

Partenariat contractuel et politique régionale européenne

Stéphane Rodrigues

*Maître de conférences à l'Université Paris I
Avocat aux barreaux de Bruxelles et de Paris*

« Le partenariat est la clef de la réussite du développement. Je veillerai à sa traduction concrète en particulier pour que le rôle des régions, des villes, des entreprises, des partenaires sociaux, des ONG, des agences de développement soit valorisé dans le respect des spécificités institutionnelles propres à chaque Etat membre ». Ainsi s'exprimait le tout nouveau commissaire européen à la politique régionale, M. Jacques Barrot, lors de son audition devant le Parlement européen à la veille de sa nomination officielle ⁽¹⁾.

On sait que **l'idée de partenariat n'est pas nouvelle** dans le cadre de la mise en œuvre de la politique communautaire de cohésion économique et sociale en application du Titre XVII du Traité instituant la Communauté européenne (ci-après « le traité CE »)⁽²⁾. Elle est même érigée en tant que principe d'organisation pour l'action des Fonds structurels européens, au même titre que les principes dit de complémentarité et d'additionnalité. Rappelons à cet égard les trois premiers alinéas de **l'article 8 du règlement (CE) n°1260/1999** du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels ⁽³⁾ :

« 1. Les actions communautaires sont conçues comme des compléments des actions nationales correspondantes ou des contributions à celles-ci. Elles sont arrêtées dans le cadre d'une concertation étroite, ci-après dénommée "partenariat", entre la Commission et l'Etat membre ainsi qu'avec les autorités et les organismes désignés par l'Etat membre dans le cadre des règles nationales et pratiques actuelles, notamment:

- les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques compétentes,*
- les partenaires économiques et sociaux,*
- tout autre organisme approprié dans ce cadre.*

Le partenariat est conduit dans le plein respect des compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chacun des partenaires, tels que définis au premier alinéa.

En désignant les partenaires les plus représentatifs aux niveaux national, régional, local ou autre, l'Etat membre crée une large et efficace association de tous les organismes appropriés, conformément aux règles et pratiques nationales, en tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi qu'un développement durable, par l'intégration des exigences en matière de protection et d'amélioration de l'environnement.

Toutes les parties désignées, ci-après dénommées "partenaires", sont des partenaires poursuivant un but commun.

¹ J. Barrot, «*Mon engagement pour une politique de cohésion forte et moderne*», 26.4.2004, Bruxelles, disponible dans la base de données «Rapid» de la Commission sous le n° SPEECH/04/202.

² Articles 158 à 162 CE.

³ Règlement du 21 juin 1999, in *Journal Officiel des Communautés européennes* (ci-après «JOCE»), n° L 161 du 26.6.1999, pp. 1-42.

2. *Le partenariat porte sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des interventions. Les États membres veillent à associer chacun des partenaires appropriés aux différents stades de la programmation en tenant compte du délai fixé pour chaque étape.*

3. *En application du principe de subsidiarité, la mise en oeuvre des interventions relève de la responsabilité des États membres au niveau territorial approprié en fonction de la situation spécifique de chaque État membre, sans préjudice des compétences de la Commission, en particulier en matière d'exécution du budget général des Communautés européennes."*

Pour autant, l'idée de partenariat est l'objet depuis peu d'une attention nouvelle de la part des autorités communautaires qui souhaitent manifestement lui donner une dimension plus concrète en encourageant le recours à l'outil de la contractualisation. Cette approche semble même vouloir dépasser le cadre strict de la politique régionale, même si les propositions faites et les expérimentations menées devraient avoir un impact en retour sur cette même politique.

Donner une dimension contractuelle au partenariat pour la mise en œuvre des politiques et des financements européens a fait notamment son apparition à l'occasion de la préparation du **Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne** de juillet 2001 ⁽⁴⁾. Dans le cadre de cet exercice, une double réflexion sur la dimension locale et régionale de cette gouvernance a été menée pour s'interroger :

- d'une part, sur la valorisation des meilleures façons d'opérer une décentralisation géographique de la gouvernance européenne en vue d'obtenir une meilleure implication des acteurs nationaux, régionaux et locaux dans la conception et l'application des normes et des politiques européennes;
- d'autre part, sur une meilleure articulation et la mise en réseau des différents niveaux territoriaux de l'Union européenne.

