

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

COMITÉ DES RÉGIONS

80^e SESSION PLÉNIÈRE 17 ET 18 JUIN 2009

LIVRE BLANC DU COMITÉ DES RÉGIONS SUR LA GOUVERNANCE À MULTINIVEAUX

(2009/C 211/01)

Le Comité des régions ouvre une consultation générale afin de recueillir le point de vue des autorités, associations et des parties intéressées et les invite à lui soumettre leurs observations sur la meilleure façon de mettre en œuvre la gouvernance à multi niveaux en Europe. Les commentaires peuvent être envoyés jusqu'au 30 novembre 2009 à l'adresse suivante:

Comité des régions de l'Union européenne
Cellule de prospective
Bureau VMA 0635
Rue Belliard 101
1040 Bruxelles
BELGIQUE

ou par courrier électronique: governance@cor.europa.eu

Avis d'initiative du Comité des Régions

«**Livre blanc du comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux**»

Le Livre blanc fait écho à la volonté de «Construire l'Europe en partenariat» et fixe deux grands objectifs stratégiques: favoriser la participation au processus européen et renforcer l'efficacité de l'action communautaire. L'intérêt décroissant des citoyens pour les élections européennes alors que l'appartenance à l'Union européenne est majoritairement perçue comme un atout face aux défis de la globalisation invite en effet à refonder l'action politique sur les principes et les mécanismes de la gouvernance à multi niveaux.

LE COMITE DES RÉGIONS

- **conçoit la gouvernance à multi niveaux comme l'action coordonnée de l'Union, des États Membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne.** Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués.

- recommande que chaque réforme stratégique communautaire majeure soit assortie **d'un plan d'action territorial** concerté entre la Commission Européenne et le Comité des régions, prévoyant des mécanismes politiques pour faciliter l'appropriation, la réalisation et l'évaluation des politiques mises en œuvre et doté d'un plan de communication décentralisée;
- recommande la mise en place **d'outils appropriés en appui à la démocratie participative**, notamment dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, l'agenda social, la stratégie de Göteborg et le **développement des mécanismes type «Agenda local 21»**, qui sont des mécanismes participatifs et intégrés formulant des plans stratégiques à long terme;
- recommande **de consolider la pratique du partenariat** tant dans le sens vertical entre «collectivités territoriales — gouvernement national et Union européenne» que dans le sens horizontal «collectivités territoriales — société civile» notamment dans le cadre du Dialogue social;
- invite la **Commission et les États Membres à réformer la méthode ouverte de coordination pour la rendre plus inclusive** en développant en collaboration avec les collectivités régionales et locales **des indicateurs de gouvernance participative et des indicateurs territoriaux**;
- recommande une **systématisation de l'analyse de l'impact territorial** grâce à l'implication en amont de la décision politique des différents acteurs concernés de façon à appréhender les répercussions économiques, sociales, environnementales des propositions législatives et non législatives communautaires sur les territoires;
- s'engage à soumettre des propositions pour soutenir le recours à **l'expérimentation au niveau local et régional** dans certains domaines d'intervention de l'Union européenne telle que la stratégie pour la croissance et d'emploi, l'agenda social, la politique d'intégration, la politique en faveur de l'innovation, la politique de cohésion, le développement durable ou la protection civile;
- recommande **l'établissement de Pactes territoriaux européens** capables d'associer, sur une base volontaire, les différents niveaux de gouvernement compétents afin d'adapter la mise en œuvre des grands objectifs et priorités politiques de l'Union européenne sur une base partenariale avec les autorités régionales et locales et invite **les collectivités territoriales intéressées** à s'engager dans un tel processus à **lui manifester leur intérêt** dans le cadre de la consultation engagée sur la mise en oeuvre du Livre blanc.

Rapporteurs: **Luc Van den Brande (BE/PPE)**, Membre du Parlement flamand, Président du Comité des régions

Michel Delebarre (FR/PSE), Maire de Dunkerque, 1^{er} vice Président du Comité des régions

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	3
2. Construire l'Europe en partenariat	4
3. Favoriser la participation au processus européen	7
4. Renforcer l'efficacité de l'action communautaire	14
5. Mise en œuvre et suivi du Livre blanc	26

«Nombreux sont les objectifs que nous ne pouvons atteindre qu'ensemble, et non pas seuls. Les tâches à accomplir sont réparties entre l'Union européenne, les États membres et leurs autorités régionales et locales» ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Déclaration à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature des Traités de Rome, Berlin, le 25 mars 2007.

1. Introduction

La gouvernance est l'une des clés principales de la réussite du processus d'intégration européenne. L'Europe sera forte, ses institutions légitimes, ses politiques efficaces, ses citoyens se sentiront impliqués et concernés, si son mode de gouvernance garantit la coopération entre les différents niveaux de pouvoirs pour mettre en œuvre l'agenda communautaire et répondre aux défis globaux.

Ce constat, les Chefs d'Etat ou de gouvernement l'ont traduit dans la Déclaration de Berlin le 25 mars 2007. En reconnaissant la portée de la gouvernance à multiniveaux, ils ont consacré la vision et la conception de l'Europe que le Comité des régions avait formulées quelques jours auparavant dans sa Déclaration de Rome. ⁽²⁾

Aujourd'hui au sein de l'Union européenne, près de 95 000 collectivités territoriales disposent de pouvoirs majeurs dans des secteurs clés tels que l'éducation, l'environnement, le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports, les services publics et les politiques sociales et contribuent à l'exercice de la démocratie et de la citoyenneté européennes ⁽³⁾.

Tant la proximité des citoyens que la diversité de la gouvernance au niveau local et régional constituent de réels atouts pour l'Union européenne. Néanmoins, en dépit des avancées significatives enregistrées ces dernières années dans la reconnaissance de leur rôle dans le processus européen, des progrès substantiels restent à accomplir tant au niveau communautaire qu'au sein des Etats Membres. L'évolution sera progressive mais de réels efforts sont nécessaires dès à présent pour se défaire des cultures administratives qui entravent les processus de décentralisation en cours.

La crise mondiale actuelle souligne la pertinence d'une bonne gouvernance, notamment au niveau européen et la nécessité d'impliquer étroitement les autorités régionales et locales dans la conception et la mise en œuvre des stratégies communautaires eu égard au fait qu'elles mettent en œuvre près de 70 % de la législation communautaire et jouent de ce fait un rôle essentiel dans la mise en œuvre du plan de relance économique. De surcroît, dans un contexte de raréfaction des finances publiques, des tentatives de renationalisation des politiques communes et de centralisation des moyens pourraient se manifester, alors qu'au contraire la globalisation renforce la pertinence de la gouvernance à multiniveaux.

La capacité de l'Union européenne de s'adapter au nouveau contexte mondial repose en effet largement sur le potentiel de ses territoires à réagir, agir et interagir. Il est donc essentiel de doter l'Union européenne d'un mode de gouvernance qui réponde à la fois à :

- l'affirmation de la mondialisation et l'émergence d'un monde multipolaire qui détermine les enjeux que l'Union européenne doit relever;
- la poursuite du processus d'intégration européenne qui abolit les frontières, unit les marchés et rapproche les citoyens dans le respect des souverainetés nationales et la préservation des identités.

Pour garantir et développer le modèle européen, il est en effet impératif de pallier deux des risques essentiels de la globalisation:

- le risque d'uniformisation dans nos sociétés: la diversité doit être promue;
- le risque de croissance des inégalités dans les États membres et entre les États membres: la solidarité doit être défendue.

⁽²⁾ Déclaration pour l'Europe du Comité des régions DI/CdR 55/2007 Fin.

⁽³⁾ Les collectivités territoriales représentent:

16 % du PIB de l'UE à 27;

1/3 des dépenses publiques;

2/3 de la totalité des dépenses d'investissements publics;

56 % de l'emploi public (chiffres Dexia — <http://www.dexia.be/fr/particulier/press/pressrelease20090205-localauthorities.htm>).

L'initiative politique du Comité des régions intervient à un moment de transition et de mutation dans le processus d'intégration européenne. Le renouvellement du Parlement européen et de la Commission européenne, la transition vers un nouveau cadre institutionnel, la refonte du budget de l'Union européenne ainsi que les effets directs et indirects de la crise mondiale dessinent le contexte de l'agenda communautaire pour les prochaines années.

Au cours des prochains mois, l'Union européenne devra définir, réviser, ajuster ses stratégies communautaires sur les grands enjeux globaux et mettre en place de nouveaux instruments pour en assurer la mise en œuvre. Ce prochain cycle doit conduire à une nouvelle approche dans la gouvernance européenne qui s'exprimera autant dans la méthodologie et le contenu des propositions que dans l'impact de l'intervention communautaire.

La gouvernance à multinationaux sert en effet les objectifs politiques essentiels de l'Union européenne: l'Europe des citoyens, la croissance économique et le progrès social, le développement durable et le rôle de l'Union européenne comme acteur global. Elle renforce la dimension démocratique de l'Union européenne et accroît l'efficacité de ses processus. Elle ne s'applique pas toutefois à toutes les politiques de l'Union, et lorsqu'elle s'applique, rarement d'une manière symétrique ou homogène.

