

Les cahiers

Numéro 14 - Juin/Juillet/Août 2003
Trimestriel - ISSN : 1622-2024

du management territorial

**Spécial
Université d'été
du management
public
territorial**

La « modernisation » du secteur public français... ou le pilotage d'un changement très spécifique

Par Annie BARTOLI

La décentralisation : de l'acte I à l'acte II

Par Joseph CARLES et Jérôme DUPUIS

Une constitution peut en cacher une autre

**La prise en compte de la dimension régionale et locale
dans le projet de constitution européenne**

Par Stéphane SAUREL

Revue des revues et des livres

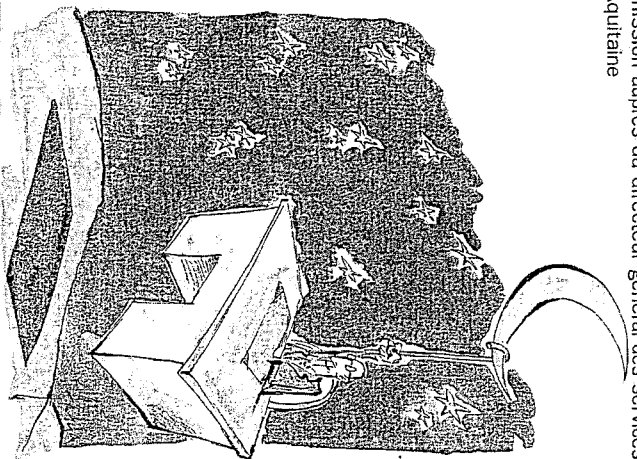
Par Jérôme Dupuis

**LETTRE
DE CADRE**

Une constitution peut en cacher une autre

La prise en compte de la dimension régionale et locale dans le projet de constitution européenne

Stéphane SAUREL
chargé de mission auprès du directeur général des services du conseil
régional d'Aquitaine



L'essentiel

Le projet de constitution européenne ne consacre pas un chapitre à part entière aux collectivités territoriales, mais une lecture approfondie permet de constater que le texte fait une place significative à la dimension locale et régionale.

La charte des droits fondamentaux fait ainsi une référence explicite au maillage constitué par près de 100 000 collectivités locales sur l'espace européen. La cohésion du territoire devient un objectif constitutionnel en s'attachant à réduire les écarts de développement entre les territoires.

La référence au principe de subsidiarité est clarifiée et mieux encadrée en permettant aux parlements nationaux d'émettre un avis défavorable aux propositions qui remettraient en cause ce principe. Enfin les régions sont reconnues comme interlocuteurs dans l'élaboration de l'acte législatif européen, et le comité des régions disposera des moyens de recours à la cour de justice.

La dimension territoriale de la constitution européenne ne doit pas être ignorée dans la construction de l'acte II de la décentralisation en France.

Pendant que le débat français se focalisait sur l'inclusion de la notion de décentralisation dans la constitution française, une autre constitution était en préparation, européenne celle-ci. Avec des enjeux importants pour les collectivités territoriales.

Sur la scène institutionnelle, le rôle des collectivités territoriales s'apparente parfois aux grands festivals de théâtre. Il y a le *in* et le *off*. Le premier – l'acte II de la décentralisation – accapare aisément toute l'attention, tandis que le second – la place des collectivités territoriales dans l'architecture institutionnelle de l'Europe en construction – peine davantage à capter la lumière. Il est pourtant riche en initiatives et en enjeux mais semble peu lisible. L'un se nourrit d'ailleurs de l'autre et leur lecture croisée dessine une grammaire de la gestion publique et du rapport au citoyen.

Le débat sur la décentralisation en France doit s'inscrire dans une perspective européenne. D'abord parce qu'il est ainsi possible de relativiser l'audace décentralisatrice qui se situe actuellement au cœur du débat politique français. Quel que soit le critère retenu – l'existence d'un pouvoir normatif local, la répartition des compétences, la participation à l'élaboration des lois nationales, l'attribution de compétences internationales – il apparaît clairement que nombre de nos partenaires sont allés plus loin et depuis plus longtemps dans cette logique de proximité de la décision.