La première de ces pistes a fait l'objet d'un rapport spécifique ⁽⁵⁾. Après avoir formulé un diagnostic sur le recours actuel à la décentralisation dans les principales politiques communautaires, le rapport présente plusieurs recommandations dont on retiendra celle propre à notre problématique d'étude, à savoir le « **développement des accords contractuels en tant qu'instruments d'une mise en œuvre plus efficiente des politiques** ». Selon le groupe de travail, la coopération avec les collectivités territoriales décentralisées comme avec les autorités fonctionnellement décentralisées dotées de responsabilités de mise en œuvre des politiques et de la législation communautaires devrait être encouragée. Et d'ajouter qu'elle devrait même « être intégrée dans le droit dérivé et être juridiquement contraignante ». Le principe serait que les objectifs et les éléments essentiels des politiques communautaires soient clairement définis dans des directives-cadres ou des règlements, alors que les instruments à utiliser et les actions concrètes à entreprendre pour atteindre ces objectifs pourraient être énoncés dans un contrat entre la Commission et les autorités décentralisées. Le groupe suggérait par ailleurs que la Commission entreprenne un examen plus approfondi pour déterminer dans quelle mesure il pourrait être davantage fait appel à cet instrument pour atteindre les objectifs d'un large éventail de politiques communautaires. Ce qui pourrait conduire à l'élaboration de « *contrats types* », de sorte que leurs structures juridiques et financières puissent ensuite être adaptées aux circonstances particulières.

⁴ COM(2001) 428 du 25 juillet 2001.

⁵ Livre blanc sur la gouvernance européenne, Rapport du groupe de travail 3b : « *Décentralisation et meilleure implication des acteurs nationaux, régionaux et locaux* », juin 2001.

La seconde piste relative à la coordination des échelons territoriaux a fait aussi l'objet d'un rapport spécifique préparatoire ⁽⁶⁾. Partant du postulat selon lequel l'Union doit désormais dépasser « *la fiction de considérer que l'Etat est son seul interlocuteur* » et reconnaître que « *divers types d'Etats existent dans l'Union qui doivent être pris en compte dans leurs spécificités (Etats unitaires, Etats unitaires décentralisés, Etats unitaires régionalisés, Etats fédéraux)* », le rapport formulait, parmi cinq autres, la proposition de « **généraliser le partenariat tripartite** entre les autorités régionales et locales, nationales et l'Union représentée par la Commission dans la mise en œuvre des politiques communautaires » ⁽⁷⁾ ; et suggérait pour ce faire l'élaboration d'un Livre Vert, d'ici juillet 2002, « *sur la généralisation du partenariat* », tout en tenant compte de la diversité des Etats (Etats fédéraux, Etats unitaires régionalisés, Etats unitaires décentralisés et Etats unitaires centralisés). La principale conséquence de cette proposition serait « *la contractualisation ou le conventionnement de caractère pluriannuel des politiques communautaires et de leur impact sur un territoire déterminé* », à travers deux grandes options de contractualisation :

- soit l'option précitée proposée par le Groupe 3b, qui conduit à une contractualisation très ciblée sur un élément d'une politique, par exemple en ayant recours à une directive-cadre ;
- soit « *une option d'un contrat plus global sur un territoire cohérent* » permettant de favoriser une mise en œuvre coordonnée des politiques communautaires, assortie si possible et si nécessaire de davantage de flexibilité par rapport aux normes de base existantes, ou par rapport à la complexité des systèmes de mise en œuvre, et en tenant compte d'une approche différenciée entre les Etats.

Sur la base de ces travaux préparatoires, la Commission a finalement dégagé deux pistes d'actions qui auraient dû, dès 2002, permettre de renforcer la dimension régionale et locale de la gouvernance européenne:

- d'une part, l'organisation d'un **dialogue permanent et systématique avec les associations des régions et des villes de l'Union**, permettant d'impliquer davantage les acteurs régionaux et locaux dans la vie politique de l'Union; cette première piste a débouché sur l'adoption en décembre 2003 par la Commission d'une communication relative au « *dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne* » ⁽⁸⁾ et par une première réunion de lancement de ce dialogue le 10 mai 2004 au Parlement européen à Bruxelles ⁽⁹⁾.
- d'autre part, l'expérimentation d'instruments conventionnels tripartites dits « **contrats par objectifs** » visant à impliquer davantage ces niveaux de la gouvernance européenne dans la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'Union. Cette seconde piste a débouché sur l'adoption par la Commission d'une communication en décembre

⁶ Livre blanc sur la gouvernance européenne, Rapport du groupe de travail 4c : « *Gouvernance à plusieurs niveaux : articulation et mise en réseau des différents niveaux territoriaux* », mai 2001.

⁷ Lire Chapitre « 3ème Proposition », pp. 36-40, *ibid*.

⁸ COM (2003) 811 du 19 décembre 2003.

