

La cohésion territoriale, moteur d'une délocalisation partielle de la gouvernance de l'Union européenne

Jelle Lemaitre

▶ **To cite this version:**

Jelle Lemaitre. La cohésion territoriale, moteur d'une délocalisation partielle de la gouvernance de l'Union européenne. Les régions et la politique de cohésion de l'Union européenne, Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes, Jun 2014, Rennes, France. pp.41-51. hal-03263463

HAL Id: hal-03263463

https://univ-rennes.hal.science/hal-03263463

Submitted on 17 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jelle LEMAITRE

Docteur en droit public

La cohésion territoriale, moteur d'une délocalisation partielle de la gouvernance de l'Union européenne

in (dir. D. CHARLES-LE BIHAN) ***Les régions et la politique de cohésion de l'Union européenne***

Colloque international

Rennes

30 juin – 1er juillet 2014

Editons P.U.R 2017

L'objectif de cohésion territoriale est un vecteur important du développement de la gouvernance qui n'a pas échappé aux acteurs locaux. Ces derniers sont parfaitement conscients du rôle qu'ils peuvent jouer dans le cadre du processus décisionnel de l'Union mais également dans la mise en œuvre des politiques sectorielles et la politique de cohésion a d'ores et déjà joué un rôle important dans le développement d'une institutionnalisation des pouvoirs régionaux avec la coopération territoriale, visage le plus connu de la cohésion territoriale (§ 1). La cohésion territoriale par sa transversalité semble aujourd'hui conduire à une appréciation relativement large des acteurs locaux pouvant intégrer la société civile et par voie de conséquence la participation des citoyen au service d'un nouveau cadre de solidarité territoriale (§ 2).

§ 1 : La coopération territoriale, premier vecteur de la délocalisation de la gouvernance au profit des collectivités locales

Le droit primaire consacre désormais l'objectif de cohésion territoriale qui peut s'appuyer sur la coopération entre les régions et les collectivités infraétatiques de pour envisager sa déclinaison locale, qu'il s'agisse de la prise en compte des territoires ou de la mise en œuvre cohérente des politiques à dimension territoriale (A). La coopération a beaucoup évolué ces dernières décennies et cela n'a pas échappé à la Commission, qui après avoir développé la coopération territoriale à travers la politique de cohésion, a planché sur un outil de coopération européen au service des collectivités. Pour nombre de commentateurs, le

Groupement Européen de Coopération Territoriale est ainsi devenu un outil et une expression très concrète au service de la cohésion territoriale (B)

A) La coopération territoriale et le renforcement de la place des collectivités infraétatiques dans la politique de cohésion

Des années 1970 à ce jour, la coopération transfontalière et interrégionale a pleinement fait la preuve de son efficacité dans la mise en œuvre des politiques de l'Union.

C'est aujourd'hui une dimension incontournable au sein de l'Union depuis la création en 1975 du FEDER avec son soutien financier aux activités de coopération territoriale, dont 5 % du fonds permettent de financer des actions frontalières novatrices entre plusieurs collectivités.

L'un des instrument les plus célébre de l'Union est très certainement Interreg, né en 1990 et inspiré de la convention-cadre de Madrid sur la coopération transfontalière des collectivités locales de 1980[1]. La Commission proposa ensuite d'étendre l'initiative INTERREG II C de coopération transnationale sur le thème de l'aménagement du territoire avec pour objectif :

- *« de contribuer au rééquilibrage du territoire de l'Union européenne par des actions structurantes d'intérêt communautaire contribuant au renforcement de la cohésion économique et sociale (…)*
- *De faciliter la coopération transnationale (…) ;*
- *D'améliorer l'impact territorial des politiques communautaires »*[2] .

En 2006, Interreg devient l'objectif prioritaire de « coopération territoriale européenne »[3] dependant financièrement du FEDER[4]. Il couvre depuis le règlement sur le GECT de 2006 *« la coopération transfontalière, transnationale et/ou interrégionale ».*

[1] En particulier les articles 130 A et 130 E imposant à la Communauté de devélopper une cohérence de ses interventions structurelles.
[2] Communication aux Etats membres fixant les orientations pour les programmes opérationnels que les Etats membres sont invités à établir dans le cadre de l'initiative Interreg concernant la coopération transnationale sur le thème de l'aménagement du territoire – Interreg II C – 96/C 200/07, pt.5
[3] Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006, JOUE L 210/25 du 31 juillet 2006
[4] Article 6 du règlement (CE) n°1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999, JOUE L 210/01 du 31 juillet 2006

Cette évolution s'inscrit dans la prise de conscience croissante de l'impératif d'un aménagement concerté du territoire européen avec le développement de la coopération et du partenariat entre les aménageurs des niveaux national, régional et local.

