

Gaëlle Hubert

Des Fonds européens à Bruxelles : des principes aux pratiques

Le présent article s'intéresse à la façon dont la Région bruxelloise utilise les Fonds structurels européens - le Fonds européen de développement régional (FEDER) en particulier - en vue de concrétiser plusieurs projets économiques et sociaux sur son territoire. Il s'attache à analyser l'évolution des programmes FEDER à Bruxelles de 2000 à 2013 et pose un regard critique sur la supposée « ligne de conduite régionale » en la matière. Celle-ci peine à franchir les barrières institutionnelles et se caractérise par de fortes inégalités entre acteurs - tant lors de l'élaboration des programmes que dans la mise en œuvre des projets - malgré les logiques partenariales et d'intégration qui caractérisent les Fonds européens. Par l'exemple de ces Fonds européens à Bruxelles, cet article rend compte des logiques de « l'action publique au concret », entre politique stratégique et processus incrémental, entre procédures formelles et pratiques concrètes des acteurs.

Docteure en sciences politiques et sociales aux Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL), Gaëlle Hubert est chercheuse au Centre de Recherche en Science Politique (CReSPo) et au Centre d'études sociologiques (CES). Elle a défendu sa thèse intitulée « Penser l'Europe en action. Les Fonds structurels européens à l'appui de politiques régionales bruxelloises », le 30 octobre 2008 aux FUSL à Bruxelles.

Contacts :

Gaëlle Hubert, +32(0)2 211 79 72,
gghubert@fusl.ac.be

Michel Hubert (éd. en chef.), +32(0)2 211 78 53 –
+32(0)485 41 67 64 – hubert@fusl.ac.be



Introduction¹

On a souvent tendance à envisager la présence européenne à Bruxelles au travers du prisme des différentes institutions qui occupent son territoire. Pour incontournable que soit l'ancrage institutionnel de l'UE dans la capitale belge – et européenne –, il ne constitue pas la seule dimension de l'intrication – notamment physique – des deux entités. À Bruxelles, quantité de réhabilitations de bâtiments et d'initiatives socio-économiques ou socioculturelles sont le fruit d'un financement conjoint avec l'Europe. En tant que région européenne en effet, la Région bruxelloise peut bénéficier des Fonds européens destinés à pallier les inégalités économiques et sociales entre pays membres. Ces différents Fonds sont rassemblés sous la bannière de la « politique régionale européenne ».

Réformée à la fin des années quatre-vingt dans un contexte de décentralisation des modes d'action publique dans la plupart des pays européens (Nay, 2001), cette politique a ceci de spécifique que, d'une part, elle accorde un rôle prépondérant aux entités infra-étatiques en les impliquant tant dans son élaboration² que dans la gestion et la mise en œuvre des Fonds (Smith, 1995) et, d'autre part, elle impose à tous les stades de sa mise en œuvre des partenariats impliquant autorités régionales et locales, partenaires économiques et sociaux et tout organisme compétent dans les matières concernées. Approche décentralisatrice du territoire, valorisation de l'échelon local, mise en réseaux... : cette politique européenne a tout d'une politique « territorialisée », « globale » et « intégrée » caractéristique des nouveaux para-

¹ Cet article est issu d'une thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales intitulée « Penser l'Europe en action. Les Fonds structurels européens à l'appui de politiques régionales bruxelloises », défendue le 31 octobre 2008 aux Facultés universitaires Saint-Louis, sous la direction d'Olivier Paye (CReSPo) et de Luc van Campenhoudt (CES). Elle a bénéficié d'un contrat *Prospective Research for Brussels* de l'IRSIB. Cette recherche a duré trois ans et demi et a mobilisé plusieurs méthodes : une recherche documentaire, un stage dans la section bruxelloise de la Représentation permanente belge auprès de l'UE, des entretiens avec des acteurs de la politique régionale européenne – bruxellois essentiellement (au niveau politique, administratif, associatif, public et privé ...), mais aussi travaillant à la Commission européenne.

² Ce dont attestent les intenses stratégies de lobbying menées par les régions européennes et encouragées par la Commission.

digmes de l'action publique (Fontaine, Hassenteufel, 2002 ; Pasquier, Weisbein, 2004 ; Pasquier, Simoulin, Weisbein, 2007).

En Belgique, les entités fédérées profitent pleinement de cette politique européenne. Alors que, de manière générale, elles ont déjà la possibilité de siéger au nom de la Belgique au Conseil des ministres de l'UE³, en matière de politique régionale européenne elles peuvent élaborer leurs propres programmes et les négocier directement avec la Commission européenne. La Région de Bruxelles-Capitale ne s'en tient donc pas uniquement, comme la majorité des régions européennes, à une stratégie de lobby en amont de l'adoption des règlements généraux en matière de Fonds structurels et, en aval, à un simple rôle de gestionnaire sous tutelle de l'Etat central. Elle est actrice à part entière des démarches de captation des Fonds européens susceptibles d'appuyer ses politiques de développement régional. Cette large capacité d'action dont bénéficie la Région bruxelloise est politiquement significative au vu des thématiques couvertes par la politique régionale européenne (aménagement du territoire, économie, emploi, environnement, etc.), la plupart équivalentes aux compétences régionales belges.

De quelle manière ces Fonds européens sont-ils réceptionnés en territoire bruxellois ? Au-delà du contenu proprement dit des programmes d'utilisation des Fonds et des types de projets mis en œuvre, que nous enseigne la façon dont la Région s'est organisée afin de bénéficier des financements ? Dans les pages qui suivent, nous commencerons par dresser un état des lieux de la situation des Fonds structurels en Région bruxelloise. Cette partie, fort descriptive, est un préalable indispensable à une analyse plus fine des processus par lesquelles ces Fonds (le FEDER en particulier) sont utilisés à Bruxelles. Ensuite, après un passage en revue de l'évolution des programmes FEDER de 2000 à 2013 à Bruxelles, nous nous pencherons sur les modalités concrètes par lesquelles ceux-ci ont vu le jour. Ce faisant, nous serons amenée à nuancer le tableau relativement lisse et consensuel que nous offre à première vue leur lecture. En nous intéressant au cadre procédural de la gouvernance bruxelloise en matière de politique régionale européenne – politique qui fait la part belle aux exigences de partenariat et de « bonne gouvernance » –, nous verrons comment les Fonds structurels à Bruxelles apparaissent comme un petit laboratoire de l'action publique questionnant de manière plus générale l'agir politique.