La démarche du Comité des régions et les recommandations formulées sont conçues à traités constants mais s'inscrivent néanmoins dans la perspective attendue de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui consacre la dimension territoriale, et tout particulièrement la cohésion territoriale, dans le processus d'intégration européenne et renforce les mécanismes de la gouvernance à multinationaux.

Mettre en place une réelle gouvernance à multinationaux en Europe a toujours été la priorité stratégique du Comité des régions. Elle est devenue aujourd'hui une condition de bonne gouvernance européenne ⁽⁴⁾. Ce Livre blanc traduit cette priorité, propose des options politiques claires pour améliorer la gouvernance européenne et recommande des mécanismes et instruments spécifiques à activer à toutes les étapes du processus décisionnel européen. Il identifie des pistes d'action et de réflexion susceptibles de faciliter, dans l'intérêt des citoyens, la conception et la mise en œuvre des politiques communautaires ⁽⁵⁾, prend des engagements pour les développer et présente des illustrations de gouvernance partagée. Il constitue de plus une première contribution du Comité des régions au Groupe des Sages chargé par le Conseil européen d'aider l'Union européenne à anticiper et à faire face plus efficacement aux difficultés à long terme (c'est-à-dire à l'horizon 2020-2030) en prenant comme point de départ la Déclaration de Berlin du 25 mars 2007.

Le Livre blanc s'inscrit dans une démarche politique volontariste afin de «Construire l'Europe en partenariat» et fixe deux grands objectifs stratégiques: favoriser la participation au processus européen et renforcer l'efficacité de l'action communautaire. L'intérêt décroissant des citoyens pour les élections européennes alors que l'appartenance à l'Union européenne est majoritairement perçue comme un atout face aux défis de la globalisation invite en effet à refonder l'action politique sur les principes et les mécanismes de la gouvernance à multi niveaux.

2. Construire l'Europe en partenariat

La capacité de l'Union de remplir ses missions et d'atteindre les objectifs communautaires dépend de son organisation institutionnelle, mais surtout de son mode de gouvernance. La légitimité, l'efficacité et la visibilité du fonctionnement communautaire sont garanties par la contribution de tous les acteurs. Elles sont assurées si **les autorités régionales et locales sont de véritables «partenaires»** et non plus seulement des intermédiaires. Le partenariat va en effet au-delà de la participation et de la consultation. Il favorise une démarche plus dynamique et une responsabilisation accrue des différents acteurs. L'enjeu de la gouvernance à multinationaux se situe par conséquent dans la complémentarité et l'articulation entre la gouvernance institutionnelle et la gouvernance partenariale ⁽⁶⁾. Une évolution de la culture politique et administrative au sein de l'Union Européenne doit par conséquent être encouragée et stimulée. Les citoyens européens semblent la souhaiter.

⁽⁴⁾ Dans son rapport du 17/09/2008 sur «la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale A6- 0356/2008», le Parlement européen «invite le Comité des régions à renforcer ses actions pour développer la pratique de la gouvernance tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif».

⁽⁵⁾ Le processus d'élaboration de ce Livre blanc a fait l'objet d'une contribution du monde académique à travers les Ateliers du Comité des régions (www.cor.europa.eu/ateliers) et d'une consultation préliminaire des principales associations européennes des collectivités territoriales.

⁽⁶⁾ Rapport du Parlement européen sur «la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale A6- 0356/2008».

I. Les citoyens et la gouvernance partagée: les résultats de l'Eurobaromètre ⁽⁷⁾

- Le rapport spécial Eurobaromètre 307 sur le rôle et l'impact des autorités régionales et locales en Europe, publié en février 2009, met en évidence le fait que la gouvernance partagée semble naturelle pour les Européens. Les résultats de cette enquête menée auprès de 27 000 citoyens européens dans les 27 États membres au cours de l'automne 2008 démontrent que les citoyens considèrent que les représentants politiques nationaux, les députés européens et les représentants politiques régionaux et locaux sont à même, dans des proportions égales, de défendre leurs intérêts au niveau européen. (29 % font confiance à leurs représentants politiques nationaux, 26 % à leurs eurodéputés et 21 % aux représentants régionaux et locaux).

- Il confirme l'attente des citoyens pour une Europe plus en phase avec leur réalité quotidienne et qui s'appuie sur l'action de leurs élus régionaux et locaux. En effet, 59 % d'entre eux estiment que les autorités régionales et locales ne sont pas suffisamment prises en compte dans le processus européen.

- Il témoigne de leur attachement à la démocratie locale et régionale illustré par le taux de confiance qu'ils accordent aux élus locaux et régionaux (50 %) en comparaison au gouvernement de leur pays (34 %) et à l'Union européenne (47 %).

- Cet Eurobaromètre incite enfin à la mise en place de stratégies de communication décentralisées: les Européens sont 26 % à considérer que les élus locaux et régionaux sont les mieux placés pour expliquer l'impact des politiques européennes dans leur vie (28 % pour les représentants politiques nationaux et 21 % pour les députés européens).

Le Comité des régions conçoit la gouvernance à multiniveaux comme l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit la responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués. Elle suscite par une approche intégrée la coparticipation des différents niveaux de gouvernance dans la formulation des politiques et de la législation communautaires par le truchement de différents mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial, ...)

La gouvernance à multiniveaux est un processus dynamique doté d'une dimension horizontale et verticale qui ne dilue nullement la responsabilité politique, mais au contraire, si les mécanismes et instruments sont pertinents et correctement appliqués, favorise l'appropriation de la décision et de la mise en œuvre commune. La gouvernance à multiniveaux représente par conséquent une «grille d'action» politique plutôt qu'un instrument juridique et ne peut être compris par le seul prisme de la répartition des compétences.

En 2001, dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne ⁽⁸⁾, la Commission européenne avait identifié **cinq principes à la base d'une bonne gouvernance: l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence.** La gouvernance à multiniveaux garantit la mise en œuvre de ces principes, elle les prolonge et les complète.

La mise en œuvre de la gouvernance à multiniveaux repose sur **le respect du principe de subsidiarité**, qui évite que les décisions soient concentrées en un seul niveau de pouvoir et qui garantit que les politiques soient conçues et appliquées au niveau le plus approprié. **Respect du principe de subsidiarité et gouvernance à multiniveaux sont indissociables: l'un a trait aux compétences des différents niveaux de pouvoir, l'autre met l'accent sur leur interaction.**

⁽⁷⁾ Eurobaromètre: Comité des régions: <http://www.cor.europa.eu/> et Commission européenne: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm.

⁽⁸⁾ Livre blanc de la Commission européenne COM(2001) 428 final.

L'Union européenne s'appuie sur un socle de valeurs communes et de droits fondamentaux qui est à la base de l'émergence d'une culture politique commune au niveau de l'Union Européenne. La subsidiarité, la proportionnalité, la proximité, le partenariat, la participation, la solidarité, la loyauté réciproque sont les principes structurants qui inspirent et guident l'action communautaire. Ils conditionnent **le modèle européen de protection des droits fondamentaux parmi lesquels figurent l'autonomie régionale et locale et le respect de la diversité. La promotion et la défense de ce modèle suppose la responsabilité partagée entre tous les niveaux de pouvoir.**

Le Comité des régions contribue par ailleurs à mettre en œuvre le mémorandum d'accord entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, en vue d'établir **un consensus pan-européen sur la gouvernance à multiniveaux** fondé sur les valeurs et principes démocratiques et le socle constitutionnel des droits fondamentaux ⁽⁹⁾.

La gouvernance à multiniveaux ne se résume pas à traduire des objectifs européens ou nationaux en action locale ou régionale mais doit être aussi comprise comme **un processus d'intégration des objectifs des collectivités régionales et locales dans les stratégies de l'Union européenne.** La gouvernance à multiniveaux devrait en outre renforcer et façonner les compétences des autorités régionales et locales au niveau national et favoriser leur participation à la coordination de la politique européenne facilitant ainsi l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communautaires.

Les conditions d'une bonne gouvernance à multiniveaux résident en effet dans les États membres eux-mêmes. Bien qu'il y ait en Europe une tendance claire à la décentralisation, certes inégale mais néanmoins généralisée, les conditions de cette gouvernance partagée ne sont pas pleinement réunies. **Les principes et mécanismes de consultation, coordination, coopération, évaluation, prônés au niveau communautaire doivent en premier lieu s'appliquer au sein des États membres.**

Le glissement des éléments constitutifs d'une société européenne basée sur les ressources à une société fondée sur la connaissance impose une évolution des modes de gouvernance qui devrait à l'avenir privilégier une démarche globale et inclusive plus horizontale qui conduise à des stratégies communautaires plus ciblées et à la mise en place de politiques communes coordonnées et intégrées. Le budget de l'Union européenne devrait refléter la **dynamique progressive d'intégration** en se fondant sur la formulation et le financement de politiques communes et d'actions communautaires à caractère expérimental.