Ensuite, parce que la crédibilité de nos acteurs territoriaux est en jeu dès lors que le territoire pertinent en termes de développement - espace de projet, de contractualisation et de programmation - ne correspond pas nécessairement aux frontières administratives, y compris nationales. Le développement de coopérations transnationales, notamment dans le cadre des programmes INTERREG, apparaît ainsi comme un véritable laboratoire de la construction européenne, dans lequel les régions françaises doivent être en mesure de jouer leur participation.

Enfin, et peut-être surtout, parce qu'il existe à l'évidence une corrélation étroite entre l'approfondissement de l'intégration européenne et l'émergence de dynamiques régionales. Cette tendance devrait d'ailleurs être confortée par l'élargissement de l'Union européenne, tant la banalisation des frontières et la compétition entre territoires obligent à penser l'avenir régional et local dans l'espace européen.

Le débat sur la place des collectivités territoriales en Europe se tient quant à lui en deux actes. Le premier acte, c'est la réforme de la gouver-

nance européenne initiée par la Commission européenne. Une bonne gouvernance suppose notamment une interaction plus forte avec les collectivités régionales et locales et la prise de conscience que certaines dispositions arrêtées par le Conseil et le Parlement européen sont trop détaillées et mal adaptées aux conditions et à l'expérience locales.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales ont un rôle d'autant plus essentiel à jouer qu'elles participent à la mise en œuvre de certaines politiques de l'Union dans le domaine par exemple de l'agriculture, des fonds structurels ou des normes environnementales.

Depuis la publication de son Livre blanc sur la gouvernance, la Commission tend donc à agir dans trois directions pour construire un meilleur partenariat avec elles :

- la participation à l'élaboration des politiques communautaires, en organisant un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales ;
- une plus grande flexibilité, en veillant à ce que les législations et les programmes à fort impact territorial soient mis en œuvre avec une plus grande souplesse ;
- la cohérence générale de la politique : l'incidence territoriale des politiques communautaires dans des domaines tels que les transports, l'énergie, la recherche ou l'environnement doit être prise en considération. Ces politiques doivent s'intégrer dans un ensemble cohérent et il convient d'éviter une logique trop sectorielle.

Avec la gouvernance, il s'agit de raisonner à traité constant. Ce n'est plus le cas avec la convention européenne et demain la conférence intergouvernementale. Le deuxième acte, objet de notre attention, tient donc à la prise en compte de la dimension régionale et locale dans le projet de constitution européenne élaboré sous l'égide de la convention.

Certes, une lecture rapide pourrait conduire à estimer que les revendications portées par les organisations représentatives des autorités locales et régionales n'ont pas été entendues : il n'y a pas dans ce projet de constitution de chapitre à part entière consacré au rôle des collectivités locales et régionales. Mais ce serait là privilégier la forme sur le fond car la convention a très largement intégré les suggestions qui lui avaient été faites. Son projet de constitution accorde une place sans précédent à la dimension régionale et locale.

Près de 100 000 collectivités territoriales en Europe

Ainsi, pour la première fois, une double référence explicite est faite à cette réalité vivante de l'Europe élargie, dans les premiers articles du projet de constitution et par l'introduction dans celle-ci de la charte des droits fondamentaux. Demain, ce sont près de 100 000 collectivités territoriales qui assureront un maillage du territoire européen, avec de vastes champs d'intervention, des compétences législatives ou des pouvoirs de nature administrative, fiscale ou budgétaire très étendus.

Partout, les sphères du gouvernement régional ou local concourent à la mise en œuvre de la législation et des politiques communautaires. Cet ensemble n'est cependant pas homogène car les modèles nationaux sont très différenciés.