³ Cette possibilité a été ouverte par l'introduction de l'article 146 dans le Traité de Maastricht, stipulant que « Le Conseil est formé par un représentant de chaque État membre *au niveau ministériel*, habilité à engager le gouvernement de cet État membre ». En Belgique, les entités fédérées et l'État fédéral se sont progressivement organisés afin de prolonger la répartition intra-belge des compétences dans l'organisation des affaires européennes, consacrant ainsi juridiquement, l'égalité inscrite dans la Constitution entre État fédéral et entités fédérées. C'est l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne qui en décrit les modalités (*Moniteur belge*, 17 novembre 1994, p. 28209).

Les Fonds structurels à Bruxelles : état des lieux

Brassant plus d'un tiers du budget communautaire⁴, la politique régionale européenne a pour objet le financement de projets dans les pays de l'Union. Elle consiste en différents Fonds financiers (les « Fonds structurels ») affectés pour une période de six ans à la poursuite d'objectifs spécifiques.

Inscrit déjà dans le traité de Rome de 1957 (article 123), le FSE (Fonds social européen) a aujourd'hui pour mission de prévenir et de lutter contre le chômage. Son utilisation est conditionnée par le respect de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Le FEDER (Fonds européen de développement régional) est apparu au début des années septante et a pour but de contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté. Créé en 1994, le Fonds de cohésion⁵ (FC) s'adresse quant à lui aux Etats membres les moins prospères de l'Union⁶ et finance jusqu'à hauteur de 85% les dépenses éligibles de vastes projets consacrés à l'environnement ou aux infrastructures de transport. Enfin (même si depuis la réforme récente ils ne font plus partie de la politique régionale européenne à proprement parler), le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), créé en 1964, soutient l'adaptation des structures agricoles et le développement rural, et l'IFOP (Instrument financier d'orientation pour la pêche) cherche à atteindre un équilibre entre les ressources halieutiques et leur exploitation.

Les objectifs des différents Fonds sont redéfinis à chaque nouvelle période de programmation. Le tableau 1 illustre l'évolution de ces différents objectifs lors des deux dernières programmations (2000-2006 et 2007-2013)⁷.

Concrètement, chaque Etat membre doit rentrer un programme par objectif. Ces programmes présentent la stratégie d'utilisation des Fonds en la déclinant en différents axes thématiques et, en leur sein, en différentes mesures concrètes et s'intègrent dans le cadre juridique des différents règlements européens en matière de Fonds structurels. Ceux-ci fixent en effet les objectifs pour lesquels les Fonds seront distribués, en lien avec les orientations stratégiques communautaires⁸ et la stratégie

⁴ Pour la programmation 2007-2013, cela représente un total de 336,1 milliards d'euros, soit le deuxième budget le plus important de l'UE après la PAC.

⁵ Le Fonds de cohésion n'est pas toujours assimilé aux « Fonds structurels » et fait parfois l'objet d'une dénomination propre.

⁶ Soit les pays dont le PNB par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire (c'est-à-dire, depuis le 1^{er} mai 2004, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie).

⁷ Ce tableau est une adaptation de celui présenté dans la Communication de la Commission européenne, *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, juillet 2004 [COM(2004) 107 final - Non publié au Journal officiel].

⁸ Les orientations stratégiques communautaires (OSC) définissent un cadre général (essentiellement thématique) dans lequel interviendront les Fonds structurels. Elles tiennent compte des grandes orientations de politique économique (les GOPE) et de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

| Programmation 2000-2006 | | Programmation 2007-2013 | |
|---|---------------------------------------|---|------------------------|
| Objectifs et IC | Instruments financiers | Objectifs | Instruments financiers |
| Fds de cohésion | FC | Convergence et compétitivité | FC |
| Objectif 1 | FEDER, FSE, FEOGA-Orientation IFOP | | FEDER |
| | | | FSE |
| Objectif 2 | FEDER, FSE | Compétitivité régionale & emploi niv. régional niv. national : SEE | FEDER FSE |
| Objectif 3 | FSE | | |
| Equal * | FSE | | |
| URBAN II | FEDER | | |
| Interreg III | FEDER | Coopération territoriale européenne | FEDER |
| Leader + | FEOGA-Orientation | | |
| Développement rural et restructuration secteur de la pêche en dehors de l'objectif 1 | FEOGA-Orientation, IFOP | FEOGA-Orientation devient FEADER (Fonde européen agricole pour le développement rural) IFOP devient FEP (Fonds européen pour la pêche). Ces Fonds ont désormais leur propres bases légales et ne font plus partie de la politique de cohésion | |
| 9 objectifs (4 O + 5 IC) | 6 instruments | 3 objectifs | 3 instruments |

Tableau 1 : Les objectifs des Fonds structurels, programmations 2000-2006 et 2007-2013.
Les cases grisées du tableau indiquent les objectifs dont la Région bruxelloise a bénéficié.

Période 2000-2006

- Objectif 1 : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (PIB < 75% de la moyenne communautaire). Il concerne les régions ultra périphériques et à faible densité de population (ancien objectif 6).
- Objectif 2 : soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles. Il concerne globalement les zones en mutations économiques dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones en crise dépendantes de la pêche et les quartiers urbains en difficulté.
- Objectif 3 : soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formations et d'emploi pour les régions hors objectif 1.
- EQUAL : promouvoir des pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature sur le marché du travail dans un contexte de coopération nationale et favoriser l'insertion sociale et professionnelle des demandeurs d'asile.
- INTERREG : renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'UE par la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale et favoriser l'intégration et un développement équilibré et harmonieux du territoire européen.
- LEADER + : s'inscrit dans la politique européenne en faveur du développement rural (2ème pilier de la PAC).