La méthode communautaire doit rester la pierre angulaire de la gouvernance européenne ⁽¹⁰⁾. Elle a en effet garanti jusqu'à présent la réussite du processus d'intégration européenne mais doit toutefois pouvoir être adaptée pour rester un modèle d'organisation politique efficace et transparent.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- initier un processus de concertation en vue de l'élaboration d'une **Charte de l'Union européenne de la gouvernance à multiniveaux** qui établirait les principes et modalités visant à une compréhension commune et partagée de la gouvernance européenne, respectueuse du principe de subsidiarité, qui serait en appui à la gouvernance locale et régionale et au processus de décentralisation dans les États membres, les pays candidats et les États voisins et qui serait garante de la volonté politique de respecter l'autonomie des autorités régionales et locales et leur implication dans le processus décisionnel européen;

⁽⁹⁾ Le Comité des régions et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe coopèrent à cette fin dans le cadre d'un accord de coopération.

⁽¹⁰⁾ Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne la Commission européenne avait proposé une méthode communautaire renouvelée en tant que méthode pour l'avenir signifiant «qu'il fallait faire en sorte que la Commission propose et exécute les politiques; que le Conseil et le Parlement décide et que les acteurs nationaux et régionaux s'impliquent dans le processus politique de l'Union». COM(2001)428 final.

- favoriser **la protection des droits fondamentaux à plusieurs niveaux** et collaborer à cet effet avec l'Agence des Droits fondamentaux pour promouvoir et diffuser les meilleures pratiques développées au niveau régional et local ⁽¹⁾;
- intervenir dans le débat communautaire et les négociations futures pour défendre **un budget communautaire ambitieux**, doté des moyens nécessaires pour anticiper les réponses aux défis globaux et mettre en œuvre des stratégies intégrées et coordonnées, et qui soit le point d'ancrage et le levier pour des partenariats contractualisés entre les différents échelons publics;

Recommande:

- que chaque réforme stratégique communautaire majeure soit assortie **d'un plan d'action territorial** concerté entre la Commission Européenne et le Comité des régions, prévoyant des mécanismes politiques pour faciliter l'appropriation, la réalisation et l'évaluation des politiques mises en œuvre et doté d'un plan de communication décentralisée. Cette mesure permettrait de renverser le processus actuel qui cantonne trop souvent les autorités régionales et locales en aval de la phase de conception de l'action communautaire;
- que les pactes de croissance et de stabilité produits par les États Membres, ainsi que leur évaluation par la Commission Européenne, prennent pleinement en compte la dimension quantitative et qualitative des **finances régionales et locales** et, par ailleurs, associent mieux les collectivités territoriales au processus de maîtrise des dépenses publiques.

3. Favoriser la participation au processus européen

L'adhésion des citoyens au processus européen est un enjeu de crédibilité pour la démocratie européenne. **La citoyenneté européenne se construit, et la gouvernance européenne s'organise sur la participation.** Celle-ci revêt deux dimensions: la démocratie représentative qui est son fondement et la démocratie participative qui la complète. En effet, une bonne gouvernance européenne implique que les autorités élues et les acteurs de la société civile coopèrent pour le bien commun. Les autorités régionales et locales sont dépositaires d'une légitimité démocratique indiscutable. Directement responsables devant les citoyens, elles représentent une part prépondérante de la légitimité démocratique au sein de l'Union européenne et exercent une part importante des pouvoirs politiques. La gouvernance à multiniveaux doit à cette fin combiner la reconnaissance institutionnelle des différents niveaux de pouvoirs en Europe grâce à des mécanismes appropriés avec l'organisation de la coopération politique et la stimulation de la sphère publique européenne.

Consolider la représentation institutionnelle

Garantie depuis le Traité de Maastricht, **la représentation institutionnelle des autorités régionales et locales a été consolidée au cours des réformes institutionnelles successives.** L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne constituerait une étape significative dans la reconnaissance institutionnelle de la gouvernance à multiniveaux dans le fonctionnement de l'Union européenne. À cet égard, le renforcement de la représentation et de l'influence des autorités régionales et locales dans le processus décisionnel communautaire doit être privilégié à la fois dans le cadre du Comité des régions et des activités du Conseil de l'Union européenne. Les traités offrent en effet depuis 1994 la possibilité pour les régions, conformément aux structures constitutionnelles nationales respectives, de participer aux activités du Conseil de l'Union européenne. Cette participation directe permet aux représentants des régions concernées d'être intégrés dans le cadre des délégations des États membres, d'être autorisés à diriger la délégation nationale et le cas échéant d'assumer la Présidence du Conseil.

⁽¹⁾ Dans un rapport «Faire de la Charte des droits fondamentaux une réalité» commandé par le Comité des régions à l'université de Birmingham, des premières propositions sont avancées pour favoriser la sensibilisation des citoyens à leurs droits et des exemples de bonnes pratiques appliquées par les collectivités territoriales sont présentées. CdR 776/2008.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:**S'engage à:**

- consolider, conformément à sa Déclaration de mission, son **statut d'assemblée politique**, son implication en amont du processus décisionnel dans la conception des stratégies européennes et de la législation communautaire, le monitoring du principe de subsidiarité dans l'esprit et la lettre du Traité de Lisbonne, l'évaluation de l'impact territorial des politiques communautaires et son rôle de facilitateur de la démocratie participative en Europe;
- développer à cette fin **ses relations interinstitutionnelles** avec la Commission européenne dans la perspective de la révision de son accord de coopération, avec le Parlement européen dans le contexte du programme politique de la prochaine législature et enfin avec le Conseil de l'Union afin de rapprocher la dynamique intergouvernementale de l'action politique des élus régionaux et locaux pour concevoir et mettre en œuvre les décisions européennes;
- poursuivre son action de **rapprochement avec les assemblées parlementaires nationales** et les assemblées législatives régionales, notamment dans le cadre du processus de monitoring de la subsidiarité.

Demande aux États membres:

- de **participer systématiquement aux Conseils formels ou informels** consacrés à des politiques communautaires qui relèvent de ses domaines de consultation obligatoire ou qui concernent tout particulièrement les autorités régionales et locales dans le cadre de leurs compétences;
- de bénéficier d'**un accès aux documents du Conseil**, au même titre que les autres institutions européennes participant à l'élaboration de la législation communautaire;

Invite les États membres:

- à **mettre en place**, lorsqu'il n'existe pas de possibilité de représentation formelle au sein du Conseil ou de ses commissions préparatoires, des **processus de concertation et de coordination internes avec les autorités régionales et locales, et à leur permettre un accès électronique au système de suivi des États membres des projets législatifs européens en cours d'élaboration**, en vue à la fois de prendre en considération leurs compétences dans le cadre de la préparation de la position nationale et de leur donner la possibilité de participer au contrôle de la subsidiarité.
- à renforcer et à compléter les mécanismes actuels de formation des positions nationales et de représentation formelle au sein du Conseil, afin qu'ils soient pleinement respectueux de la répartition des compétences établie dans leur système constitutionnel respectif.

Organiser la coopération politique

La gouvernance à multiniveaux suppose la loyauté réciproque entre tous les niveaux de pouvoir et entre les institutions pour atteindre les objectifs communs. Le cadre institutionnel est fondamental mais n'est toutefois pas suffisant pour garantir une bonne gouvernance. En revanche la bonne coopération entre les différents niveaux de pouvoir politiques et les institutions est indispensable; **il s'agit d'une coopération basée sur la confiance et non sur la confrontation des différentes légitimités politiques et démocratiques.**

La démocratie européenne se trouverait renforcée par une coopération interinstitutionnelle plus inclusive et flexible et une coopération politique plus soutenue entre les différents niveaux de pouvoirs; les partis politiques européens étant par ailleurs particulièrement importants pour renforcer la sphère politique européenne et ainsi contribuer au développement d'une **culture politique de la gouvernance à multiniveaux.**

Eu égard à la nature politique du Comité des régions et du Parlement européen, il est logique qu'ils collaborent étroitement pour renforcer **la légitimité démocratique du processus d'intégration européenne**, à la fois dans le contexte des familles et groupes politiques européens mais aussi dans le cadre de leurs différents organes de délibération ⁽¹²⁾.

La coopération interparlementaire s'affirme progressivement comme une composante essentielle de la légitimité démocratique et du processus d'élaboration de la législation européenne. La gouvernance à multiniveaux est un moyen d'associer de manière plus explicite l'ensemble des collectivités locales et régionales au processus. En particulier, le mécanisme d'alerte précoce proposé par le Traité de Lisbonne prévoit de permettre aux parlements régionaux et aux assemblées législatives régionales de jouer un rôle dans l'évaluation de l'application du principe de subsidiarité.

La proposition du traité de Lisbonne s'applique à tous les États membres, mais il existe toutefois différentes manières de la mettre en oeuvre. Le CdR encourage par conséquent les États membres dans lesquels le parlement national ne dispose pas de chambre représentant les collectivités territoriales, à prévoir la possibilité de les impliquer dans le processus de contrôle du principe de subsidiarité.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- renforcer **la coopération politique et institutionnelle avec le Parlement européen** afin de favoriser la prise en compte des préoccupations des citoyens dans la conception et la mise en oeuvre de l'action communautaire.
- soutenir l'initiative pilote de l'«**Erasmus des élus locaux et régionaux**» et coopérer à cette fin avec le Parlement européen, le Conseil et la Commission Européenne pour son développement conceptuel et opérationnel et favoriser la mise en place de programmes de formation et d'échange d'expériences et de bonnes pratiques destinés aux élus locaux et régionaux;

Invite:

- **les conseils d'élus territoriaux** à consacrer des sessions spéciales à l'intégration européenne et aux politiques européennes et à associer à leurs débats les représentants des différentes institutions européennes impliquées dans la gouvernance partagée.