⁹ Lire le discours de M. Romano Prodi, « *Un dialogue pour une époque de changement* », réunion inaugurale de dialogue avec des associations d'autorités locales et régionales, Bruxelles, 10 mai 2004, SPEECH/04/231.

2002 ⁽¹⁰⁾, détaillant le champ d'application potentiel de ces contrats ainsi que leurs éléments essentiels à travers la référence à un modèle-type ⁽¹¹⁾.

Par ailleurs, et pour être complet sur les propositions du Livre Blanc Gouvernance, les Etats membres étaient invités à « *examiner les possibilités de mieux impliquer les acteurs locaux et régionaux dans la définition des politiques communautaires* » ainsi qu'à « *promouvoir le recours à des accords contractuels avec leurs régions et collectivités locales* ». Tandis que pour sa part, le Comité des Régions de l'UE était invité à « *jouer un rôle plus proactif lors de l'examen de l'action communautaire* », par exemple en préparant des rapports préliminaires avant les propositions de la Commission; à « *organiser l'échange des meilleures pratiques de participation des autorités régionales et locales à la phase préparatoire du processus de décision européen au niveau national* » et à « *examiner l'impact local et régional de certaines directives* » ⁽¹²⁾.

Les objectifs affichés se voulaient donc résolument ambitieux. Qu'en est-il de leur concrétisation à ce jour, notamment eu égard au recours à l'outil contractuel dans les relations Etat/Région(s)/Communauté européenne? Pour tenter de le cerner, nous nous proposons d'analyser en premier lieu le cadre juridique proposé par la Commission pour les contrats et conventions tripartites d'objectifs (I), avant de s'intéresser aux premières expériences visant à mettre en œuvre cette innovation institutionnelle (II) et de s'interroger sur leur éventuelle consécration institutionnelle dans le cadre de la réforme actuelle des Fonds structurels européens à l'horizon 2007 et de leurs modalités de gestion en France (III).

I – Le cadre juridique des accords tripartites

La **communication de la Commission de décembre 2002** fixe le cadre juridique des accords tripartites, avec pour motivation principale la « *flexibilité* ». Ces accords tripartites impliquent la participation de la Communauté européenne, représentée par la Commission, d'un Etat membre et d'une autorité régionale ou locale. Il est toutefois établi une distinction entre ces accords selon leur champ d'application : si l'accord est passé « *en application directe du droit communautaire dérivé à caractère contraignant (règlements, directives ou décisions)* », la Commission propose de le désigner comme un « *contrat tripartite d'objectifs* ». En revanche, négocié « *en dehors d'un cadre communautaire contraignant* » (par exemple suite à une communication de la Commission ou une résolution du Conseil), l'accord sera baptisé « *convention tripartite d'objectifs* ».

Quelque soit le cadre d'application, l'accord tripartite d'objectifs doit répondre à des principes directeurs communs (A) et intégrer des caractéristiques générales communes (B).

(A) Principes directeurs des accords tripartites

Ils sont au nombre de trois :

- la **compatibilité avec le droit communautaire** originaire (notamment en termes de respect des principes de libre circulation et de libre concurrence) ; c'est pourquoi la Commission imposera la rédaction d'une clause de compatibilité avec les traités soit

¹⁰ COM(2002) 709 du 11 décembre 2002 : « *Un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs entre la Communauté, les Etats et les autorités régionales et locales* ».

¹¹ Cf. *Infra* pour le détail du cadre juridique proposé.

¹² Lire Encadré de la page 17 du Livre Blanc Gouvernance.

dans le texte même de la convention tripartite soit à travers une clause d'habilitation dans le texte législatif de base pour un contrat tripartite, clause qui autorisera la Commission à entériner un tel contrat. Une clause-type est à cet égard proposée en annexe à la communication de décembre 2002 ⁽¹³⁾.

- le **respect des systèmes constitutionnels des Etats membres** ; dans cet esprit, la Commission entend inclure dans le texte du contrat tripartite une disposition destinée à rappeler que « *l'Etat membre où s'exécute le contrat tripartite est seul responsable vis-à-vis de la Commission de la bonne exécution du contrat et par conséquent justiciable d'un éventuel recours en manquement au titre de l'article 226 du traité* » ; étant précisé qu'une telle disposition ne fera pas obstacle à la participation des autres partenaires à l'exécution en détail du contrat tripartite.
- l'apport d'une **valeur ajoutée** « *par rapport à d'autres instruments destinés à la poursuite des objectifs communs* ».