B) L'institutionnalisation de l'échelon local dans le cadre de la politique de cohésion par la mise en place des GECT

Le développement économique, social et territorial des collectivités dépend de plus en plus de leur insertion dans un contexte plus large, appelant des formes de coopération interrégionales et transnationales toujours plus développées. La coopération entre les différents acteurs est ainsi essentielle pour tirer profit des potentiels de développement territorial.

Les coopérations transfontalières se formalisent de différentes façons sur le plan institutionnel, allant de la rédaction de chartes informelles à la constitution d'une association à but non lucratif. Le droit de l'Union propose également une forme d'organisation intégrée en plein essor : les Groupements européens de coopération territoriale (GECT) qui offrent une véritable organisation admnistrative, dotée de moyens d'action importants. Pour beaucoup de défenseurs de la cohésion territoriale, ils en constituent une illustration concrète.

Les GECT viennent reconnaître d'une certaine façon le rôle légitime des régions et collectivités locales dans la mise en œuvre du droit l'Union. Les premiers retours sont encourageants et semblent participer pleinement du nouvel objectif de cohésion territoriale en en facilitant *« l'établissement de nouvelles solidarités entre les territoires européens »*[5].

Le GECT est surtout venu pallier l'absence d'un mécanisme en proposant un instrument juridique adaptés aux besoins et aux réalités locales. Plus largement, R. DEGRON, va même jusqu'à dire que cette nouvelle structure facilite *« le fait interrégional européen »*[6], même s'il reste surtout un instrument à vocation opérationnelle et qui plus est, optionnel[7].

[5] S. LECLERC, « La politique régionale : régions, Etats et solidarité, in La solidarité dans l'Union européenne – Eléments constitutionnels et matériels », in *La solidarité dans l'Union européenne* (dir.) C. BOUTAYEB, pp. 295-307, p. 300

[6] R. DEGRON, « Le groupement européen de coopération territoriale : consécration des eurorégions ? », AJDA, n°25/2008, pp. 1373-1377, p.1376

[7] Règlement (CE) n°1082/2006, (15) : *« le recours au GECT étant facultatif, dans le respect de l'ordre constitutionnel de chaque État membre »*.

Le concept de GECT a été imaginé par la Commission qui l'a proposé dans une Communication du 14 juillet 2004[8] avant d'adopter le règlement du 5 juillet 2006[9]. C'est l'aboutissement de la lente émergence *« d'un droit européen de la coopération territoriale »*[10]. Ce texte vient poser pour la première fois un cadre normatif européen à la coopération transfontalière, transnationale et interrégionale, inscrit dans *« une volonté communautaire d'encourager le développement de ces zones laboratoires d'une intégration européenne de proximité »*[11].

Le GECT constitue une avancée importante avec l'attribution de la personnalité juridique de droit de l'Union européenne limitée cependant à la réalisation des missions confiées au groupement.

Le GECT vient offrir aux collectivités une occasion de développer leur place dans le fonctionnement par une association leur conférant une plus grande autonomie et liberté dans la mise en œuvre des politiques de l'Union sous l'œil néanmoins attentifs des Etats. L'approche est en effet plus décentralisée avec une organisation des collectivités et établissements publics à l'échelon sous-régional de façon à stimuler la gouvernance multiveaux, sous le regard attentif des Etats qui peuvent aller jusqu'au refus de la constitution du groupement[12]. Ils peuvent par ailleurs en être membres afin de garantir la cohérence nécessaire avec la politique de cohésion. Pour A. NOURREAU, cette participation est un garde-fou nécessaire car *« l'effectivité du droit de l'UE exige que l'Etat endosse la responsabilité de la mise en œuvre du droit de l'UE pour ses entités infra-étatiques »*[13].