Le Pacte des Maires constitue un modèle de référence pour l'engagement actif des villes et des régions dans la réalisation des objectifs stratégiques dans l'Union européenne et mérite d'être étendu à d'autres domaines comme l'emploi, la politique d'intégration ou l'exclusion sociale.

II. Le Pacte des Maires: s'engager et coopérer pour lutter contre le changement climatique

- Le Pacte des Maires est une initiative politique qui vise à rassembler les Maires des villes d'Europe autour d'un objectif partagé de réduction des émissions de CO₂ d'ici 2020: réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique et recours à 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie.
- Les villes et les régions sont responsables pour plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre générées par l'utilisation d'énergie dans les activités humaines. Il était donc primordial de créer le cadre approprié pour responsabiliser les villes, les régions et les États Membres dans la lutte contre le changement climatique.

⁽¹²⁾ Dans son avis sur «le rôle nouveau et les responsabilités nouvelles du Parlement européen en vertu du Traité de Lisbonne», la Commission du Développement Régional du Parlement européen souligne l'importance de ses relations avec le Comité des régions. PE 404.556 v02-00 (30/05/2008).

- En signant ce Pacte, les Maires s'engagent volontairement à mettre en œuvre un Plan d'Action pour l'énergie soutenable dans leur communauté. Le Pacte permet de mettre en réseau les expériences pionnières, de faciliter l'échange de bonnes pratiques et d'accroître la sensibilité des citoyens et des acteurs socio-économiques locaux à l'égard d'une utilisation énergétique soutenable.
- Le Comité des régions aux côtés de la Commission européenne se mobilise pour développer cette initiative et propose de l'étendre aux autorités régionales. Il est nécessaire, en effet, que les plans d'action des villes s'inscrivent dans le contexte des plans d'action régionaux et nationaux.
- Pour renforcer l'efficacité du Pacte des Maires, il est aussi essentiel que la mobilisation politique sur le terrain soit suivie de réponses concrètes en termes de politique et de financement européens: les prêts de la Banque Européenne d'Investissement devraient être d'un accès aisé pour les collectivités locales et les régions désireuses d'investir dans des programmes d'efficacité énergétique et de promotion de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables.

PS: En mars 2009, près de 470 villes européennes ont signé le Pacte et de nombreuses autres ont exprimé leur intention de le faire.

Les autorités régionales et locales sont progressivement devenues des acteurs incontournables de la politique extérieure de l'Union européenne et de la stratégie de l'élargissement. Sans dupliquer les mécanismes pertinents au niveau communautaire, la démarche empirique qui a présidé au développement des relations internationales des autorités régionales et locales en font aujourd'hui **des acteurs de la mondialisation**.

La valeur ajoutée de la participation des collectivités territoriales au processus d'élargissement a été démontrée à l'occasion des élargissements précédents et doit constituer une référence dans la mise en œuvre de la stratégie actuelle afin de créer **une dynamique vers une démocratie durable au plan local et régional** ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Des exemples probants de la pertinence de la gouvernance à multiniveaux existent aussi dans **l'approche régionale de la politique européenne de voisinage** (dimension méditerranéenne, Partenariat oriental, synergie de la Mer Noire, dimension septentrionale), ainsi que dans la politique européenne de grand voisinage (dimension ultrapériphérique), qui a vocation à être soutenue par une coopération efficace à l'échelon régional et local. C'est ainsi que l'Assemblée régionale et locale Euro- méditerranéenne (ARLEM), intégrée dans la gouvernance de l'Union pour la Méditerranée, une Assemblée locale et régionale Europe orientale et Caucase du sud pour le partenariat oriental proposée par la Commission européenne ou encore un Forum permanent territorial de la dimension septentrionale évoqué par le Comité des régions, sont susceptibles d'apporter une dynamique opérationnelle et intégrée à la politique du voisinage.

III. Les autorités régionales et locales partenaires de l'Union pour la Méditerranée

- Afin de doter le partenariat euro-méditerranéen renouvelé d'une dimension territoriale et d'assurer une représentation politique régionale et locale en son sein, le Comité des régions a décidé de mettre en place l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM).
- Les Chefs d'État et de gouvernement euro-méditerranéens réunis à Paris le 13 juillet 2008, ont cautionné l'initiative politique du Comité des régions. L'ARLEM vise en effet à compléter ce partenariat par une dimension régionale et locale et ainsi garantir une représentation appropriée des collectivités régionales et locales et leur participation active à sa gouvernance. Elle permet aux collectivités territoriales de produire des résultats concrets et de faire de ce partenariat une réalité tangible pour les citoyens.

⁽¹³⁾ Avis du Comité des régions sur «la valeur ajoutée de la participation des collectivités territoriales au processus d'élargissement», CdR 93/2008 fin.

⁽¹⁴⁾ L'association Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) publie régulièrement des rapports sur la décentralisation et la démocratie locale dans le monde.

- L'ARLEM est composée d'un nombre égal de représentants régionaux et locaux de l'UE et de ses partenaires méditerranéens et entend être reconnue en tant qu'assemblée consultative de la nouvelle gouvernance de l'Union pour la Méditerranée. Elle se focalisera également sur la participation des collectivités territoriales aux projets concrets dans un grand nombre de domaines comme le développement des entreprises, l'environnement, l'énergie, les transports, l'enseignement, la culture, la migration, la santé, la coopération décentralisée. En favorisant l'échange de bonnes pratiques, elle encourage la coopération territoriale et offre de nouvelles voies de dialogue.

Par ailleurs, le multilatéralisme traditionnel caractérisé par la collaboration entre les gouvernements nationaux et les Nations unies évolue et s'enrichit de la collaboration systématique des autorités territoriales. Face à ce constat, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a mis en place «une plateforme pour les partenariats innovants» ⁽¹⁵⁾.

La gouvernance à multiniveaux apporte en effet une approche territoriale et non plus sectorielle aux stratégies de développement en vue d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire face aux limites des approches trop centralisatrices, sectorielles et verticales qui ont trop longtemps prévalu dans l'aide au développement ⁽¹⁶⁾. La diplomatie des villes constitue en outre un autre levier de la coopération politique dans le cadre de l'action extérieure de l'Union européenne qu'il convient de ne pas négliger car elle permet de transcender des obstacles diplomatiques et politiques majeurs.

Les jumelages et les programmes de coopération des régions frontalières sont devenus un outil essentiel dans le processus d'adhésion, de pré-adhésion et dans le cadre de la politique de voisinage. Dans le contexte de la mondialisation, ils perpétuent les valeurs de l'intégration européenne en développant de nouvelles formes de solidarité ⁽¹⁷⁾.

En reconnaissant l'apport de la gouvernance territoriale et de la coopération décentralisée, les institutions internationales et européennes ont conforté au cours des dernières années **le rôle des autorités régionales et locales dans la gouvernance globale** ⁽¹⁸⁾.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- évaluer **les expériences des collectivités territoriales dans le cadre des élargissements** antérieurs, alimenté par l'activité de ses groupes de travail sur les Balkans occidentaux, la Turquie et la Croatie, ainsi que celle du Comité consultatif paritaire pour l'ancienne république Yougoslave de Macédoine;
- développer **le potentiel politique et opérationnel des Assemblées territoriales** en appui à la politique européenne de voisinage; insiste à cet égard sur l'importance de la coopération interinstitutionnelle et la coordination avec les autres mécanismes existants;
- animer, en partenariat avec la Commission européenne, la «**bourse de la coopération décentralisée**» sous forme d'un portail Internet afin d'organiser par des moyens virtuels l'échange d'information entre les collectivités territoriales européennes actives en matière de coopération au développement, facilitant ainsi l'adéquation entre les projets des collectivités territoriales européennes et des pays en développement ⁽¹⁹⁾;
- renforcer sa position institutionnelle d'organe de l'Union européenne compétent à l'égard du développement de la démocratie locale et régionale dans le cadre de la politique extérieure de l'Union lors de **missions d'observation électorale en Europe et dans les pays tiers** et renforcer sa coopération à cette fin avec la Commission européenne et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

⁽¹⁵⁾ ART GOLD est une initiative de coopération internationale qui associe les programmes et activités des différentes agences des Nations Unies (PNUD, UNESCO, UNIFEM, FENU, OMS, UNORS et autres) en faveur d'un nouveau multilatéralisme.

⁽¹⁶⁾ Le forum global des Associations de Régions (FOGAR) et la FAO ont signé un *memorandum of understanding*.

⁽¹⁷⁾ Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) a créé un portail internet pour favoriser les jumelages. www.twinning.org.

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des régions: «Les Autorités locales: des Acteurs en faveur du Développement» SEC(2008)2570.

⁽¹⁹⁾ Projet d'avis du Comité des régions sur «Les autorités locales: des Acteurs en faveur de Développement». CdR 312/2008 rev. 1.

Demande à la Commission Européenne

- d'envisager l'adoption d'une **charte politique volontaire d'association des collectivités territoriales au processus d'élargissement** qui constituerait une référence commune en vue de développer l'instrument d'aide de pré-adhésion aux besoins des collectivités territoriales et de renforcer la coopération transfrontalière et la capacité institutionnelle et administrative des structures régionales et locales des pays candidats et potentiellement candidats ⁽²⁰⁾.