Période 2007-2013

- Objectif « Convergence » : = 78,5% du montant financier total. Cet objectif concerne les régions dont le PIB par habitant est < à 75% de la moyenne communautaire. Il est l'équivalent de l'« Objectif 1 » de la programmation précédente (2000-2006).
- Objectif « Compétitivité régionale et emploi » : = 17,2% du montant financier total. Cet objectif vise à renforcer la compétitivité, l'emploi et l'attractivité des régions.
- Objectif « Coopération territoriale » : ce dernier objectif vise à renforcer la coopération aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional. Sont éligibles à cet objectif les régions situées le long de frontières (terrestres internes et maritimes).

* Pour 2007-2013, Equal et Urban II ont été intégrés à l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » ainsi qu'à l'objectif « Convergence ».

de Lisbonne⁹, conformément au critère de la politique régionale européenne exigeant une cohérence de l'intervention des Fonds structurels avec les priorités de l'UE. Les règlements fixent également les critères d'attribution des Fonds ainsi que les procédures de suivi et de gestion qui en régiront l'utilisation. En Belgique, chaque Région est concernée par ses propres objectifs et élabore donc ses propres programmes, en concertation avec la Commission européenne. Dans le cas présent, nous nous intéresserons principalement à l'utilisation du FEDER dans le cadre de l'objectif 2 (46 millions d'euros) et du programme Urban (7 millions d'euros) pour 2000-2006 et dans le cadre de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » (58 millions d'euros) pour 2007-2013¹⁰.

Dans le cadre des programmes¹¹, des appels d'offre sont lancés. Les projets doivent s'inscrire dans une des différentes mesures prévues dans le programme visé. Ils doivent faire l'objet d'un co-financement, ce en vertu de deux principes : celui d'additionnalité qui veut que les aides européennes s'ajoutent aux aides nationales et celui de partenariat cité plus haut¹². La mise en œuvre des différents projets est gérée par « l'autorité de gestion » qu'est la RBC et est soumise à une évaluation *ex ante*, à mi-parcours de la programmation et *ex post*.

Sur le fond, que font valoir les autorités bruxelloises dans ces programmes FEDER et quels types d'initiatives et d'opérateurs favorisent-ils ? Constate-t-on une différence entre les programmations 2000-2006 et 2007-2013 ?

⁹ La stratégie dite « de Lisbonne » a été lancée lors du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000. Elle a pour but de faire de l'Union européenne « l'économie la plus compétitive au monde » et de parvenir au plein emploi avant 2010. Réformée en 2005, elle est concentrée depuis autour de deux objectifs : la croissance et l'emploi.

¹⁰ Pour les montants, voir la brochure de référence publiée par le CCFEE : « Emploi, Formation et Cohésion sociale: l'intervention des Fonds structurels européens en Région de Bruxelles-Capitale pour 2007-2013 », octobre 2007. Brochure téléchargeable à l'adresse <http://www.ccfée.be/index.php?id=80,0,0,1,0,0>. Pour le moins modestes relativement à l'échelle d'autres programmes – européens et bruxellois – ces montants n'en sont pas moins importants à l'échelle bruxelloise étant donné, d'une part, le zonage important dont ils ont fait l'objet – cfr ci-dessous – et, d'autre part, le fait que ces aides européennes s'ajoutent à un co-financement national qui doit intervenir à hauteur de 50% du total.

¹¹ Pour le cas qui nous occupe, il s'agit du document unique de programmation de la RBC « Objectif 2 des Fonds structurels européens » du 3 juillet 2001, du programme opérationnel « PIC Urban, programmation 2000-2006 » du 12 novembre 2001 et du programme opérationnel « Objectif 2013. Investissons ensemble dans le développement urbain » du 22 mars 2007.

¹² Des critères de sélection plus précis sont définis dans les programmes par la Région bruxelloise.

Les programmes FEDER bruxellois de 2000 à 2013 : continuité, rupture et rhétorique du projet intégré

Le contenu des programmations FEDER 2000-2006 et 2007-2013 est en partie similaire, en partie différent.

Les programmes sont similaires dans le diagnostic qu'ils posent de la situation socio-économique bruxelloise. Fragilité budgétaire (Zimmer, 2006 ; Lambert J.-P. *et al.*, 1999), main-d'œuvre sous qualifiée et taux de chômage structurellement élevé¹³ et exode urbain des classes moyennes (quand l'impôt est prélevé sur le lieu de résidence) sont quelques-unes des caractéristiques qui font de la Région bruxelloise un « paradoxe européen » : alors qu'elle figure parmi les six régions européennes dont le PIB par habitant est le plus élevé, son taux d'emploi est nettement inférieur à la moyenne européenne. C'est une donnée que la Région a fait valoir auprès de la Commission européenne en vue de bénéficier de Fonds structurels et qui n'aura guère changé en six ans.

La situation est toutefois très contrastée au sein même du paysage bruxellois. Historiquement, la RBC s'est développée à partir d'un noyau situé autour du canal et nommé « le Pentagone », qui s'est progressivement étendu à d'autres communes voisines au moment de l'expansion industrielle. A cette « première couronne » est venue se greffer toute une série de communes (la « deuxième couronne ») plus étendues et plus vertes, dans lesquelles se sont installées les populations aisées issues de la première couronne historique. La dualisation des deux couronnes s'est accentuée avec le déclin des activités industrielles. Aujourd'hui, les quartiers centraux comprennent des chancres urbains et de vieux quartiers peu verdurés, économiquement peu attractifs. Leurs habitants sont en bonne partie d'origine immigrée et ont des revenus faibles. Cette situation de « double couronne » par laquelle les poches de pauvreté sont concentrées dans les quartiers centraux de la ville distingue encore la RBC de la plupart des villes européennes. Elle a servi de référence à la délimitation de la zone d'intervention du FEDER pour les deux programmations Fonds structurels, et ce malgré l'abandon par la Commission européenne du système de micro-zonage pour la programmation 2007-2013. La figure 1 illustre le périmètre FEDER pour 2000-2006 (ci-dessous « ZIP-zone noyau ») et pour 2007-2013 (extension de la ZIP au nord et au sud, le long du canal).