C'est à ce propos de cette dernière condition que la Commission se montre le plus prolix. On sait, même si la communication se garde d'y faire référence, que le test de la valeur ajoutée est celui qui est au cœur de la mise en œuvre du principe de subsidiarité, tel qu'il découle de l'article 5, paragraphe 2, du traité CE et du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ⁽¹⁴⁾. C'est dans l'esprit de ces deux textes de référence, que la Commission propose de mesurer la valeur ajoutée des accords tripartites à l'aune de deux critères alternatifs :

- d'une part, la **simplification** : par exemple, « *si le contrat permet de faire l'économie de mesures d'application horizontales détaillées* » ;
- d'autre part, le « **bénéfice politique** » lié au « **gain d'efficacité** », lesquels doivent s'exprimer par une implication et une participation plus étroite des autorités régionales et locales « *à l'égard de politiques ayant des impacts différenciés selon le contexte local pour des raisons d'ordre géographique, climatique ou démographique, par exemple, susceptibles donc de faire appel aux savoirs et usages locaux* ».

Pour la Commission, la présence d'un de ces critères ou leur réunion devrait aussi permettre dans certains cas une plus grande rapidité d'exécution dans les actions ou programmes communautaires concernés.

(B) Caractéristiques générales communes :

Elles tiennent successivement aux domaines d'application, aux acteurs concernés et aux exigences de transparence.

S'agissant du champ d'application des accords tripartites, la Commission entend privilégier les « *domaines où la poursuite des objectifs communautaires doit tenir compte de fortes variations d'impact territorial comme de la disponibilité a priori d'une expérience territoriale de maîtrise des politiques* ». Sont ainsi particulièrement concernés la politique régionale (Titre XVII précité du traité CE) et celle visant à la protection de l'environnement (Titre XIX du

¹³ Cf. Annexe I : "Clause d'habilitation pour un contrat tripartite à insérer dans une proposition de règlement, de directive ou de décision".

¹⁴ Protocole n°7 annexé au Traité d'Amsterdam de 1997. Voir aussi les Déclarations n°43 et 54 annexées à ce Traité.

traité CE). On pourrait imaginer que d'autres politiques communautaires puissent offrir un cadre approprié à certaines actions sur le mode contractuel : politiques des transports (titre V), de l'emploi (titre VIII) ou encore de la culture (titre XII). Par ailleurs, l'extension des champs d'intervention de l'action communautaire qui résulterait du futur traité établissant une Constitution pour l'Europe, pourrait ouvrir de futurs horizons, à l'instar des nouvelles dispositions prévues en matière de politique de l'énergie ou de protection civile.

S'agissant ensuite des acteurs concernés, sont visés, sans grande précision, les acteurs locaux, La Commission se montre plutôt prudente en évitant toute énumération précise. Elle préfère renvoyer aux Etats membres le soin d'identifier plus clairement ces acteurs locaux, car elle estime que seuls les Etats pourront ainsi garantir la compatibilité de l'intervention des collectivités concernées sur un mode contractuel avec leurs contraintes d'ordre constitutionnel, législatif ou administratif.

Quant aux exigences de transparence, elles tiennent :

- d'une part, à la **définition préalable des objectifs** du partenariat contractuel ; que ces objectifs soient quantitatifs ou qualitatifs, ils devront être « *autant que possible mesurables* ». La Commission doit veiller à leur identification soit dans l'acte de base pour un contrat tripartite, soit, pour une convention tripartite, en prenant l'initiative de publier des orientations suffisamment claires en ce sens.
- d'autre part, à l'obligation d'une **large information** tant des parties intéressées que des institutions de l'Union. Il s'agit notamment pour les Etats membres d'assurer une diffusion la plus large possible de l'existence de ces accords tripartites et surtout de leurs résultats auprès du plus grand nombre des acteurs locaux. La Commission s'engage pour sa part à adresser un rapport d'évaluation et de suivi au Parlement européen, au Conseil et au Comité des régions de l'UE.

Précisons qu'un **modèle-type** de contrat ou de convention tripartite est annexé pour en présenter les éléments essentiels (objet, nature des obligations, modalités de suivi et d'évaluation, transparence, conséquences en cas d'inexécution, durée, etc.)(¹⁵).

Enfin, les dernières précisions livrées par la communication de la Commission portent sur la mise en œuvre des accords tripartites, dont les règles budgétaires et financières doivent encore être adoptées en application du Règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (¹⁶). La Commission a tenu ainsi à préciser la règle de la **mise en œuvre à droit constant et à financement constant**, dans la mesure où, d'une part, elle n'entend pas proposer à ce stade de modification particulière des dispositions générales d'exécution des fonds structurels (¹⁷) et, d'autre part, les accords tripartites « *ne constitueront pas une motivation pour des financements communautaires additionnels* », mais uniquement une modalité d'utilisation des crédits normalement alloués à l'exécution des politiques communes, qu'il s'agisse de la politique régionale ou d'autres domaines d'action de la Communauté européenne.