Stimuler la démocratie participative

La gouvernance est de plus en plus structurée en réseaux et privilégie une dynamique de coopération horizontale. Cette évolution est propice à la prise en compte des nombreux réseaux actifs au niveau local et régional en Europe et dans le monde. Les connecter avec le processus européen pour contribuer à la réussite des politiques communes et leur appropriation par les citoyens est la tâche qui incombe au Comité des régions à l'égard de ces multiplicateurs d'opinion.

IV. Open Days: la semaine européenne des Régions et des Villes

- Chaque année le Comité des régions et la Direction REGIO de la Commission européenne organisent à Bruxelles «les journées européennes des régions et des villes». Dans le cadre d'un partenariat interinstitutionnel élargi à la Présidence de l'Union et au Parlement européen, cet événement réunit plus de 7 000 participants et près de 250 partenaires. Les partenaires officiels des Open Days sont d'une part les régions et leurs bureaux de liaison à Bruxelles et d'autre part divers partenaires locaux tels que les associations et les instituts de recherche locaux. Ces partenaires sont les principaux organisateurs des nombreux séminaires et ateliers de travail et d'une grande partie du programme qui régit les Open Days.
- Sur un thème lié à l'agenda communautaire et aux priorités européennes des autorités régionales et locales, des manifestations, séminaires, ateliers, activités à destination des médias, ou expositions, réunissent au-delà des femmes et hommes politiques européens nationaux, régionaux et locaux, des experts et représentants des milieux socio-économiques, des syndicats, des organismes financiers et de la société civile.
- Cet événement à Bruxelles s'accompagne de manifestations dans les villes et les régions partenaires facilitant ainsi les échanges d'expériences, l'interconnexion des réseaux et la confrontation des idées et expertises ⁽²¹⁾.

Les réseaux, organisations et associations des collectivités territoriales contribuent à mobiliser les autorités régionales et locales dans le processus européen et à les impliquer dans les mécanismes opérationnels de la coopération territoriale ⁽²²⁾. Depuis la mise en place du Comité des régions, la collaboration instaurée avec les principales associations européennes et nationales des collectivités territoriales et certains réseaux thématiques ont permis d'établir une complémentarité entre son rôle institutionnel et celui de ces organisations. Dans la poursuite de ses travaux, ainsi que des objectifs et des mesures exposés dans ce Livre blanc, le Comité des régions s'efforcera de travailler en partenariat avec les associations européennes de pouvoirs locaux et régionaux

⁽²⁰⁾ Avis du Comité des régions sur «la valeur ajoutée de la participation des collectivités territoriales au processus d'élargissement». CdR 93/2008 fin.

⁽²¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2009/index.cfm

⁽²²⁾ — L'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) a mis en place un programme de coopération interrégionale qui a pour objectif de développer une conscience européenne, de promouvoir l'Europe des régions et de mobiliser les entreprises régionales pour l'accueil des stagiaires.

— L'association des Élus de Montagne (AEM) développe un projet de coopération interrégionale des régions de montagne dans le cadre du programme INTERREG.

— L'Association des Régions Frontalières européennes (ARFE) a mis en place un réseau de régions transfrontalières sur l'échange des bonnes pratiques en vue de développer des propositions concrètes qui peuvent être réalisées dans le cadre des programmes communautaires.

La gouvernance à multinationaux apparaît par ailleurs très pertinente à l'égard de la promotion de la citoyenneté active et garantit une politique de communication décentralisée plus en phase avec les attentes concrètes et immédiates des citoyens en contribuant progressivement à combler le décalage avec les institutions communautaires et les responsables politiques.

La communication décentralisée sur l'Europe vise notamment à favoriser l'intégration de la dimension européenne dans la gestion politique au niveau local et régional, à faciliter l'interaction avec les médias locaux et régionaux et l'utilisation au niveau local et régional de nouvelles technologies innovantes de communication et notamment les ressources de l'instrument web 2.0. Elle conduit en outre à stimuler l'organisation de débats politiques et de réunions publiques sur l'Europe au niveau local et régional et promeut de ce fait la citoyenneté active en encourageant la participation aux affaires européennes.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multinationaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- développer une démarche soutenue de collaboration avec **les réseaux pertinents à l'échelon local et régional** qui favorisent l'interconnexion et l'interaction dans la société européenne entre les sphères politiques, économiques, associatives et culturelles et à rendre compte des meilleures pratiques de participation au niveau local et régional;
- contribuer à mettre en œuvre **une réelle politique de communication décentralisée** dont la portée a été reconnue dans la déclaration commune du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil «Communiquer l'Europe en partenariat»⁽²³⁾ qui repose sur l'engagement politique des acteurs institutionnels pour animer de façon permanente le débat européen dans les villes et régions européennes et rendre compte des décisions prises au niveau communautaire;
- établir un **plan d'action** qui différencie les outils de communication en fonction des objectifs fixés et des domaines politiques concernés afin de mettre en synergie la communication sur la stratégie et les politiques communes avec leur traduction pour les citoyens au niveau local et régional et de soumettre les recommandations appropriées au Groupe interinstitutionnel de l'Information (GII)⁽²⁴⁾.
- proposer des méthodes et outils à activer au niveau local et régional pour réduire le déficit de communication et **encourager une couverture accrue des médias locaux et régionaux** sur l'impact des politiques de l'Union européenne dans la vie quotidienne des citoyens et à renforcer son **potentiel de communication, d'information et de médiation sur l'Europe** en s'appuyant sur les nouveaux outils de communication et notamment l'instrument Web 2.0.

Recommande:

- la mise en place **d'outils appropriés en appui à la démocratie participative**, notamment dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, l'agenda social, la stratégie de Göteborg et le **développement des mécanismes type «Agenda local 21»**, qui sont des mécanismes participatifs et intégrés formulant des plans stratégiques à long terme⁽²⁵⁾;
- l'étude des possibilités de coopération qui, une fois le Traité de Lisbonne entré en vigueur, pourront être déployées entre lui-même, les collectivités locales et régionales et les autres institutions européennes en vue de mettre au point l'instrument de l'initiative citoyenne européenne afin d'exploiter son potentiel s'agissant de favoriser un débat politique véritablement européen, et ainsi de renforcer la légitimité du système de gouvernance à multinationaux de l'UE;

⁽²³⁾ Communiquer l'Europe en partenariat: Décision du Parlement européen du 9 octobre 2008 et déclaration commune du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil (P6Ta(2008) 0463).

⁽²⁴⁾ Le Comité des régions propose d'ores et déjà une boîte à outils de communication aux membres du Comité des régions et aux collectivités régionales et locales en vue d'expliquer les politiques de l'Union européenne aux citoyens. CdR 234/2008 fin.

⁽²⁵⁾ Suite à une initiative lancée en 2002 lors du Sommet de Johannesburg sur le développement durable, la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM) et le FOGAR (Forum global d'Associations des Régions) sont devenus des membres actifs du réseau des gouvernements régionaux pour le développement durable (nrg 4SD).

- de **renforcer l'éducation civique européenne** en s'appuyant sur les compétences des autorités régionales et locales;

Demande à la Commission européenne:

- de prendre en considération de nouveaux paramètres dans son évaluation de l'opinion des citoyens européens (**Eurobaromètre**) qui traduisent l'implication réelle des autorités régionales et locales dans le fonctionnement de l'Union européenne et la mise en œuvre des stratégies et politiques communes;

Invite:

- les États membres à mettre en œuvre une **e-governance plus inclusive** pour les régions et les villes et ces dernières à véhiculer via leur politique de communication et leur système d'e-governance une sensibilisation aux réalisations de l'Union européenne et ses enjeux pour les citoyens.
- les institutions communautaires à mettre en place une stratégie de communication type Web 2.0 et d'utiliser les nouveaux sites internet de socialisation, You tube//EU tube.

4. Renforcer l'efficacité de l'action communautaire

La gouvernance à multiveaux vise à renforcer l'action communautaire dans les domaines qui sont au cœur des préoccupations des citoyens européens. Dans un espace aussi intégré que l'Union européenne, toute intervention communautaire a en effet un impact direct sur les territoires et sur ses citoyens. L'adéquation entre les objectifs communautaires et l'impact territorial de ces politiques est donc essentielle. Les recommandations de ce Livre blanc visent par conséquent à mieux adapter la finalité communautaire aux réalités concrètes et diverses de gestion et de programmation auxquelles les élus locaux et régionaux sont confrontés dans la mise en œuvre des politiques communautaires majeures.

Le choix d'instruments pertinents est le critère primordial pour garantir l'efficacité de la méthode communautaire et faire évoluer les standards de la gouvernance européenne en accordant plus d'importance à la différenciation et à la spécialisation. L'articulation de ces instruments entre les différents niveaux de pouvoirs devient par conséquent une garantie de la cohérence de l'intervention communautaire. Les processus de consultation, d'expérimentation, d'analyse d'impact territorial, la méthode ouverte de coordination, les instruments juridiques de contractualisation, comme les pactes territoriaux ou le groupement européen de coopération territoriale, doivent être développés afin de contrecarrer les effets négatifs de la concentration de la décision, de la dispersion de l'action et de la dilution des résultats. Ces mécanismes et instruments constituent de nouvelles voies pour atteindre les objectifs stratégiques de l'Union européenne.