L'agrandissement du périmètre à partir de 2007 a été motivé notamment par les nouveaux modes de concentration des ressources mis en avant par la Commission européenne, insistant sur la nécessité d'interventions faisant l'objet d'une cohérence régionale d'ensemble et non plus d'interventions au niveau microgéographique. C'est ici que les deux programmes bruxellois européens (2000-2006 et 2007-2013) se distinguent. Pour la programmation 2000-2006, l'échelle d'intervention du FEDER à Bruxelles était essentiellement locale. Les bénéficiaires en ont été en grande

¹³ Plus de 20%, soit le taux le plus élevé des trois régions belges, les Bruxellois occupant par ailleurs moins de la moitié des emplois localisés à Bruxelles. Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, « Baromètre conjoncturel de la Région de Bruxelles-Capitale », Bruxelles, Editions Iris, 2007, p.18.

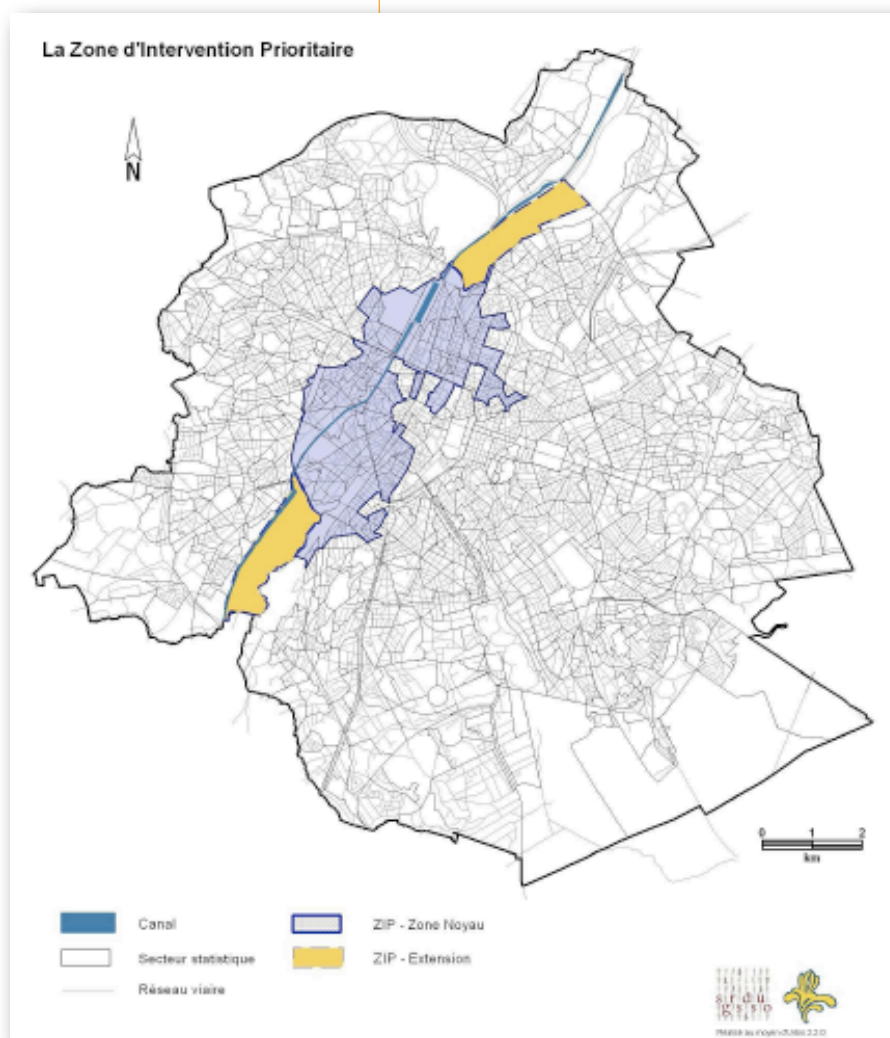


Figure 1 : Zone d'intervention prioritaire

Source : « Objectif 2013. Investissons ensemble dans le développement urbain », programme opérationnel de la RBC au titre de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », p.38.

partie les pouvoirs communaux¹⁴, l'idée étant de coupler les projets FEDER aux contrats de quartiers. Agissant initialement sur le logement et l'espace public puis élargis aux dimensions sociales et culturelles, les contrats de quartiers ont été, pour l'occasion, complétés par un volet économique afin de correspondre à l'ensemble des critères d'octroi des Fonds européens.

Le FEDER a ainsi permis la mise sur pied de projets tels que plusieurs centres d'entreprise, une maison des cultures, une salle de fitness, une maison de l'emploi, un cyber café ou encore une halte-garderie et des crèches dans le cadre notamment du Plan crèche de la RBC¹⁵.

Soutien aux structures de proximité visant le développement local et de l'emploi et projets de type socioculturel se sont effacés en 2007-2013 au profit d'une concentration des moyens financiers sur des projets de plus grande envergure et d'une réduction des thématiques d'intervention du FEDER, dont le cœur est désormais constitué de la compétitivité et de l'emploi, en phase avec le contrat pour l'économie et l'emploi et avec les objectifs de la stratégie de Lisbonne¹⁶. Si l'ouverture de crèches a été davantage favorisée encore en raison des besoins

¹⁴ Il s'agit des communes suivantes : Anderlecht, Molenbeek, Saint-Gilles, Forest, Bruxelles-Ville, Schaerbeek et Saint-Josse.

¹⁵ On trouvera un descriptif des projets FEDER mis en œuvre en 2000-2006 dans les documents suivants : Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, *Objectif 2 en Région de Bruxelles-Capitale. Rapport annuel d'exécution 2006. Période de programmation 2000-2006*, novembre 2006 ; Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ; *Urban II en Région de Bruxelles-Capitale. Rapport annuel d'exécution 2006. Période de programmation 2000-2006*, novembre 2006.

¹⁶ 70% des projets doivent en effet rentrer dans le cadre des objectifs de Lisbonne.



criants en la matière, la nouvelle programmation a permis en outre la mise en œuvre de projets tels que des formations en écoconstruction, un pôle d'activités économiques urbaines, plusieurs centres de technologie avancée, un plan stratégique de développement dans les secteurs économiques de l'environnement, etc.¹⁷

Si donc on constate à plusieurs égards une continuité entre les deux programmations – diagnostic d'une situation bruxelloise inchangée, même périmètre d'intervention et poursuite de la création d'activités économiques – une réorientation sensible s'est produite, allant dans le sens de la stratégie de Lisbonne et de la recherche d'un « effet levier » qu'auraient les projets à l'échelle du territoire régional tout entier.