¹⁵ Cf. Annexe II à la communication précitée.

¹⁶ Cf. Règlement (CE, Euratom) n°1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 (JOCE n°L 248 du 16.9.2002), pris en application de l'article 279 du traité CE.

¹⁷ Ce qui ne préjuge pas des modifications qui seront proposées en juillet 2004 par la Commission dans le cadre de la réforme d'ensemble de la politique régionale européenne pour 2007-2013 :cf. Partie III, *infra*.

II – L’expérimentation contractuelle en cours dans la mise en oeuvre de certaines politiques communautaires

Deux domaines de l’action communautaire peuvent être ici analysés avec intérêt ⁽¹⁸⁾ : l’action de l’Union en cas de survenance d’une catastrophe naturelle majeure dans un Etat membre (A) et les projets pilotes de partenariat tripartite pour la protection de l’environnement (B).

(A) L’incitation contractuelle dans la mise en oeuvre de l’aide européenne de solidarité

Un règlement du Conseil du 11 novembre 2002 a institué un Fonds de solidarité de l’Union européenne (ci-après le « FSUE ») ⁽¹⁹⁾. Le FSUE vise à apporter une aide financière « *pour contribuer, dans les plus brefs délais, au rétablissement de conditions de vie normales dans l’ensemble des régions sinistrées* », plus particulièrement en cas de catastrophes naturelles majeures ⁽²⁰⁾. La subvention ne vient donc que compléter les efforts des Etats concernés, qui en ont fait la demande auprès de la Commission à qui revient de prendre la décision d’octroi de la subvention ⁽²¹⁾.

C’est précisément pour la mise en oeuvre de cette décision financière que le Règlement de 2002 prévoit que la Commission et l’Etat bénéficiaire doivent conclure un « *accord* » ⁽²²⁾. Or, cette exigence doit être lue à la lumière du 9^{ème} considérant du Règlement qui énonce ce qui suit :

*« Il peut être souhaitable que l’Etat bénéficiaire, dans le respect de ses dispositions constitutionnelles, institutionnelles, juridiques ou financières, associe les autorités régionales ou locales à la conclusion et à l’application des **accords de mise en oeuvre**, l’Etat bénéficiaire restant en tout état de cause responsable de la mise en oeuvre de l’aide, ainsi que de la gestion et du contrôle des opérations soutenues par le financement communautaire »* ⁽²³⁾.

Or, force semble être de constater qu’à ce jour, aucun accord tripartite de ce genre n’aurait été conclu ⁽²⁴⁾, malgré la petite dizaine de cas dans lesquels le FSUE a déjà été mobilisé depuis sa création ⁽²⁵⁾. C’est ainsi que si l’on prend comme exemple le versement récent d’une aide de près de 20 millions d’euros à la France suite aux graves inondations de décembre 2003, l’accord de mise en oeuvre de cette subvention a été signé le 10 mai 2004 uniquement entre les représentants du gouvernement français (le Ministre de l’équipement et des transports et son Secrétaire d’Etat à l’aménagement du territoire) et la Commission européenne (représentée par son commissaire à la politique régionale)⁽²⁶⁾. Et sur proposition française, c’est le préfet de la zone Sud, préfet des Bouches du Rhône, qui a été désigné comme organisme

¹⁸ Pourrait être aussi analysée l’expérience des “*Pactes territoriaux pour l’emploi*”, initiative lancée par la Commission en juin 1996 et qui s’inscrit aujourd’hui dans la dimension locale de la “*Stratégie européenne pour l’emploi*” (SEE) (cf. Titre VIII du traité CE), telle que souhaitée par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000. On notera à cet égard que dans son 3ème rapport sur la cohésion économique et sociale de février 2004, la Commission européenne cite comme bon exemple de fonctionnement du partenariat national/local/européen les Pactes territoriaux.

¹⁹ Règlement (CE) n°2012/2002, in JOCE L 311 du 14.11.2002.

²⁰ Cf. Considérant n°1 du Règlement 2012/2002 précité. On entend pas “catastrophe majeure”: “*toute catastrophe qui occasionne dans l’un au moins des Etats concernés, des dégâts dont l’estimation est soit supérieure à 3 milliards d’euros, aux prix 2002, soit représente plus de 0.6% de son RNB*” (cf. Article 2.1, *ibidem*).

²¹ Cf. Articles 3 et 4 du règlement.

²² Cf. Article 5.1 du règlement.

²³ C’est nous qui soulignons.