Cette pratique territoriale ainsi institutionnalisée offre surtout une réelle lisibilité et une plus grande cohérence, conduisant à une politique territoriale digne de ce nom. Le GECT a en effet pour mission d'assurer la mise en œuvre concrète de la politique de cohésion sur un territoire donné comme nous le rappelle clairement les trois fonctions du groupement en « *gérant les*

[8] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière COM (2004) 496 final du 14 juillet 2004.
[9] Règlement n°1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5/07/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale, JO L 201 du 31 juillet 2006, p. 19
[10] Comité des Régions, Le groupement européen de coopération territoriale, étude, janvier 2007, p.2
[11] 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 Henri LABAYLE, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?,* Bruylant, 2006, 267p. , p.151
[12] Article 4 du règlement 1082/2006 relatif au GECT
[13] A. NOURREAU, op. précité, p. 361

fonds structurels ; en *réalisant une coopération stratégique et la mise en œuvre opérationnelle d'un projet de coopération. »*[14]

Le GECT a ainsi été envisagé pour mieux associer les pouvoirs territoriaux à la politique régionale en répondant aux exigences de concentration et de coordination de l'intervention des fonds structurels, tout en constituant une forme *« d'action spécifique en-dehors des fonds »*. Il s'agissait de répondre à l'objectif de coopération territoriale, tel qu'il était défini par l'Objectif n°3 du Règlement (CE) n°1082/2006 sur le FEDER, le Fonds social et le Fonds de cohésion[15]. Pour le Comité des Régions le GECT pourrait même devenir un moyen pour l'application d'autres politiques de l'Union européenne, voire pour le développement de la gouvernance européenne dans l'esprit du Livre blanc sur la gouvernance[16].

Cette vision idéale est cependant à relativiser dans le sens ou d'autres structures et organisation préexistaient au Règlement (CE) n°1082/2006, et peuvent parfaitement perdurer. Les collectivités infraétatiques conservent la possibilité de les privilégier aux GECT (Euroregio[17], le Conseil du Léman[18]…).

En tout état de cause, il s'agit d'une organisation institutionnelle valorisant sans conteste la place des régions européennes dans le processus décisionnel de l'Union. C'est l'avis Comité des Régions pour qui le GECT se trouve au cœur du concept de gouvernance multiniveaux et se conçoit *« comme l'action coordonnée de l'Union, des Etats membres et des autorités régionales, locales, fondées sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne »*[19]. Cela pourrait, pourquoi pas, se matérialiser par une contractualisation directe des relations entre la Commission et les GECT pour garantir une mise en œuvre territorialisée des politiques de l'Union[20].

---

[14] Comité des Régions, *Le groupement européen de coopération territoriale*, étude, janvier 2007, p.3
[15] Art. 7§3 Règlement 2006 GECT : « plus particulièrement, les missions du GECT se limitent principalement à la mise en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté, au titre du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et/ou du Fonds de cohésion ».
[16] Communication de la Commission, du 25 juillet 2001, « Gouvernance européenne - Un livre blanc » COM(2001) 428 final, JOCE C 287 du 12 octobre 2001
[17] http://www.euroregio.eu
[18] http://www.conseilduleman.org/=
[19] Comité des Régions, Ass. Plen., Livre blanc sur la gouvernance multiniveaux, 17 et 18 juin 2009, JOUE, du 4/09/2009, C 211, p. 1
[20] G. SPINACI. and G. VARA ARRIBAS (2009) « The European Grouping of territorial cooperation (EGTC) : New Spaces and Contracts for European Integration », http://portal.cor.europa.eu

*****

Aujourd'hui, une définition de plus en large est envisagée pour définir les acteurs locaux. L'Union européenne est amenée à intégrer la société civile dans les acteurs pertinents de l'action locale. Cette nouvelle dimension participe à la mise en place d'une cohésion territoriale la plus large possible. Ce faisant, la cohésion territoriale peut être considérée comme participant au rapprochement de l'Union du citoyen.

§ 2 : La société civile nouveau cadre de délocalisation au profit de la participation des citoyens

Le territoire local/régional apparaît comme l'espace pertinent pour envisager une action coordonnée et cohérente de l'Union à l'écoute des citoyens qui y résident. La cohésion justifie cette prise en compte des citoyens sujets de droits et destinataires des politiques à mettre en œuvre.