Concevoir et mettre en œuvre les politiques communes en partenariat

Ce mode de gouvernance flexible peut s'adapter avec succès et selon des mécanismes variables aux différentes politiques communes en fonction de leurs caractéristiques. La politique de cohésion fait figure de bonne pratique de la gouvernance à multiveaux et la politique de l'environnement a été un laboratoire pour certains mécanismes et pratiques.

V. **La politique européenne de cohésion: effets de levier pour les politiques communautaires**

- Depuis vingt ans, la politique de cohésion n'a cessé de démontrer sa valeur ajoutée et est devenue, grâce au développement de projets concrets, l'illustration pour le citoyen de la solidarité européenne. Elle a évolué au fil du temps: créée pour accompagner le lancement du marché unique afin d'assurer le développement des régions les plus faibles, elle a permis d'atténuer les disparités socio-économiques générées par les élargissements successifs de l'Union et est devenue un outil majeur pour appuyer la stratégie pour la croissance et l'emploi dans tous les territoires de l'Union. Récemment, elle a été sollicitée pour soutenir le plan européen de relance économique.

- La politique européenne de cohésion, qui représente actuellement un tiers du budget communautaire, est dotée d'un réel effet de levier financier et de partenariat interinstitutionnel renforcé par l'utilisation des partenariats public-privé et des outils financiers de la Banque européenne d'Investissement. L'effet de levier de la politique européenne de cohésion se traduit aussi dans sa capacité de favoriser la synergie au niveau européen entre les priorités stratégiques de développement locales, régionales et nationales.

Un autre aspect notable de l'effet de levier associé à l'utilisation des fonds structurels a trait au renforcement des capacités institutionnelles des administrations publiques. En stimulant leur capacité de gestion et en harmonisant leurs procédures à l'échelle européenne, la politique de cohésion a favorisé la mise en œuvre des politiques communautaires. Enfin, grâce aux vertus du partenariat et de la coopération entre les institutions publiques et les acteurs de la société civile, la politique de cohésion a permis de mettre en place des solutions globales à des situations disparates au sein de l'Union européenne.

- Pour définir une conception plus large de la cohésion territoriale qui tienne compte des nouveaux défis auxquels sont confrontées les régions et les entités locales (mondialisation, changement climatique, sécurité énergétique, immigration, etc.), il est nécessaire que les objectifs concrets auxquels sont destinés des fonds européens soient définis de manière flexible en fonction des spécificités de chaque territoire et d'une stratégie de compétitivité et de durabilité propre.

Par ailleurs, dans les domaines d'action politique où il n'existe pas de compétence explicite de l'Union européenne mais dans lesquels les politiques communautaires produisent leurs effets comme par exemple la politique du logement ainsi que de larges segments des services d'intérêt général, la gouvernance à multiniveaux est un outil qui permet d'appréhender la transversalité de ces domaines et de dépasser une lecture trop rigide de la répartition des compétences afin d'atteindre des objectifs communs et ce tout en tenant compte de la diversité constitutionnelle et administrative des États membres respectifs.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- **planifier et à lancer des initiatives visant à diffuser les bonnes pratiques en matière de partenariat** liées à la définition des priorités politiques locales, régionales, nationales et supranationales dans les États membres et à soutenir toutes les initiatives lancées par les États membres, le Parlement européen et la Commission européenne pour appliquer le principe de partenariat avec les collectivités régionales et locales non seulement durant la phase d'exécution des politiques, mais aussi et surtout lors de leur élaboration;
- **proposer des mécanismes interinstitutionnels qui renforcent le caractère politique et stratégique de l'évaluation de la politique européenne de cohésion**, en consolidant les rapports élaborés au niveau national et régional dans un cadre d'analyse et de projection européen.

Recommande:

- **de consolider la pratique du partenariat** tant dans le sens vertical entre «collectivités territoriales — gouvernement national et Union européenne» que dans le sens horizontal «collectivités territoriales — société civile» notamment dans le cadre du Dialogue social, en garantissant la participation citoyenne à travers les organes créés à cet effet par les administrations publiques concernées, en particulier celles qui de par leur proximité géographique et en vertu de l'application du principe de subsidiarité, sont plus proches du citoyen. Par cette participation, les différents groupes sociaux pourront présenter leurs évaluations, avis et suggestions sur les aspects concernant les initiatives publiques communautaires.

- **de simplifier et rationaliser les procédures administratives** afin d'instaurer un cadre juridique, administratif et financier propice à l'activité innovante et d'élaborer de nouveaux outils pour favoriser l'innovation régionale et renforcer les modes de financement (capital-risque, investisseurs providentiels, micro-crédits, etc.);
- **de renforcer les capacités administratives des collectivités territoriales** afin de garantir une gestion compétente des projets et d'accroître les échanges de bonnes pratiques dans l'Union européenne en matière de gouvernance territoriale;

Demande à la Commission européenne:

- d'étudier au cas par cas des aménagements aux politiques communautaires dans **le sens d'un partenariat renforcé**;
- **de favoriser la coordination** entre les interventions des fonds structurels, les programmes sectoriels et les programmes en faveur du développement rural;
- d'évaluer les avancées en matière de simplification et de décentralisation de la gestion des fonds structurels au cours de la période 2007-2013 en veillant particulièrement à la proportionnalité des charges administratives au regard du type et de la taille de l'intervention ainsi qu'aux effets qu'elles exercent sur les collectivités régionales et locales.

Coordonner le processus européen

L'action coordonnée des différents niveaux de pouvoirs d'une part, et la coordination des politiques et instruments d'autre part, sont indispensables pour améliorer la gouvernance européenne et la mise en œuvre des stratégies communautaires. La crise économique et le consensus régnant autour de la nécessité urgente d'une réponse coordonnée de l'UE illustrent le caractère primordial de la coordination, mais également les difficultés auxquelles de telles actions conjointes continuent de se heurter, faute de coordination et de confiance mutuelle. **La crise est donc un test pour le processus d'intégration européenne.** L'enjeu réside dans la capacité de l'Union de coordonner l'action politique de soutien de la relance pour proposer une alternative plus équilibrée de développement durable et de cohésion territoriale grâce à la coopération des différents acteurs et à l'implication directe des autorités régionales et locales et au recours au partenariat public/privé ⁽²⁶⁾. Les mécanismes d'intégration européenne grâce à la méthode communautaire et à une coopération intergouvernementale doivent être coordonnés sur la base d'instruments de relance européenne de nature financière, économique, sociale et territoriale et une meilleure coordination des politiques de gestion de crise (flexibilité supplémentaire dans le cadre des fonds structurels européens, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, soutien de la BEI, etc.) et de sortie de crise (politiques de l'innovation, politique industrielle, etc.) ⁽²⁶⁾.

La méthode communautaire est mieux à même de garantir la mise en œuvre de la gouvernance à multiniveaux. Toutefois, et sans remettre en cause sa prédominance, le recours à la méthode ouverte de coordination qui vise à compléter la méthode communautaire basée sur le triangle institutionnel et l'initiative législative exclusive de la Commission, dans les domaines où l'Union européenne ne dispose que de compétences de coordination ou d'appui, est utilisé depuis plusieurs années. Employée au cas par cas, elle offrirait, dans le respect du principe de subsidiarité, un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États Membres.

La méthode ouverte de coordination n'a toutefois pas encore, au regard de ses objectifs initiaux, apporté la valeur ajoutée escomptée et ne s'est pas avérée satisfaisante pour les autorités régionales et locales qui ne sont pas suffisamment impliquées. En revanche, ces dernières estiment qu'elle pourrait être étendue et ce, à la condition qu'elle devienne plus inclusive, à d'autres domaines d'intervention.

⁽²⁶⁾ Conclusions du Sommet européen des Régions et des Villes, Prague 5-6 mars 2009. CdR 86/2009 fin.

VI. La plateforme de monitoring de la stratégie de Lisbonne du Comité des régions

- Le Comité des régions a mis en place une plateforme de suivi de la Stratégie de Lisbonne en 2006 comprenant aujourd'hui plus d'une centaine de régions et de villes émanant de 26 États Membres. Ce réseau d'échange et d'évaluation effectue le suivi de l'implication de l'échelon régional et local dans la gouvernance de Lisbonne et son articulation avec la politique de cohésion.
- Dans son rapport de suivi «réaliser les objectifs de Lisbonne grâce à des politiques territoriales coordonnées et intégrées» elle souligne la nécessité pour tous les niveaux de gouvernance concernés de renforcer la synchronisation et la coordination de leurs agendas politiques et de mettre en place un éventail plus large d'instruments juridiques.
- Le Comité des régions a notamment lancé, lors du Sommet européen des Régions et des Villes à Prague les 5 et 6 mars 2009, un processus de consultation sur la future stratégie pour la croissance et l'emploi, en vue de faire participer les autorités régionales et locales en amont de sa conception. (www.lisbon.cor.europa.eu).
- Afin d'améliorer les conditions-cadre pour les entreprises, et en particulier pour les PME, le Comité des régions a l'intention de créer un prix innovant destiné à distinguer les régions les plus entrepreneuriales à travers l'Union européenne. Le label de «**la région européenne entrepreneuriale**» décerné chaque année constituera un encouragement pour les régions à élaborer une planification stratégique de réformes économiques et sociales durables à long terme et bénéficiant d'un large soutien de la population et des parties prenantes locales.
- Le Comité des régions entend ainsi donner une impulsion supplémentaire au lancement de la nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi post-Lisbonne, tout en généralisant les dix principes du «Small business Act» de l'Union Européenne au niveau local et régional.