La constitution reconnaît que la place des collectivités et leur libre administration dépendent des règles constitutionnelles ou législatives internes. L'Union se doit de les respecter comme un élément essentiel de l'identité nationale des États membres. Elle ne saurait donc s'immiscer dans l'organisation interne des États et tenter d'imposer un modèle unique.

Cette avancée peut apparaître symbolique mais elle constitue un premier pas important. Elle reste néanmoins en deçà de la volonté exprimée par les acteurs territoriaux de voir intégrée dans l'acquis communautaire la charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe.

La cohésion devient aussi territoriale

Pour la première fois aussi, la cohésion territoriale figure parmi les objectifs et les compétences de l'Union européenne, au même titre que la cohésion économique et sociale. Cet apport est substantiel car les fonds structurels européens incarnent aujourd'hui une forme de solidarité très concrète entre les États et les régions de l'Union. Ils visent à atténuer les écarts de développement entre les territoires.

Or, cette politique régionale est au cœur d'un intense débat. D'abord, bien sûr, parce que la génération actuelle des fonds structurels s'achève en 2006, la question de l'avenir de la politique régionale communautaire est clairement posée. Ensuite et surtout parce que l'élargissement de l'Union européenne va accroître les disparités territoriales et rendre

nécessaire un effort de solidarité très important à l'égard des nouveaux membres.

Le centre de gravité de la politique de cohésion va ainsi se déplacer à l'est. Dès lors, ce qui est en jeu, c'est tout à la fois le niveau et la conception de cette politique, son volume financier et ses clés de répartition. En inscrivant la cohésion territoriale dans le projet de constitution, les conventionnels ont affirmé que la voie du renoncement était une impasse et que l'Union avait une responsabilité à l'égard de ses territoires.

Demain, les modalités de cette politique pourront être discutées, à priori sans doute, mais son principe, lui, ne pourra pas être remis en cause, car son assise sera constitutionnelle.

Un principe de subsidiarité plus clair et mieux encadré

Le niveau régional et local fait aussi son entrée dans la définition du principe de subsidiarité. La subsidiarité, c'est la recherche du niveau pertinent d'action publique et le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec autant d'efficacité à une échelle plus faible.

Ainsi, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union doit intervenir « *seulement et dans la mesure où* » les résultats escomptés ne peuvent pas être atteints, non simplement par l'échelon central d'administration publique mais aussi à un niveau plus proche du citoyen, qu'il soit régional ou local. La Commission doit aussi faire en sorte que la charge, administrative ou financière, qui incombe aux autorités régionales ou locales, soit la plus faible et la plus adaptée à l'objectif possible.

Le contrôle de l'application du principe de subsidiarité sera également plus clair. *Ex ante* d'abord, puisque l'Assemblée nationale et le Sénat pourront émettre un avis motivé sur les propositions de législation de la Commission dès lors que celles-ci viendraient à contrevvenir au principe de subsidiarité. Les collectivités locales pourront donc s'adresser aux parlementaires pour relayer leurs positions en cas d'atteinte à la subsidiarité dans le cadre de cette procédure d'alerte précoce.

Une fois l'acte pris, deux voies de recours devant la cour de justice européenne s'ouvrent aux collectivités. La première s'opère par l'intermédiaire d'une assemblée parlementaire nationale, la seconde par le comité

des régions dès lors que l'acte législatif violant le principe de subsidiarité est pris dans un domaine qui prévoit sa consultation. Le comité des régions peut d'ailleurs lui-même tenter un recours pour sauvegarder ses propres prérogatives. Ce faisant, le principe de subsidiarité sort de la sphère de l'incantation pour devenir juridiquement beaucoup plus contraignant.

Pas de « 2^e classe régionale » !

Les régions à pouvoir législatif qui ont milité pour que ce droit de recours devant la Cour de justice européenne leur soit également octroyé n'ont pas obtenu satisfaction. Cette position faisait courir le risque de voir s'instaurer, ou plus exactement s'accroître, l'institutionnalisation d'une première et d'une deuxième classe dans les régions européennes.