²⁴ A la lecture toutefois uniquement des communiqués de presse de la Commission relatifs à la mobilisation du FSUE. Des contacts sont actuellement en cours auprès de la DG Environnement pour approfondir cette question.

²⁵ Telles que les inondations allemandes, autrichiennes, françaises et tchèques en 2002 et les catastrophes du “Prestige” en Espagne et des incendies de forêt au Portugal en 2003.

²⁶ Communiqué de presse de la Commission n°IP/04/619 du 10.5.2004.

responsable de la mise en œuvre de l'aide financière et de la coordination de l'action des préfets des autres départements concernés (Gard et Vaucluse).

(B) Les projets-pilotes de convention tripartite d'objectifs dans le domaine de l'environnement

Dans sa communication précitée de décembre 2002, la Commission envisageait de lancer des **conventions tripartites d'objectifs pilotes**, afin d'entreprendre leur évaluation et d'en tirer les leçons avant de considérer la possibilité de contrats tripartites d'objectifs.

C'est à ce titre que la Commission a appuyé en octobre 2003 les 3 premiers projets pilotes présentés à l'initiative des municipalités de Birmingham, à propos d'un projet de mobilité urbaine ; de Lille pour la gestion des espaces verts urbains et de Pescara pour un projet alliant mobilité urbaine et qualité de l'air.

Toutefois, selon les informations recueillies auprès des services compétents de la Commission européenne ⁽²⁷⁾, la concrétisation de ces projets n'est pas chose aisée. Ce serait notamment le cas du projet-pilote français dont la mise en œuvre aurait pris du retard, la convention n'ayant toujours pas été signée à ce jour, plus de six mois après la présentation du dossier. Le cabinet du Président Prodi serait même intervenu début mai pour demander d'accélérer le processus.

Il est donc encore difficile aujourd'hui de pouvoir tirer quelques enseignements de ces projets de conventions tripartites d'objectifs, ce qui pourtant pourrait s'avérer fort utile pour apprécier l'opportunité d'en étendre le mécanisme sur des bases plus générales, alors que le chantier de la réforme des instruments structurels de cohésion de l'Union est désormais ouvert.

III – L'avenir des accords tripartites dans la future politique régionale européenne et au regard de la réforme de la décentralisation en France

En présentant ses premières orientations sur la réforme envisagée des Fonds structurels pour la nouvelle période de programmation 2007-2013, la Commission plaide pour un recours plus systématique aux accords tripartites dans leur mise en œuvre. Après s'être interrogé sur la suite qui pourrait être donnée à cette orientation (A), on se demandera comment elle pourrait s'articuler avec les évolutions institutionnelles que connaît la réglementation française relative à la gestion des fonds structurels européens (B).

(A) Accords tripartites et réforme des fonds structurels pour l'après 2006

Partant du constat que la réforme de la politique européenne de cohésion économique et sociale au lendemain de l'élargissement à 10 nouveaux Etats membres et au terme de la programmation actuelle 2000-2006 doit permettre, notamment, de « *déléguer davantage de responsabilités aux partenaires présents sur le terrain dans les Etats membres, dans les régions et au niveau des autorités locales* » ⁽²⁸⁾, la Commission estime que le partenariat doit être consolidé grâce à une complémentarité et une coopération accrues entre ces différents acteurs, tant au niveau de la programmation qu'au niveau de la mise en œuvre.

²⁷ C'est la DG Environnement qui supervise ces projets.

²⁸ Commission, 3ème Rapport sur la cohésion, 2004, précité, spéc. page xxxi.

C'est en ce sens qu'elle invite chaque Etat, selon ses propres dispositifs institutionnels, à « *organiser la coopération entre les différents niveaux d'administration à travers des accords tripartites* »⁽²⁹⁾. L'invitation reste prudente et peu contraignante (« *les Etats membres s'efforceront...* »), mais surtout (volontairement ?) floue : que doit-on entendre par « *différents niveaux d'administration* » ? Seule certitude à ce stade : la communication précitée de décembre 2002 devrait servir de référence pour structurer le cadre juridique dans lequel ces accords tripartites pourraient être mis en œuvre, notamment à la lumière des expériences pilotes actuellement menées⁽³⁰⁾.

Le Parlement européen a soutenu ouvertement les orientations de la Commission, en adoptant le 22 avril 2004 sa résolution sur le 3^{ème} rapport sur la cohésion⁽³¹⁾. Il s'est ainsi déclaré favorable « *aux propositions visant à développer le partenariat et la coopération entre instances de gestion locales, régionales, nationales et communautaires et à encourager les Etats membres à utiliser la possibilité de conclure au besoin des accords tripartites* » et a invité la Commission à « *définir des règles harmonisées et contraignantes, ainsi que des critères régissant le partenariat et le développement dans le cadre de la réglementation des fonds structurels pour la période 2007-2013, et à garantir parallèlement des partenariats efficaces en finançant les coûts de participation* »⁽³²⁾.