La stratégie de Lisbonne manque indéniablement de coordination et continue de s'inscrire dans une démarche exclusivement descendante. Le paradoxe de Lisbonne mis en lumière par la plateforme de monitoring du Comité des régions démontre que le niveau d'association des autorités régionales et locales a été insuffisant et souligne l'urgence de mettre en place une stratégie communautaire pour la croissance et l'emploi plus décentralisée qui repose sur le potentiel des régions et des villes qui sont de par leurs compétences les principaux promoteurs de l'innovation, la recherche et l'éducation en Europe ⁽²⁷⁾.

La relance de l'économie européenne passe aussi par la réalisation des objectifs du «Small Business Act» pour l'Europe qui doit faire l'objet d'un partenariat avec les collectivités territoriales ⁽²⁸⁾.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- examiner les pistes de réflexion pour une **méthode ouverte de coordination territorialisée** et à déterminer les domaines d'intervention communautaire envers lesquels la méthode ouverte de coordination serait la plus appropriée pour les autorités régionales et locales en envisageant en particulier la politique de l'immigration et de l'intégration, l'innovation et l'éducation;
- présenter au Conseil européen en mars 2010 **les résultats de la consultation des autorités régionales et locales sur l'avenir de la Stratégie pour la croissance et l'emploi.**

⁽²⁷⁾ EUROCITIES mène un projet avec le soutien de la Commission européenne à travers le 6^e programme cadre pour la recherche et le développement technologique qui facilite l'échange de bonnes pratiques, l'expertise et l'application dans le développement urbain soutenable.

⁽²⁸⁾ Avis du Comité des régions sur le thème «Think Small First». Priorité aux PME — un «Small Business Act» pour l'Europe, 12 et 13 février 2009. CdR 246/2008 fin.

Demande:

- aux États membres que la méthode ouverte de coordination soit soutenue par des **plans d'actions régionaux ou locaux** et, inversement, favorise la prise en compte de plans régionaux et locaux dans les plans nationaux et fasse l'objet d'accords écrits multiniveaux; et par conséquent à la Commission européenne de reconnaître l'existence de points de contacts régionaux et locaux dans le cadre du monitoring de la méthode ouverte de coordination.

Invite la Commission et les États membres:

- à **réformer la méthode ouverte de coordination pour la rendre plus inclusive** en développant en collaboration avec les collectivités régionales et locales **des indicateurs de gouvernance participative et des indicateurs territoriaux** ⁽²⁹⁾;
- à identifier, en étroite collaboration avec les autorités régionales et locales, **les obstacles à l'application du marché unique auxquels sont actuellement confrontées les régions, les villes et les communes**, ainsi que les solutions appropriées pour adapter le marché unique au contexte économique et social actuel.
- à associer dûment les régions et les entités locales à la révision de la stratégie de Lisbonne après 2010.

Élaborer des politiques intégrées

L'approche intégrée est garante de l'efficacité des politiques communes. Elle implique une dimension verticale qui suppose une meilleure coordination et coopération entre les différents échelons de gouvernance et une dimension horizontale qui impose une mise en œuvre cohérente des politiques sectorielles pour obtenir un développement durable et assurer la synergie avec les autres politiques pertinentes de l'Union européenne.

La mise en œuvre de la cohésion territoriale comme objectif communautaire est à cet égard fondamentale pour l'avenir des politiques communes. Le champ d'application de la cohésion territoriale doit en effet prendre en considération trois dimensions: une dimension correctrice à travers la «réduction des disparités existantes», garantissant l'égalité d'accès aux services publics essentiels à tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence; une seconde préventive qui vise à «rendre plus cohérentes les politiques sectorielles ayant un impact territorial et à chercher, dans tous les cas, à développer les ressources endogènes des régions défavorisées afin de garantir que la population reste dans ces territoires», et une troisième incitative à travers l'amélioration de «l'intégration territoriale» en encourageant la coopération.

La cohésion territoriale, qui devient avec le traité de Lisbonne une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, doit être présente dans toutes les politiques sectorielles et devenir une incarnation de la gouvernance à multiniveaux. La gouvernance urbaine est en outre prépondérante pour la réussite de la mise en œuvre des stratégies de développement durable dans les zones urbaines, non seulement afin de coordonner l'ensemble des échelons de gouvernement mais aussi pour impliquer les acteurs locaux. La gouvernance urbaine dans une approche intégrée doit aborder les trois piliers du développement durable: l'environnement, l'économie et les questions sociales afin de garantir une véritable cohésion sociale et territoriale. D'autres politiques communes sont aussi pertinentes pour favoriser une approche intégrée et cohérente. Par ailleurs, il faut doter les territoires ruraux de stratégies intégrées fondées sur la gouvernance à multiniveaux, visant à favoriser leur développement durable et leur compétitivité. Ces stratégies incluront des moyens pour compenser les désavantages naturels auxquels sont confrontés ces territoires, ainsi que les déséquilibres entre les zones rurales et les zones urbaines.

⁽²⁹⁾ «Le Comité des régions préconise l'établissement de nouveaux outils et notamment d'indicateurs en fonction des besoins de mise en œuvre de la cohésion territoriale, y compris par des analyses *infra régionales*» Avis du Comité des régions sur le 4^e rapport sur la cohésion (CdR 274/2008 fin.)

«Afin de développer des stratégies régionales et des réponses politiques appropriées, il s'agit de se doter d'instruments adéquats permettant une prise en compte des disparités territoriales dans les politiques publiques (par exemples, le revenu disponible par habitant pour tenir compte des transferts en complément du PIB/h, les recettes fiscales, l'accessibilité à différents services, la structure démographique et l'implantation des populations ou même la création d'indices synthétiques de développement humain» Avis sur le Livre vert sur la Cohésion territoriale (CdR 274/2008) fin.

VII. Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne

- L'élaboration d'une politique maritime intégrée pour l'UE représente l'un des rares exemples existant au niveau européen d'une tentative d'approche commune de plusieurs politiques sectorielles sur base d'une typologie territoriale. Le processus entamé avec le Livre vert en 2006 puis le Livre bleu a démontré la forte mobilisation des acteurs régionaux et locaux concernés pour aboutir à une approche intégrée dans la gestion des bassins maritimes: transport, environnement, énergies renouvelables, développement économique sont quelques-uns des secteurs concernés par une politique née de l'ambition d'intégrer horizontalement les exigences liées au développement soutenable et à la sûreté de nos mers, reconnues finalement comme ressources naturelles et économiques fondamentales pour le continent européen.
- Cette ambition doit s'accompagner de dispositifs pertinents pour renforcer l'effet fédérateur d'une vision politique maritime intégrée. À cet égard, le Comité des régions, considère nécessaire une révision du dispositif de financement de l'UE, dans le sens d'un système simplifié unique qui rassemblerait toutes les questions maritimes — ou la plupart — au sein d'un Fonds côtier et insulaire européen et la création d'une plateforme marine européenne, associant les collectivités régionales et locales et les acteurs concernés afin de disposer d'un instrument qui puisse aider à partager les compétences et à diffuser les bonnes pratiques.

Optimiser la culture renforcée de consultation

Depuis 2002 s'est développée une culture renforcée de consultation préconisée par le Livre blanc sur la gouvernance européenne qui reconnaissait que *«l'investissement dans une bonne consultation en amont peut permettre de produire une meilleure législation qui est adoptée plus rapidement et qu'il est plus facile de mettre en œuvre et de faire respecter»*.

Le dialogue entre la Commission européenne et les parties intéressées avant de présenter des propositions et d'adopter des initiatives politiques prend plusieurs formes:

- la consultation dans le cadre du processus législatif, notamment celle du Comité des régions en tant que représentant institutionnel des autorités régionales et locales;
- des mécanismes de consultation sectorielle qui prennent en compte les conditions spécifiques d'intervention de l'Union européenne dans ses différents domaines d'action;
- la mise en place d'un cadre de consultation cohérent avec des normes minimales de consultation;
- le dialogue structuré avec les associations des collectivités territoriales.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- développer la coopération avec la Commission européenne et les associations européennes et nationales des collectivités territoriales dans **le cadre du Dialogue structuré** dans la phase de préparation du programme de travail législatif de la Commission européenne;
- collaborer avec les autres institutions de l'UE afin de mettre au point une évaluation efficace de l'impact de ses activités permettant de renforcer son rôle d'organe consultatif dans le cadre des traités et de démontrer la valeur ajoutée qu'il apporte au processus décisionnel de l'UE.

Demande à la Commission européenne:

- **de rendre compte du suivi** qui a été accordé à ses recommandations politiques sous la forme de questions orales et de questions écrites.