A) Le dialogue croissant entre la société civile et les institutions de l'Union

Pour peser sur le processus décisionnel et la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'Union, le citoyen n'a pas d'autre choix que de participer à une engagement collectif, que nous définissons généralement par le terme de *« société civile »*, voire même, comme cela figure dans le vocabulaire de l'Union, de *« société civile organisée »*. La société civile devient effectivement un acteur de plus en plus reconnu par les institutions de l'Union et elle dispose notamment d'un relais institutionnel important avec le CESE.

Le terme de société civile[21] doit s'entendre de manière assez large, allant de la société civile organisée[22] aux groupes de citoyens concernés par une politique ou une réglementation du

[21] Cf. J. GREENWOOD, *The world of NGO's and interest representation, in NGO's, Democratisation and the regulatory state*, European policy forum, London, 2003, p. 52 : la société civile recouvre *« les structures organisationnelles dont les membres servent l'intérêt général et ont un rôle de médiateur auprès des autorités publiques et de l'Etat »*.

[22] CESE 1132/1999 du 22 septembre 1999 sur « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne » : la société civile organisée recouvre *« ce que l'on appelle les acteurs de marché du travail, c'est à dire les partenaires sociaux : les organisations représentatives des milieux socio-économiques, qi ne sont pas des partenaires sociaux au sens restreint ; les ONG, qui utilisent les personnes sur des causes communes, par exemple les organisations de consommateurs, les associations caritatives, les organisations scolaires et de formations, etc., les organisations de base par exemple les mouvements de jeunesse, les*

droit de l'Union. Selon le Livre blanc sur la gouvernance, la société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales, les ONG, les associations professionnelles, les organisations caritatives et bien d'autres encore.

L'Union européenne, et en particulier la Commission, se préoccupe de longue date de la place de la société civile. Elle est encouragée en cela par l'apparition de la citoyenneté européenne avec le traité de Maastricht, le souci de développer une démocratie participative et de proximité, et le désir de transparence et de gouvernance multiniveaux.

Le dialogue civil est un concept qui tend à prendre vie dans ce contexte particulier. Le Guide Européen pour le Dialogue Civil le définit comme *« l'interaction entre les institutions publiques et les organisations de société civile. Il dépasse l'information et la communication, il est basé sur la reconnaissance et la réceptivité mutuelles. Il couvre différents types d'échanges entre structures reconnues légalement et structures informelles, de façon régulière ou ponctuelle »*[23]. Il ne s'inscrit dans aucune procédure, même si la Commission a proposé une Communication en 2002[24]. Cette situation est appelée à perdurer tant qu'il n'y aura pas une définition et un réel fondement juridique pour le concept de *« société civile »* qui précède logiquement l'organisation d'un *« dialogue civil »* organisé.

Cependant, ce dialogue vit aujourd'hui *de facto* à travers les associations et les fédérations européennes les plus organisées qui peuvent par ailleurs compter sur l'appui et le relais du CESE qui souhaite devenir la chambre de la société civile à Bruxelles. De façon concrète, le CESE a par exemple adopté *« des propositions pour une coopération renforcée et plus structurée avec les organisations et réseaux européens de la société civile »*, en février 2004, avec la mise en place d'un Groupe de Liaison. Pour affirmer ce lobbying institutionnel, le CESE s'appuie sur l'article 10 TUE (*la démocratie représentative européenne le droit de participer à la vie démocratique, les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens).* L'article 11 TUE précise quant à lui que :

---

associations familiales et toutes les organisations de participation des citoyens à la vie locale et municipale ; les communautés religieuses ».

[23] *Guide européen pour le Dialogue civile, Collecte de bonnes pratiques dans les anciens, récents et nouveaux pays de l'Union européenne*. (Belgique-France-Autriche, Hongrie, Bulgarie-Roumanie), juin 2008, 92 p., p. 13

[24] Communication de la Commission, *Document de consultation : vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées* , COM(2002) 704 final, Bruxelles, le 11 décembre 2002

« 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations. »

Le CESE a su également saisir l'opportunité de la pratique consultative de la Commission pour en proposer une structuration à l'image du *« forum européen pour l'intégration »*[25], dans le cadre de la programmation européenne en matière de politiques d'intégration. Aujourd'hui, le CESE souhaite développer une structuration plus large et plus poussée à partir de la base légale de l'article 11 TUE autour des trois sous-catégories du dialogue civil que sont *« le dialogue entre les organisations européennes représentatives de la société civile sur l'évolution et l'avenir de l'Union et de ses politiques, le « dialogue horizontal » entre l'ensemble de ces organisations et l'Union »*, et enfin, *« le dialogue sectoriel quotidien entre les organisations de la société civile et leurs interlocuteurs au sein des pouvoirs législatifs et exécutifs »*.