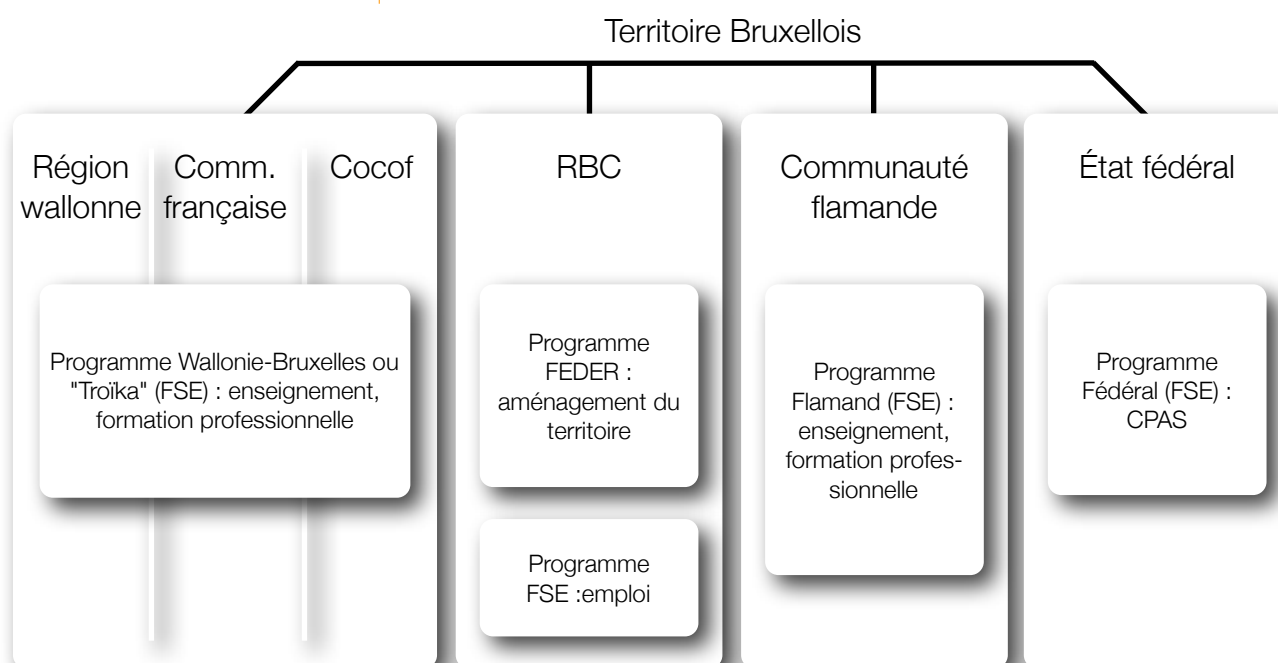
Au-delà de ce qui les distingue, à la lecture de chacun des programmes, on est frappé par l'impression qui se dégage d'un projet unifié et intégré, pensé dans sa globalité par rapport aux critères européens d'une part (règlements en matière de Fonds structurels, stratégie de Lisbonne, stratégie européenne pour l'emploi ...) et par rapport aux enjeux de développement de Bruxelles d'autre part (continuité des contrats de quartiers pour la programmation 2000-2006 ; ancrage dans le plan régional de développement (2002) et dans le contrat pour l'économie et l'emploi (2005) pour 2007-2013). S'ils inspirent les programmes FEDER, ces enjeux de développement bruxellois sont par ailleurs eux-mêmes inspirés en amont par d'autres programmes européens : les contrats de quartier sont issus d'échanges réalisés dans le cadre du réseau européen de revitalisation des quartiers en crise tandis que le contrat pour l'économie et pour l'emploi est présenté comme s'inscrivant « résolument » dans la stratégie de Lisbonne. Les programmes bruxellois en matière de FEDER s'inscrivent ainsi au carrefour de différentes politiques, régionales et européennes. Les unes et les autres se veulent intégrées, l'Europe appuyant la Région, laquelle appuie l'Europe en retour. Cette recherche d'homogénéité des programmes FEDER est chère à la Commission européenne qui participe étroitement à leur conception et veille à leur cohérence d'ensemble.

La situation de la Région bruxelloise semble ainsi faire l'objet d'un diagnostic partagé par tous – ce d'autant plus qu'elle a été établie sur la base de documents régionaux élaborés en collaboration avec différents acteurs bruxellois, puis approuvés par le gouvernement lui-même. Lisses, consensuels et convenus, ces programmes FEDER paraissent émerger d'un territoire qui l'est tout autant : un territoire où les politiques font consensus et où les acteurs travaillent en toute transparence pour un bien-être collectif communément partagé. Est-ce à dire qu'on peut identifier une ligne de conduite à proprement parler régionale en matière de Fonds structurels ? Une stratégie régionale globale a-t-elle été pensée et mise sur pied par le gouvernement en vue de bénéficier des Fonds structurels européens, ou observe-t-on une logique plus éclatée, dont la mise en cohérence n'apparaît que sur le papier ?

¹⁷ On trouvera le détail des projets sélectionnés à l'adresse suivante :
http://www.brussel.irisnet.be/cmsmedia/fr/resume_des_projets_pdf.pdf?uri=ff808181181a2c3e01181ca3d52900df

Ligne de conduite régionale *versus* éclatement institutionnel des programmes

Répondre à ces questions ne peut se faire sans un détour par la façon dont les différents programmes européens se combinent avec l'éclatement des compétences à Bruxelles. Institutionnellement fragmenté, le territoire bruxellois est à l'intersection de plusieurs territoires gérés par des instances spécifiques, lesquelles sont amenées à collaborer et/ou à se concurrencer (RBC, Communauté française, Communauté flamande, CoCof, VGC, CoCom, Etat fédéral...). Cette fragmentation institutionnelle se prolonge dans la politique régionale européenne. En effet, pour les seuls objectifs 2 et 3 de 2000-2006¹⁸ ou bien pour le seul objectif « Compétitivité régionale et emploi » de 2007-2013, on distingue pas moins de cinq programmes de Fonds structurels actifs à Bruxelles, comme l'illustre le schéma ci-dessous.



