lire son témoignage p. 2)*. Ainsi, Mélanie Garrigues, chargée de mission « financements européens » à la ville et à la communauté d'agglomération du Grand Besançon (59 communes, 176 000 hab., Doubs), relaye au quotidien l'information en la « vulgarisant » en fonction des élus et des services intéressés : agenda de la présidence française, directive eau, livre vert sur la mobilité urbaine, etc. Cela s'avère d'autant plus nécessaire que, reconnaissait la députée européenne Catherine Trautmann au dernier Cap'com, à Strasbourg : « On a un problème de langage dans l'Union, on parle "eurochinois" [...] Il faut arriver à faire l'équation entre la réalité européenne et la vie quotidienne des gens, avec cette difficulté de langage, de distance, qui continuent d'exister. »

3 Créer l'Europe des citoyens

« Communiquer l'Europe dans les Etats membres c'est comme communiquer l'intercommunalité dans les communes qui la composent : le message ne peut passer que si les citoyens s'en saisissent », prévient Thierry Grall, ex-journaliste qui quitte la direction de cabinet de Saint-Dié (24 000 hab., Vosges) pour Balma (12 600 hab., Haute-Garonne). Européen convaincu mais partisan du « non » au référendum sur le traité de Lisbonne, il estime qu'il faut se montrer modeste dans ses ambitions et commencer par « faire comprendre que l'Europe est une communauté de citoyens », avec des problèmes communs et des solutions à élaborer ensemble.

« Il faut parler du concret, confirme Patrick Lusson. Notre avenir, celui de nos enfants, passe par l'Europe. Il faut jouer collectif. » Les réussites de l'Union attestent que c'est sur le vécu et le quotidien que l'on peut progresser : le programme Erasmus dont les anciens sont les véritables artisans de l'Europe dans les collectivités ; les capitales de la culture ; plus récemment, la Fête de l'Europe à Toulouse avec son exposition photographique ou celle de Marseille présentant les cinq partenaires et leurs projets de l'Eurorégion. Plus faciles à réaliser et très appréciées des maires, les manifestations liées aux jumelages permettent de passer de rencontres folkloriques à des coopérations beaucoup plus ambitieuses. Ainsi, relate Mélanie Garrigues, Besançon et ses consœurs s'appuient sur des programmes concernant les échanges entre jeunes, les éco-quartiers et, à l'avenir, ceux, plus larges, consacrés aux « énergies intelligentes » (Concerto). Ces opérations permettent de tisser des relations, tout en progressant sur des programmes financés par l'Europe. Reste à le faire savoir à un public plus étendu.

4 Convaincre la presse locale

Si tous désespèrent d'un relais de l'actualité communautaire dans la presse nationale comparable à ce qui existe chez nos voisins, la presse régionale répond elle aussi absente à des événements aussi marquants que la présidence des Eurocités par Gérard Collomb ou l'inauguration de la maison de l'Eurorégion Alpes- >

L'Europe aide aussi à communiquer au niveau local

■■■ Méditerranée à Bruxelles. «L'Europe n'y est présente que sous l'angle local, entre les faits divers et les inaugurations», prévient Thierry Grall. En ce sens, les jumelages sont une très bonne entrée», confirme-t-il. Pour les 50 ans du traité de Rome, les maires des villes jumelées sont venus à Saint-Dié. Cela a mobilisé les journalistes qui, de fait, ont repris quelques idées de fond de Christian Pierret, maire de la commune.

Si l'honnêteté et le respect des règles communautaires veulent que les collectivités affichent la part du financement européen dans la réalisation des projets *(lire l'encadré ci-dessus)*, il ne faut pas sous-estimer à quel point l'Europe aide à communiquer au niveau local, rappelle Mélanie Garrigues: «L'année dernière, Besançon a été distinguée, à Lisbonne, d'un eGovernment Award pour des réalisations qui ont valu à la direction TIC une véritable reconnaissance et des possibilités d'échanges avec d'autres villes. Depuis quelques mois, nous mettons en pratique l'évaluation des projets telle que l'exige l'Union afin de justifier les financements. C'est lourd au début, mais on a rapidement été convaincu d'étendre ce principe à tous les projets.»

Un bel axe de communication en ces temps de budgets serrés, à moins que, comme le craint Jean-Sébastien Tardieu, chargé de mission auprès du président du conseil général de l'Aveyron et spécialiste des questions européennes, il ne faille «comme toujours en France, passer par la contrainte...»

Danielle Van Santen

Un affichage pourtant obligatoire

Si chez nos voisins, les panneaux affichant le drapeau européen et le montant des fonds ayant permis de financer une route ou une ligne de TGV sont omniprésents, en France, ils se font plus ou moins discrets selon les régions. Pourtant, la publicité en la matière est réglementée par la Commission. En cas d'absence d'affichage, celle-ci peut demander le remboursement des fonds. Dans le domaine des services, les documents papier et numériques doivent mentionner ces informations. Entre autres règles durant la période 2007-2013 «pour la bonne appréhension par les Français de la contribution de l'Union européenne»: l'adoption d'un plan de communication et la désignation d'un responsable de communication pour chaque programme opérationnel; le respect de l'obligation de publicité; la création dans chaque région d'un site internet dédié à la communication sur les fonds européens.

POUR EN SAVOIR PLUS

■ **Circulaire** du 12 février 2007 relative à la communication sur les projets financés par l'Union européenne dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale: http://admi.net/jo/20070223/PRMX0710066C.html