Cette ouverture est intimement liée à l'objectif de bonne gouvernance tel qu'il a été proposé et encouragé par la Commission dans son Livre blanc de 2001. Elle est notamment liée à l'idée de transparence et de gouvernance multiniveaux que la cohésion territoriale vient matérialiser.

La littérature doctrinale, mais également celle du CESE évoque par ailleurs le rôle de la cohésion territoriale dans les réflexions relatives à la participation de la société civile à l'échelle européenne dans le cadre d'un *« partenariat civil »*. Il peut entraîner une forme de méfiance des Etats compte-tenu du fait qu'il est appelé à s'exercer dans le cadre de l'aménagement du territoire à l'échelle européenne. Mais la doctrine, se montre effectivement rassurante à l'image de D. CHARLES-LE BIHAN pour qui, *« placé sous le signe du respect de la cohésion territoriale, le partenariat avec la société civile ne vise pas à affaiblir l'Etat,*

[25] Cf. www.europa.eu *: « Le Forum européen sur l'intégration donne aux représentants de la société civile l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les questions d'intégration des migrants et de débattre les enjeux actuels et des priorités futures avec les représentants des Institutions Européennes ».*

bien au contraire. Celui-ci apparaît plus que jamais comme une interface indispensable en matière d'aménagement du territoire »[26]. Cela rejoint la position du CESE[27].

B) La concrétisation de la place de la société civile dans la gouvernance territoriale

Il existe deux instruments particulièrement concrets offrant une place à la société civile au sein de l'Union : les OSC qui peuvent parfaitement être appelées à connaître une extension de leur application aux politiques sectorielles à impact territorial (1), et les GAL créés dans le cadre de la politique de développement rural (2).

1) Les Organisations de Société Civile

La Commission a rédigé une communication s'attachant aux Organisations de Société Civile opérant dans le domaine la politique de développement et des relations extérieures. Cette communication, par sa terminologie relativement générale, pourrait parfaitement faire l'objet d'une extrapolation pour trouver à s'appliquer dans toutes les politiques de l'Union européenne, et en particulier la politique de cohésion. Elle nous y invite, sans le savoir, lorsqu'elle dit que *« la participation des OSC aux processus politique est essentielle pour élaborer des politiques inclusives et efficaces »* [28]. Elle offre un moyen d'expression formalisée à la société civile, à tout le moins, à ce que certains appellent la société civile organisée qui *« désigne des associations et organisations représentatives des intérêts collectifs des citoyens. Ces organisations partagent souvent des caractéristiques techniques ou légales, comme le statut d'association, des structures de gouvernance particulières »*[29].

Les OSC recouvrent *« les structures non étatiques, à but non lucratif, non partisanes et non violentes, dans le cadre desquelles des personnes s'organisent pour poursuivre des objectifs*

[26] D. CHARLES-LE BIHAN, « Les acteurs institutionnels au service du développement territorial de l'Union : vers de nouvelles approches de gouvernance ? » op. précité, p. 241
[27] Avis CESE sur la « Gouvernance et partenariat aux niveaux national et régional et base pour des projets dans le domaine de la politique régionale, JO C, § 1.2 (ECO/228)
[28] Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieurs, p.3
[29] Culture Action Europe, « La participation de la société civile dans l'élaboration des politiques européennes », 16ème Assemblée Générale et conférence annuelle - Marseille 2008 : « Les organisations de la société civile se situent entre les gouvernements et leurs électeurs. Elles défendent des valeurs et des intérêts plus larges que la recherche de l'avantage politique immédiat. Elles sont souvent caractérisées comme participant à la *démocratie directe*, en parallèle à la *démocratie représentative* qui passe par les élus. »

et des idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques. Agissant à l'échelon local, national, régional ou international »[30]. Autant dire avec cette définition qu'il est possible d'y faire rentrer presque toutes les associations, s'il n'était pas précisé que les OSC recouvre cependant une dimension sociale.