Le cumul des attributions ministérielles par une même personne vient en partie nuancer ce tableau. De 1999 à 2004, le même ministre était titulaire des portefeuilles de l'emploi, de l'économie, de la revitalisation des quartiers et ministre-président du Collège de la Cocof ; à ce titre, les programmes FEDER en RBC, FSE en RBC et Troika (dans son volet bruxellois) avaient le même ministre de tutelle. Cela a peut-être aidé à une certaine intégration des programmes, mais, institutionnelle-

¹⁸ Nous prenons en compte ici l'objectif 3 pour les besoins de la comparaison car, pour la programmation 2007-2013, il se fond avec l'objectif 2 en le nouvel objectif « Compétitivité régionale et emploi ». La diversité des programmes dont fait l'objet le FSE sur le territoire bruxellois est par ailleurs intéressante à considérer.

ment, chacune des compétences a tout de même fait l'objet d'un programme distinct.

À la suite des élections régionales de 2004, ces quatre portefeuilles ont été attribués à différents ministres, accentuant la nécessité d'une coordination en vue de la programmation 2007-2013. Des réunions de coordination ont été mises sur pied afin « *d'essayer de penser plus global* » et de « *faire des ponts entre programmes* »¹⁹. Toutefois, à entendre les acteurs y ayant participé, cette recherche de complémentarité se fit sur des temporalités fuyantes, dans un contexte où chacun donna la priorité à l'élaboration de son propre programme ; lui-même rédigé sous le coup d'échéances « *ahurissantes* » aux dires de certains. Ces réunions apparaissent ainsi comme des aménagements secondaires qui consacrent sans les dépasser – ni les déplacer – les frontières institutionnelles.

Alors qu'un des piliers de la mise à l'emploi est la formation professionnelle, comment imaginer que les programmes de l'un et l'autre soient traités séparément ? Pourquoi ne pas profiter des montants FSE pour penser la formation professionnelle dans le cadre de nouveaux métiers en rapport avec les priorités du FEDER, comme l'écoconstruction par exemple ? Si nécessité de coordination il y a, et même demande d'intégration de la part des autorités européennes, pourquoi n'avoir pas favorisé un programme défendant le territoire bruxellois en lui-même, en réfléchissant aux intégrations possibles de l'emploi et de la formation professionnelle – voire de l'enseignement – au-delà des barrières institutionnelles, sur un territoire restreint, de manière effectivement intégrée plutôt que de se limiter à la rhétorique des « politiques intégrées » ?

Force est de constater que les programmes européens sont adaptés aux conditions institutionnelles bruxelloises. Malgré les ouvertures qu'ils permettent, ils n'ont pas été saisis comme occasion de repenser l'intégration des compétences à Bruxelles, dont l'éclatement fait pourtant à l'heure actuelle l'objet de nombreux questionnements²⁰. Sans doute les autorités bruxelloises n'ont-elles pas non plus la maîtrise de la définition de leur propre cadre institutionnel... nous rentrons ici dans des problématiques belgo-belges pour le moins compliquées.

L'élaboration du programme FEDER : partenariat et inégalités

Cette logique d'adaptation ne joue pas qu'au regard des compétences institutionnelles : elle joue également sur la manière dont un programme précis voit le jour. C'est ici qu'il est intéressant de se pencher sur les mécanismes concrets d'élaboration des programmes, ce que nous avons fait pour le programme FEDER 2007-2013.

La méthode suivie pour la conception de ce dernier a été savamment pensée. Elle se veut partenariale et basée sur un travail de « terrain » ; en cela, elle tranche avec les pratiques de la programmation précédente où aucune forme de consultation

¹⁹ Propos d'un membre du SRDU chargé de la coordination des programmes.

²⁰ Voir notamment : Van Wynsberghe, Poirier, Sinardet, Tulkens, 2009 ; Delwit, Deschouwer, 2009.

préalable n'avait été réalisée par le ministre de tutelle des Fonds européens. Etude urbanistique, séminaires thématiques, rencontres d'« acteurs clés » ont rythmé la mise sur pied du programme FEDER, le tout sous la supervision d'un groupe de travail composé du Ministre-président en charge des Fonds européens qui coordonne le tout avec l'aide d'une firme privée de consultance et du secrétariat régional au développement urbain (SRDU)²¹. Chapeauté par un conseil d'administration politique – c'est-à-dire composé de membres de tous les cabinets ministériels régionaux bruxellois – le SRDU assure en quelques sortes que le programme reçoive l'aval du gouvernement.

Ainsi, le programme FEDER pour 2007-2013, élaboré dans une démarche « stratégique » et dans le cadre d'un partenariat « à tous les stades », a tous les atouts d'un dispositif politique répondant aux impératifs contemporains de la gouvernance publique. Si l'on peut louer cette volonté d'impliquer les acteurs bruxellois dans les programmes européens, les constats de terrain montrent toutefois la forte inégalité des acteurs. Il s'agit d'inégalités prenant place tant au sein du gouvernement lui-même (a) que, dans la foulée, d'inégalités entre opérateurs susceptibles de porter des projets (b).

(a) Dans un modèle polycentrique, où les instances de concertation, de négociation et de décision sont multiples, c'est l'acteur en mesure d'occuper une position transversale qui a la capacité d'instrumentaliser les procédures pour faire avancer ses priorités. Coordonner équivaut ainsi bien souvent à structurer : en réunion, les discussions sont préalablement cadrées et guidées par des principes dégagés par les acteurs les plus impliqués dans le processus. Si la discussion est ouverte, elle l'est donc à partir d'une base prédéfinie qui guide toute proposition ultérieure. Cette base se légitime du reste par sa provenance : contrat pour l'économie et l'emploi, plan régional de développement, documents européens... Une ressource de pouvoir consiste ainsi moins en la maîtrise du contenu des échanges qu'en celle du *cadre* des échanges. Dans la diversité des modalités par lesquelles s'exerce le pouvoir, nous dirons à la suite de Foucault qu'il revient toujours à une « action sur l'action » (Foucault, 2001) : il se manifeste dans la capacité d'un acteur de structurer le champ d'action des autres.