Reste à savoir si les Etats membres sont prêts à soutenir une telle évolution institutionnelle et à consacrer ce mécanisme de partenariat tripartite dans un texte de droit contraignant, notamment à l'occasion de la révision du règlement 1260/1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, une proposition de nouveau règlement devant être adoptée par la Commission au début du mois de juillet 2004. Pour l'heure, les premières réactions des Etats membres ne semblent pas être très enthousiastes⁽³³⁾. La Commission devra donc très certainement se montrer à la fois pugnace et persuasive pour sauver son idée d'accords tripartites.

(B) L'outil contractuel dans la gestion décentralisée des fonds structurels européens en France

La France bénéficie pour la période 2000-2006 de plus de 16 milliards d'euros des fonds structurels. Or, après les deux premières années de mise en œuvre, l'avancement des programmes européens était marqué par un niveau d'avancement insuffisant en termes de programmation (15 %) et de réalisation (6 %). C'est pour remédier à ces retards que le gouvernement a décidé en juillet 2002 de mesures pour améliorer l'accès aux programmes régionaux communautaires objectifs 1 et 2.

²⁹ *Ibidem*, page xxxiii.

³⁰ Cf. Partie II, sous (B), *supra*.

³¹ Cf. Document n°2369 du *Bulletin Quotidien Europe* du 30.4.2004.

³² Cf. Point 94 de la résolution précitée du Parlement européen.

³³ Si l'on en juge par certains échos qui ont fait suite à la réunion informelle des ministres chargés de la politique régionale à Portlaoise (Irlande) le 27 février 2004 et à une réunion du Comité des représentants permanents (COREPER) courant mars et au cours duquel un premier "tour de table" a eu lieu sur les propositions de la Commission, révélant qu'une majorité d'Etats ne seraient pas favorables à l'approche contractuelle tripartite envisagée. Pour sa part, le Ministre français chargé de l'aménagement du territoire s'est contenté, lors de son intervention à Bruxelles le 10 mai 2004 au 1er Forum de la cohésion d'indiquer qu'il soutenait dans son ensemble les orientations de réforme de la Commission en affirmant ce qui suit : « *Plus d'impulsion stratégique au plan communautaire, plus de subsidiarité dans la mise en œuvre : ces principes proposés par le troisième rapport nous semblent excellents.* ».

Quatre circulaires d'application ont été ainsi adoptées⁽³⁴⁾ qui sont articulées autour de trois axes : un allègement substantiel des procédures : niveau européen sur la mise en oeuvre des échéances du dégageant d'office ; un renforcement de l'appui aux projets, et, pour ce qui nous concerne plus particulièrement ici, une plus grande association des collectivités locales et notamment des régions.

Au regard de ce dernier objectif, le nouveau dispositif vise à élargir l'accès aux subventions globales, permettant ainsi de confier la gestion déléguée d'une partie d'un programme à une collectivité locale dans son domaine de compétence. Par ailleurs, une expérimentation du transfert des fonctions d'autorité de gestion à une région devait être mise en oeuvre après expertise du cadre juridique adéquat avec la Commission européenne. Le gouvernement a retenu dans ce cadre la candidature exprimée par la région d'Alsace pour expérimenter sa désignation comme autorité de gestion pour les actions financées dans le cadre de l'Objectif 2 des fonds structurels⁽³⁵⁾.

Cette expérimentation qui a débuté au 1er janvier 2003⁽³⁶⁾, a fait l'objet d'un accord signé à Strasbourg le 6 septembre 2002 par Jean-Pierre Raffarin, Premier Ministre, et Adrien Zeller, Président du Conseil Régional d'Alsace. Mais surtout, trois conventions ont été signées le 14 février 2003 entre l'Etat et la Région pour préciser les aspects concrets du transfert de compétences, conventions qui ont été soumises pour approbation à la Commission, laquelle les a agréées le 17 mars 2004.

La première de ces conventions est relative aux modalités pratiques liées au transfert des dossiers jusque là gérés par les services de l'Etat⁽³⁷⁾ ; soit environ 450 dossiers permettant d'identifier les porteurs de projets. La deuxième de ces conventions porte sur l'organisation des moyens liés à la gestion du programme Objectif 2 (détachement de personnel, assistance technique, appuis spécifiques, etc.). Quant à la troisième convention, elle organise les relations entre l'Etat, la Région et la Commission européenne dans le cadre de l'expérimentation mise en oeuvre.