Une appréciation *in extenso* peut être envisagée pour la politique de cohésion, en particulier territoriale. Précisement, la Commission, évoquant l'atout des OSC, propose dans sa communication *« une approche renforcée et plus stratégique de son engagement avec les OSC locales, couvrant l'ensemble des régions, y compris les pays en développement, les pays du voisinage et les pays de l'élargissement »*[31].

Cependant, les OSC ont besoin d'un cadre juridique, ce que la Commission appelle bien volontiers *« un environnement propice »*[32].

En attendant, la Commission par son droit d'initiative appelle particulièrement à un dialogue avec les ONG. Elle veille à consulter tous les intéressés aux politiques de l'Union car la collecte d'informations contribue à la formation des mesures législatives. C'est en ce sens qu'elle a publié le 28 janvier 2000, un document de discussion intitulé « Commission et les ONG : renforcement du partenariat », accompagné de la mise en place d'un site web[33] où les ONG peuvent à la fois trouver les informations qui leur sont nécessaires et faire part de leurs observations.

2) Les Groupements d'Action Locale

Le GAL est aujourd'hui un outil reconnu par les acteurs locaux dans le cadre de la politique de développement rural. Il est né de la volonté de s'appuyer sur les ressources locales, et notamment les richesses humaines dans le cadre du développement rural qui a émergé au sein de la PAC dès 1992 avant d'être clairement formalisé lors de la réforme de 1999. C'est à cette époque que naît le programme LEADER[34] proposant une nouvelle approche territoriale et

[30] Ibid
[31] Ibid, p. 4
[32] Ibid p. 5
[33] www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/
[34] Communication de la Commission aux États membres du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (Leader+) 2000/C 139/05 ; Dans le cadre de la

participative du développement local rural sur une zone géographique donnée[35]. Il s'agit clairement d'une approche intégrée reposant sur des interactions entre des projets et des acteurs locaux.

Sur le plan institutionnel, LEADER, puis LEADER +[36], reposent sur les Groupements d'Action Locale. L'objectif est en effet d'associer les acteurs locaux du territoire à travers des groupes qui visent la population au sens large et regroupent des élus, des fonctionnaires territoriaux, des groupes d'intérêt économiques et sociaux et les organismes publics et privés représentatifs. L'article 31 alinéa 2 b) du règlement 1303/2013, précise que *« à l'échelon décisionnel, ni les autorités publiques, au sens des règles nationales, ni un groupement d'intérêt ne représentent plus de 49 % des droits de vote »*. L'article 44 alinéa 2 du règlement 1303/2013 ajoute que *« les partenaires d'un groupe d'action locale dans le cadre du Feader peuvent être, outre d'autres groupes d'action locale: a) un groupement de partenaires locaux publics et privés sur un territoire rural qui met en œuvre une stratégie locale de développement, au sein ou en dehors de l'Union ; b) un groupement de partenaires locaux publics et privés sur un territoire non rural qui met en œuvre une stratégie locale de développement.* ***Ils entretiennent ainsi une relation directe avec la Commission et définissent en amont une stratégie locale de développement pour leur territoire*** *»*.

Il est intéressant de souligner le caractère transversal de la démarche à travers la stratégie locale qui repose sur un plan d'action, cofinancé par le FEADER. Ce plan fait appel à la fois à l'expertise des acteurs locaux, mais également à leur créativité. La Commission parle volontiers à ce titre d'une *« démarche ascendante »*[37]. L'objectif est en effet d'apporter une dimension nouvelle privilégiant par exemple l'innovation et une démarche participative. Cela doit permettre de dégager par la suite un véritable échange de bonnes pratiques.

Concrètement, le GAL est responsable de la sélection des projets qui seront mis en œuvre sur

programmation 2007-2013, Leader est le quatrième axe de la programmation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

[35] Pour la Commission, il s'agit d'une *« zone cible pour la mise en œuvre politique un territoire de petite taille, homogène, ayant une cohésion sociale, souvent caractérisé par des traditions communes, une identité locale, un sens d'appartenance ou des besoins et des attentes communs »,* in Commission européenne, « Leader, Guide de Base », 2006 p. 8

[36] Le programme Leader+ est la troisième génération de l'Initiative Communautaire Leader, après les programmes Leader I et Leader II.

[37] *« L'approche ascendante signifie que les acteurs locaux participent à la prise de décision concernant la stratégie et la sélection des priorités dans leur zone locale », in* Commission européenne, *« Leader, Guide de Base »*, 2006, p. 9

son territoire. Les projets sélectionnés doivent *« suivre l'application de* ***la stratégie de développement local*** *»*. Ils participent à une forme de laboratoire de la révision de la gouvernance locale au service des territoires au sein d'une politique de l'UE.