Si coordonner c'est structurer, mettre en place des mécanismes de coordination et de consultation bien huilés est une démarche qui, à plusieurs égards, se distingue d'une logique de projet en tant que telle. S'appuyer sur les documents régionaux existants, organiser des séminaires d'échanges, des réunions de coordination ponctuelles, sans véritable intégration, sont autant d'initiatives qui circonscrivent un espace de travail sans nécessairement en attaquer le cœur, en contraste avec une politique substantielle orientée vers un contenu donné. La dynamique se construit sur la base de discussions rythmées par les procédures elles-mêmes alors qu'aucun acteur n'a la maîtrise du contenu. Il s'agit d'un processus incrémental où personne n'a une vision d'ensemble de la situation, pas même l'acteur dominant²².

²¹ Depuis le 1^{er} janvier 2009, le SRDU est devenu l'agence de développement territorial, son rôle central étant celui d'« observateur urbain ».

²² Cette dynamique contraste avec ce qui est de l'ordre du vœu pieu parfois évoqué, voire invoqué, par certains acteurs lorsqu'ils expriment leur frustration d'un manque de vision politique.

L'absence d'un projet déterminé se fait au profit d'une somme d'intérêts particuliers, « *chacun [tentant de] tirer la couverture de son côté* »²³. Les programmes européens s'apparentent ainsi davantage à des adaptations de programmes bruxellois existants.

(b) Les inégalités deviennent davantage explicites lorsqu'on s'intéresse aux projets mis en œuvre dans le cadre de ces programmes européens. Un examen attentif des projets FEDER acceptés dans le cadre des deux programmations 2000-2006 et 2007-2013²⁴ nous indique en effet combien il faut nuancer l'affirmation théorique que tout acteur (para)public ou privé est concerné par les financements européens et susceptible de rentrer un projet. L'existence de « grappes de projets FEDER » témoigne des nombreux recoupements entre ceux-ci : les liens entre réseaux sont étroits et jouent à la fois horizontalement – certains acteurs proches étant désireux de rentrer plusieurs projets ensemble, d'autres jouant sur le cumul des fonctions – et verticalement, par couleur politique, tous niveaux de pouvoir confondus. Bénéficiaire d'un réseau politique local²⁵ et/ou régional est une ressource-clé ; ce d'autant plus si l'on considère la relative précision des programmes en la matière (plusieurs projets y sont déjà suggérés, avec mention du type d'opérateurs susceptible de les porter), beaucoup se jouant ainsi lors de leur élaboration, bien en amont donc de l'appel à propositions en tant que tel.

S'il faut « connaître », il faut également « s'y connaître ». La lourdeur des procédures, plan financier à l'appui, ne permet pas aux petits porteurs de s'impliquer dans le montage d'un projet étant donné son coût humain et financier (sans compter la gestion courante du projet pendant six ans), et ce sans même avoir de garanties quant à l'acceptation du projet. L'exigence d'expertise en matière de montage de projets est d'autant plus nécessaire que les délais de soumission sont courts²⁶ ; on comprend pourquoi, à défaut d'être outillé, la ressource relationnelle est ici centrale. Dans ce cadre, les plans financiers des projets sont souvent pensés dans l'urgence des échéances administratives. Ils sont le fruit de bricolages entre différents canaux de financement public et, partant, entre programmes – contrats de quartier pour la rénovation d'un bâtiment, Actiris pour la subvention de personnel, direction de rénovation urbaine pour la gestion, etc. – sans que soient toujours pensées les conditions de leur viabilité. Sortis des tiroirs ou proposés sur la base de réseaux existants, les projets FEDER prolongent ou complètent souvent des initiatives déjà en cours (Vaesen, 2008 ; Francq, 2005). Ainsi, porteuse d'une méthodologie propre, une telle politique européenne n'en est pas moins incorporée et adaptée à des configurations locales existantes (Pasquier, Pinson, 2004 ; Marchand-Tonel, Simoulin, 2004 ; Négrier, 1998).

²³ Propos d'un membre d'un cabinet ministériel bruxellois.

²⁴ Dans le cadre de notre travail de thèse, nous nous sommes intéressée aux projets mis en œuvre dans trois communes en particulier : Saint-Gilles, Anderlecht et Molenbeek.

²⁵ Le réseau local était particulièrement important pour la programmation 2000-2006, vu le rôle octroyé aux communes dans la mise en œuvre de projets FEDER.

²⁶ Pour la programmation 2007-2013, les opérateurs ont eu quatre mois pour remettre un projet, du lancement de l'appel à projet le 26 mars 2007 à la date de remise, le 26 juillet 2007. « *En pleines vacances d'été !* » soulignera une opératrice.

Conclusion. L'action publique au concret : du projet aux procédures, des procédures aux pratiques

Chercher à comprendre comment un financement européen vient en appui de politiques régionales ou, plus globalement, comment se joue l'action publique au quotidien, implique un double déplacement : 1) ne pas confondre projet et procédures et 2) ne pas s'en tenir aux procédures formelles.

1) En ce qui concerne le premier déplacement, deux façons opposées de « faire de la politique » sont mises à l'épreuve. D'un côté, une politique portée par une visée téléologique et stratégique, une politique de fond, se jouant autour d'un projet défini en tant que tel. D'un autre côté, une politique se construisant autour des procédures, la méthode faisant foi du contenu inscrit dans ce cadre. C'est moins le projet en tant que tel qui importe que le processus par lequel s'élabore la politique – processus qui donne *in fine* une orientation à cette politique, sans que celle-ci ne soit toutefois traitée en tant que telle. C'est cette deuxième façon de procéder qui est ici mise en évidence. L'action publique se légitime ainsi par les *procédures* qu'elle met en place. Méthodologie transparente, partenariat, consultation, « travail de terrain » ... rythment la présentation des programmes FEDER bruxellois et coupent court à toute opposition ou tout commentaire critique quant à leur *élaboration* et à leur *contenu*: si une telle procédure a été respectée, il semble aller de soi que son contenu soit « juste »... (Luhmann, 2001).