Cette dernière convention est révélatrice, nous semble-t-il, d'une différence d'approche dans le partage des responsabilités entre partenaires. Si l'idée des accords tripartites avancée par la Commission postule la mise en avant des trois partenaires sur un pied d'égalité, tel n'est pas tout à fait le cas dans le cadre de l'expérimentation alsacienne. En effet l'Etat a tenu à rester l'interlocuteur officiel de la Commission, notamment pour la réception de toute décision relative à l'exécution du programme, alors même que la Région Alsace s'est engagée à procéder aux remboursements demandés par la Commission, en cas de dysfonctionnement ou d'irrégularité constatés dans la gestion ou la mise en oeuvre du programme⁽³⁸⁾.

³⁴ Cf. Circulaire du Premier Ministre du 15 juillet 2002 relative à l'amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens; et trois circulaires interministérielles des 19 août, 27 novembre et 24 décembre 2002 sur la simplification de la gestion des fonds structurels.

³⁵ Financement des actions de reconversion économique et sociale des régions en difficulté structurelle. Montant en jeu : 110 millions d'euros sur 2003-2006.

³⁶ Sur cette expérimentation : Isabelle FRIMAT, "L'Alsace expérimente la gestion des fonds européens", in *La Gazette des communes*, n°1674, 23.12.2002 et CONSEIL D'ETAT, "Collectivités territoriales et obligations communautaires", étude adoptée le 23.10.2003 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, publiée à la Documentation française, avril 2004, spéc. Annexe IX, pp.103-104.

³⁷ Plus particulièrement les Secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) des Préfectures de région, avec l'appui de la DATAR.

³⁸ Le Conseil régional d'Alsace est en effet devenu à la fois l'autorité de gestion et l'autorité de paiement du programme, même si pour respecter le principe de séparation de telles fonctions, elle a délégué cette dernière à la Caisse des dépôts et consignations.

L'évolution de la politique de décentralisation voulue par le gouvernement Raffarin permettra-t-elle d'améliorer le mécanisme de transfert et de recourir à de véritables accords tripartites, dans l'esprit des propositions de la Commission ? Le projet de loi « *sur les responsabilités locales* » actuellement en discussion au Sénat en seconde lecture, tout comme la proposition de loi qui l'avait précédée du sénateur Hoeffel ⁽³⁹⁾, ne semblent pas en prendre le chemin.

En effet aucune référence n'est opérée aux relations à formaliser avec la Commission européenne. Outre le fait qu'il vise à « légaliser » a posteriori l'expérimentation alsacienne ⁽⁴⁰⁾, l'article 35 du projet de loi en question ne s'intéresse qu'aux relations entre l'Etat et les régions (ou leurs groupements ou un G.I.P.) en précisant la durée (du 1.1.2005 au plus tôt, au 31.12.2008 au plus tard) et le contenu de la convention de transfert de compétences qui doit être conclue entre les deux entités et en prévoyant la responsabilité de la Région en cas de correction ou de sanction financière de la part des autorités communautaires. Un bilan de l'expérimentation dans les Régions concernées est par ailleurs prévu pour la fin de l'année 2005, qui conduira le gouvernement à présenter un rapport au Parlement au cours du premier semestre 2006.

Si, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, « *cette orientation est conforme à celle qui se dégage des premières réflexions menées par la Commission européenne sur la gestion des fonds structurels pour la période postérieure à 2006 (... qui...) font apparaître une volonté d'inciter les Etats membres à organiser une gestion plus décentralisée de l'utilisation et du paiement de ces fonds* » ⁽⁴¹⁾, il n'est pas pour autant certain que les autorités françaises aient véritablement (voulu) intégrer toutes les implications qu'une telle évolution pourrait engendrer, notamment dans le sens d'une relative banalisation du partenariat contractuel tripartite (Etat/Région/Communauté européenne)

³⁹ Proposition de loi relative à la décentralisation de la gestion des fonds européens, présentée au Sénat le 19 novembre 2002.

⁴⁰ Le projet d'article 35-II présente en effet les caractéristiques d'une véritable clause de validation législative de l'actuelle expérimentation alsacienne, qui s'exerce pour l'heure en violation de la compétence reconnue au représentant de l'Etat dans la région par l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, pour mettre en oeuvre les politiques nationale et communautaire concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. On notera que le Conseil d'Etat s'est bien gardé de s'interroger sur ce point dans son étude précitée sur les obligations communautaires des collectivités territoriales.

⁴¹ Conseil d'Etat, étude précitée, La Documentation française, 2004, spéc. page 48.