Cette ligne de clivage a d'ailleurs traversé tous les débats. Les régions à pouvoir législatif entendent en effet participer directement au processus de prise de décision communautaire sur la base d'un principe : un gouvernement régional qui doit appliquer et, dans certains cas, développer législativement une réglementation communautaire doit pouvoir prendre part à sa genèse. Récusant une Europe qui ne fonctionnerait que de haut en bas, ces régions ne veulent pas assumer sur le terrain des responsabilités qu'elles n'auraient pas partagées à Bruxelles.

La constitution ne rompt pas l'égalité entre les régions, notamment dans la phase de consultation lors de l'élaboration d'un acte législatif. La consultation des collectivités territoriales et de leurs organisations représentatives est expressément prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

C'est une réponse aux critiques exprimées, notamment par les associations françaises de collectivités, à l'égard de l'organisation du dialogue entre la Commission et les associations européennes et nationales. Toutefois, c'est à l'épreuve des faits que la portée de ces dispositions pourra être jugée. C'est donc, sur ce point, davantage vers les travaux sur la gouvernance pilotés par la Commission européenne que vers la constitution que les regards se tournent aujourd'hui.

Le comité des régions conforté

Enfin, le comité des régions sort renforcé puisqu'il disposera désormais des moyens – le recours à la cour de justice – de s'ériger en gardien de

la subsidiarité et de ses prérogatives. Ses revendications étaient cependant beaucoup plus importantes. Ainsi, simple organe consultatif, le comité des régions entendait être élevé au rang d'institution à part entière de l'Union européenne.

L'objectif du comité était aussi de dépasser son rôle consultatif pour disposer notamment d'un droit de veto suspensif dès lors que sa consultation est obligatoire et de pouvoir assister au dialogue Conseil – Parlement – Commission dans le cadre de la procédure de codécision pour les matières concernant les questions territoriales. Il n'a pas été entendu sur ces derniers points. Ceci peut s'expliquer car le comité des régions est le dernier-né dans l'architecture institutionnelle européenne.

S'il représente aujourd'hui un lieu d'échanges d'expériences et une tribune pour les acteurs territoriaux, sans doute n'a-t-il pas encore pleinement trouvé ses marques. Son émergence est en effet entravée par son caractère composite et les différents clivages qui caractérisent sa position.

La prise en compte de la dimension régionale et locale est donc réelle mais elle est encore à la fois fragile et insuffisante. Fragile, car il appartient désormais à la conférence intergouvernementale de se saisir du projet de constitution. Les acteurs territoriaux devront donc être vigilants de manière à ce que cet acquis ne soit pas « détricoté ».

Insuffisant, car certains enjeux ont été occultés, en particulier la reconnaissance de la coopération transeuropéenne (transfrontalière, transnationale et interrégionale) comme point d'appui pour l'intégration européenne.

Stéphane SAUREL est chargé de mission auprès du directeur général des services du conseil régional d'Aquitaine. Rédacteur en chef d'*Europe et territoires*, il est l'auteur de plusieurs Dossiers d'experts aux éditions de La Lettre du cadre territorial. Il a également coordonné, sous l'égide du Centre des études européennes de Strasbourg, l'ouvrage « Quelles solidarités pour l'Europe ? » (La Documentation française, septembre 2003).

À retenir

Le projet de constitution européenne prend en compte la dimension territoriale sous plusieurs aspects :

- une référence explicite à la réalité territoriale européenne dans la prise en compte de cet élément dans la charte des droits fondamentaux ;
- la prise en compte de la cohésion territoriale parmi les objectifs constitutionnels au même titre que la cohésion sociale ou économique ;
- un renforcement et un meilleur cadre du principe de subsidiarité ;
- une place particulière ouverte aux régions dans le processus législatif européen ;
- un renforcement du rôle et des prérogatives du comité des régions.

Ces différents éléments doivent être pris en compte dans le passage à l'acte II de notre décentralisation.