A défaut de projet, on est face à une logique d'adaptation de politiques bruxelloises aux critères européens et de la rhétorique les soutenant. C'est de cette manière que, au fil des ans, dans un processus incrémental, s'opère l'eupéanisation des cadres, des manières de poser les problèmes, des manières de (prétendre) les résoudre. Ces cadres ont un effet idéologique masqué très fort : en se posant comme cadres de référence non idéologiques, ils constituent *de facto* une idéologie puissante dans laquelle s'inscrivent bon gré mal gré les différents acteurs.

De ce constat d'une « légitimation par la procédure », nous pouvons faire deux lectures. Une première en termes d'*instrumentalisation*. Cette lecture est celle de la « théorie du complot » et de l'agenda caché. Une deuxième lecture, à laquelle nous nous rallions davantage, se fonde sur l'idée d'*instrumentation*, au sens d'« ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (techniques, moyens d'opérer, dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascombes, *Le Galès*, 2004 : 12). Que l'approche incrémentale, et non stratégique, qui caractérise l'élaboration des programmes FEDER en Région bruxelloise soit traversée par des rapports de force est logique, voire inévitable. L'intérêt est de voir comment de tels programmes politiques voient le jour, dans le concret des pratiques et des logiques politiques, alors même qu'ils se donnent à voir en tant que « projets stratégiques ». Ce mode de gouvernance n'est, du reste, pas propre à la Région bruxelloise : il s'opère également à plus grande échelle, comme celle de l'Union européenne. On y retrouve en effet des logiques similaires (Hubert, 2008), si ce n'est que la multiplication des acteurs et des paramètres rend plus flous les mécanismes de pouvoir, alors qu'à une échelle plus locale, ceux-ci sont davantage identifiables. Plus fondamentalement, c'est le sens même de l'agir politique qui est ici questionné. A la définition prométhéenne d'une

politique porteuse d'une vision et d'une idéologie propre se substitue un *modus operandi* qui prétend récuser toute idéologie en affirmant sa neutralité.

2) Nous annonçons ci-dessus un deuxième déplacement consistant à ne pas s'en tenir à l'analyse des procédures formelles. Plutôt que d'impulser des dynamiques nouvelles s'inscrivant dans une vision stratégique, les usages des projets FEDER conduisent à renforcer les programmes de développement bruxellois, les dynamiques et les réseaux d'acteurs existants. Face aux règles imposées et aux principes affichés (partenariat, bonne gouvernance ...), les pratiques font preuve d'une certaine autonomie, au point de s'en affranchir largement : quand les « grandes ambitions rencontrent la banalité de l'action publique au quotidien » ... (Fontaine, Hassenteufel, 2002 : 16). Ces constats nous invitent à ne pas prendre au pied de la lettre le concept de gouvernance territoriale. Ils invitent plutôt à rendre compte des processus et logiques concrètes par lesquels se joue l'action publique, sur fond de rapports de pouvoir, d'intérêts particuliers et de pratiques cristallisées mais non figées qui ajustent – et s'ajustent à – toute action et tout programme politique.

Bibliographie

- DELWIT P., DESCHOUWER K., (2009), « Les institutions bruxelloises », in *Brussels Studies*, États généraux de Bruxelles, note de synthèse n°14, 24 février.
- FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.), (2002), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica.
- FOUCAULT M., (2001b), « Le sujet et le pouvoir », in FOUCAULT M., *Dits et Ecrits, 1976-1988, volume II*, Paris, Edition Quarto Gallimard, pp.1041-1062 [1978].
- FRANCO B., (2005), « Dilemmes de la Gouvernance urbaine », *Recherches sociologiques*, vol. 2, n°3, pp.137-155.
- HUBERT G., (2008), « Penser l'Europe en action. Les Fonds structurels européens à l'appui de politiques régionales bruxelloises », thèse de doctorat en sciences politiques et sociales défendue le 31 octobre aux Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.
- LAMBERT J.-P., CATTOIR P., TAYMANS M., TULKENS H., VAN DER STICHELE G., VERDONCK M., (1999), *Les modes alternatifs de financement de Bruxelles*, CERB, avril.
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po.
- LUHMANN N., (2001), *La légitimation par la procédure*. Paris, éditions du Cerf, coll. « Passages ». (*Legitimation durch Verfahren*, 1969).
- MARCHAND-TONEL X., SIMOULIN V., (2004), « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil ? », in PASQUIER J., WEISBEIN J. (sld), *L'Europe au microscope du local*, Paris, L'Harmattan, coll. Politique européenne, n°12, pp. 22-41.

- NAY O., (2001), « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°3, pp.459-481.
- NÉGRIER E., (1998), « Introduction. Que gouvernent les régions d'Europe ? Echange politique territorialisé et mobilisations régionales », in NÉGRIER E., JOUVE B. (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp.11-32.
- PASQUIER R., PINSON G., (2004), « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, n°12 : L'Europe au microscope du local, sous la direction de PASQUIER J., WEISBEIN J., Paris, L'Harmattan, pp. 42-65.
- PASQUIER J., WEISBEIN J., (2004), « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n°12 : L'Europe au microscope du local, sous la direction de PASQUIER J., WEISBEIN J., Paris, L'Harmattan, pp. 5-21.
- PASQUIER R., SIMOULIN V., WEISBEIN J. (dir.), (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., coll. Droit et Société, vol. 44.
- SMITH A., (1995), *L'Europe politique au miroir du local. Les Fonds structurels et les zones rurales en France, Espagne et Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- VAESEN J., (2008), « Intergovernmental relations in Brussels: complex interdependencies? The case of urban regeneration and the European funds, 1994-2006 », *Actes du colloque interuniversitaire et international sur Bruxelles et l'Europe*, Bruxelles, 18 & 19 décembre 2006.
- VAN WYNSBERGHE C., POIRIER J., SINARDET D., TULKENS F., (2009), « Le développement politique et institutionnel de la Zone métropolitaine de Bruxelles : constats et perspectives », in *Brussels Studies*, Etats généraux de Bruxelles, note de synthèse n° 10, 2 février.
- ZIMMER P., (2006), *La situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1941.