Pour la période 2014-2020, LEADER reste plus que jamais d'actualité. Le Parlement et le Conseil ont en effet eu l'occasion de rappeler que ce programme avait fait la preuve de son utilité au service du développement des zones rurales, et notamment grâce à son fonctionnement participatif et son approche ascendante, reposant notamment sur les GAL. L'accent va être une nouvelle fois mis sur la constitution de nouveaux GAL et sur leur accompagnement.

L'organisation d'une gouvernance reposant sur la démocratie participative dans la politique de développement rural devient désormais un fondement essentiel, avec pour objectif une plus grande efficacité et une plus grande proximité.

Il n'est dès lors pas suprenant de voir le champ d'action des GAL étendu à des domaines clairement rattachés à la cohésion dans sa dimension la plus transversale. L'article 44 du règlement 1303/2013 vient en effet étendre les capacités du GAL dans le cadre d'initiatives de coopération territoriale, y compris avec des pays tiers[38].

Enfin, la décentralisation de la gestion des fonds structurels au profit des régions pourraient offrir de nouvelles perspectives à ces instances de démocratie locale. L'idée est d'ores et déjà retenue à l'échelle du Conseil Régional de Bretagne qui souhaite associer les 21 pays bretons à la gestion des fonds structurels.

******

Conclusion : La cohésion territoriale, élément moteur du renouveau de la citoyenneté européenne ?

[38] L'article 44 évoque en effet *« a) (…) des projets de coopération au sein d'un État membre (coopération interterritoriale) ou à des projets de coopération entre des territoires relevant de plusieurs États membres ou avec les territoires de pays tiers (coopération transnationale) ; b) (…) un soutien technique préparatoire pour des projets de coopération interterritoriale et transnationale, à condition que les groupes d'action locale puissent démontrer qu'ils envisagent la mise en oeuvre d'un projet concret ».*

Une nouvelle étape doit désormais être franchie reposant très certainement dans une amélioration de la gouvernance prenant en compte davantage le citoyen. Cette bonne gouvernance, et notamment la prise en compte du citoyen dans une plus grande proximité, doit pouvoir s'appuyer sur les droits associés à la citoyenneté, en particulier le droit à une bonne administration[39]. La participation à la démocratie locale associée à l'obligation de bonne administration mettent en lumière le rôle des collectivités locales au service de la citoyenneté européenne. Il apparaît implicitement que les collectivités concernées constituent des *« espaces de citoyenneté européenne »*[40].

D'une manière plus générale, le local, comme espace de citoyenneté et les problématiques d'aménagement du territoire induites par les politiques européennes à impact territorial sont autant d'éléments qui nous permettent de voir un lien fort entre la cohésion territoriale et le développement de la citoyenneté. La cohésion territoriale doit notamment permettre d'encourager un mouvement de prise de conscience inversé à l'image de ce que peut dire P. LAMY pour qui *« ce n'est pas l'Europe qui ne s'occupe pas assez du citoyen mais le citoyen qui ne s'occupe pas assez de l'Europe »*[41]. La cohésion, et notamment la cohésion territoriale a ce souci de la participation des acteurs locaux comme vecteur de citoyenneté européenne. L'une de ses illustrations est très certainement le partenariat. C'est l'avis d'O. CASTRIC pour qui *« le partenariat apparaît alors comme le principe qui permet aux citoyens de participer à la prise de décision au sein de l'Union et ainsi à l'Union d'être plus proche des citoyens. La démocratie participative à laquelle se rattache le partenariat se rapporte à un sujet collectif se considérant comme tel »*[42].

[39] Cf. article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO n°C364 du 18.12.2000, p. 1-22
[40] C. GESLOT, *Elections municipales et citoyenneté européenne*, L'Harmattan, 2003, p. 138
[41] P. LAMY, Conférence sur l'Union européenne à l'ENA, 3 février 2014
[42] O. CASTRIC, op. précité, p. 35 ; Voir aussi Avis 535/2001 du CES du 25/04/2001 sur « la société civile organisée et la gouvernance européenne, Contribution du Comité au à l'élaboration du Livre blanc », pt. 2.2.1