Mieux légiférer

La coordination du processus législatif proposé dans le programme d'action «Mieux légiférer» et soutenue par l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» adopté par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne en 2003 doit pleinement prendre en considération la contribution des autorités régionales et locales et les instruments juridiques et politiques qu'elles préconisent dans sa stratégie d'amélioration de la législation.

Déjà à traités constants et dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les dispositifs internes et les mécanismes communautaires existants permettent de **mettre en place une approche concertée et coordonnée de suivi et de contrôle des principes de subsidiarité**. Dans un certain nombre d'États membres s'est par ailleurs engagé un processus de réforme interne, qui consolide l'intervention des Assemblées régionales législatives dans les mécanismes préconisés dans le protocole d'application et de contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité de Lisbonne afin qu'ils agissent comme composante du dispositif parlementaire de leur pays ou chambres du parlement national. Cette tendance dans le respect des structures constitutionnelles nationales mériterait d'être étendue

Par ailleurs la capacité des autorités régionales et locales d'appréhender le droit communautaire doit être confortée en vue de **renforcer la sécurité juridique au sein de l'Union européenne et de faciliter la bonne transposition de la législation communautaire**. À cet égard, la nécessité de mieux impliquer les autorités régionales et locales est motivée par le fait que les effets d'une directive ou d'un règlement communautaire peuvent varier sensiblement d'un État membre à l'autre compte tenu de son organisation territoriale interne, du degré d'autonomie des autorités régionales et locales et de l'étendue de leurs compétences. Les difficultés rencontrées lors de la transposition des directives «Mise en décharge des Déchets»⁽³⁰⁾ et passation des marchés publics de travaux de fournitures et de services⁽³¹⁾ sont des exemples significatifs de la pertinence d'impliquer les autorités régionales et locales tout au long du processus de formulation de la législation communautaire⁽³²⁾.

Les analyses d'impact des propositions de législation communautaire sont un instrument important permettant de mieux légiférer au niveau communautaire. Une analyse d'impact doit prêter attention à l'exécution et à l'application de la législation. Dans ce contexte, il est essentiel que l'aspect territorial de la nouvelle législation occupe une place centrale dans les analyses d'impact actuelles de la Commission. Afin de bien mesurer cet aspect territorial, les services de la Commission doivent, à un stade précoce, dresser l'inventaire des conséquences de la nouvelle législation pour les régions et les communes, le Comité des régions pouvant jouer un rôle important à cet égard.

VIII. Le réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des régions: un instrument pertinent pour renforcer la responsabilité démocratique et la participation dans le processus législatif de l'Union Européenne.

- Le principe de subsidiarité vise à assurer que, dans les domaines de compétence non-exclusive de la Communauté, les décisions soient prises au niveau le plus pertinent. Dès lors, dans ces domaines, des tests doivent être effectués afin d'assurer que l'action communautaire se justifie au regard des options disponibles aux niveaux national, régional ou local.
- Le réseau de monitoring de la subsidiarité mis en place par le Comité des régions qui comprend aujourd'hui 96 membres (autorités régionales et locales, parlements nationaux et régionaux, associations de collectivités territoriales) mène des consultations en ligne via son site Internet. Il a comme objectifs:

⁽³⁰⁾ Directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets — JO L 182 du 16.7.1999, p. 1-19; Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets — Journal officiel n° L 114 du 27/04/2006 p. 0009 — 0021

⁽³¹⁾ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (30.04.2004), JO L 134 du 30.4.2004, p. 114-240.

⁽³²⁾ Une étude a été confiée à l'Institut Européen d'Administration Publique (EIPA) sur le thème de «l'impact du droit communautaire au niveau local» qui examinera notamment ces deux cas pratiques et dont les résultats seront présentés au Groupe de haut niveaux sur la gouvernance et l'Union européenne sous présidence suédoise en octobre 2009.

- *Organiser des consultations des partenaires du réseau* sur des documents et des propositions de la Commission européenne qui contribuent à analyser l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité et à évaluer l'impact des mesures proposées. Ce faisant, le réseau facilite la communication entre les collectivités régionales et locales et le Comité des régions à l'égard du processus législatif européen;
- *Servir de point d'information* qui permette aux collectivités régionales et locales d'accéder plus rapidement aux informations qui les intéressent en lien avec l'UE et qui leur donne un canal supplémentaire pour faire entendre leurs voix;
- *Aider le Comité des régions à élargir sa base de consultation* en lui donnant accès aux structures politiques et administratives des régions et des villes d'Europe et en plaçant ces ressources à la disposition des ses rapporteurs;
- *Impliquer les membres du réseau de monitoring de la subsidiarité* dans les futures études d'impact territorial des propositions de la Commission, et ce à un stade précoce du processus pré-législatif.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- renforcer son implication dans le processus de suivi du **plan d'action «Mieux légiférer»** et à **développer son processus** politique interne et ses consultations par l'intermédiaire des plateformes interactives afin d'obtenir des informations fiables sur la prise en compte de la dimension locale et régionale dans la législation en cours d'élaboration;
- **consolider ses relations interinstitutionnelles** tout au long du processus législatif avec le Conseil, la Commission européenne et le Parlement européen;
- **développer avec les parlements nationaux et les assemblées régionales législatives un «modus operandi»** afin de faire valoir la position des autorités régionales et locales de tous les États membres tant dans la phase ex ante que dans le cadre du système d'alerte précoce ⁽³³⁾;
- contribuer aux **travaux du groupe de haut niveau composé de parties prenantes indépendantes sur la réduction des charges administratives**, se prononcer sur les suggestions qu'il soumettra et à envisager dès lors la mise en place d'un groupe de haut niveau des collectivités territoriales;

Demande:

- que l'**accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»** entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission Européenne soit assorti d'un protocole d'accord avec le Comité des régions sur la mise en œuvre de certains mécanismes d'évaluation et de consultation notamment;

Demande à la Commission européenne:

- de poursuivre l'effort de **simplification de l'environnement réglementaire** notamment dans le cadre de la politique de cohésion et de mettre en place un volet régional dans les plans d'actions nationaux de simplification de la législation;
- d'assurer **un accès facilité des autorités régionales et locales** à la comitologie et aux groupes d'experts chargés de mettre en œuvre le plan d'action «Mieux légiférer» ⁽³⁴⁾ ⁽³⁵⁾;

⁽³³⁾ La Conférence des assemblées régionales législatives européennes (CALRE) a créé un réseau au niveau technique et politique sur le suivi de la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

⁽³⁴⁾ Rapport du Séminaire de haut niveau sur la gouvernance locale (Biarritz 14-16 septembre 2008).

⁽³⁵⁾ L'Association européenne des Présidents de régions à pouvoirs législatifs (REGLEG) organise des échanges de bonnes pratiques sur la participation d'experts représentant les régions à pouvoir législatif dans le cadre de la procédure de comitologie et au sein des groupes d'experts de la Commission ainsi que des groupes de travail du Conseil.

Invite les États membres

- à mettre en place un dispositif de consultation des autorités régionales et locales en vue de **faciliter la transposition de la législation européenne.**
- à garantir que la répartition interne des compétences soit respectée dans la transposition et l'application de la législation européenne.
- à poursuivre, dans le cadre du Conseil de l'Europe, les travaux portant sur le projet de Charte de la démocratie régionale.

Évaluer l'impact territorial de l'intervention communautaire

Les mécanismes d'évaluation permettent de déterminer que les décisions sont prises et appliquées au niveau adéquat, d'identifier les instruments politiques adaptés et de définir le champ et l'intensité de l'intervention communautaire. Un chantier essentiel s'ouvre pour définir le concept de l'impact territorial, déterminer des objectifs communs susceptibles d'être adaptés aux spécificités des territoires et développer de bons indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Il peut contribuer de plus à apporter un contenu concret au principe de cohésion territoriale.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:**S'engage à:**

- **renforcer la coopération avec la Commission européenne dans le cadre de la mise en œuvre de son accord de coopération** afin de transmettre des avis motivés des collectivités régionales et locales sur l'analyse d'impact des propositions de la Commission à un stade précoce du processus législatif;
- mettre en place, avec le soutien du comité d'analyse d'impact de la Commission européenne, **un «groupe de haut niveau» à caractère technique chargé d'évaluer l'impact territorial des grandes politiques communautaires** afin de prendre des mesures susceptibles d'améliorer la législation, de simplifier les procédures administratives et d'accroître l'acceptation des politiques communautaires par les citoyens;

Recommande:

- une **systématisation de l'analyse de l'impact territorial** grâce à l'implication en amont de la décision politique des différents acteurs concernés de façon à appréhender les répercussions économiques, sociales, environnementales des propositions législatives et non législatives communautaires sur les territoires;
- de renforcer les mécanismes d'évaluation de l'impact territorial lorsque sont proposées des **modifications substantielles aux propositions initiales au cours du processus législatif;**
- de favoriser les conditions de **l'évaluation ex post** afin que l'impact local et régional de certaines directives, voire la transposition ainsi que l'exécution à l'échelon régional et local des actes législatifs européens, soient examinés et pris en compte dans le rapport d'évaluation d'impact de la Commission;
- que **les statistiques européennes et nationales** reflètent la diversité de la réalité territoriale afin d'appréhender plus précisément l'impact des politiques sur les territoires.

Demande à la Commission européenne:

- que ses différents **tableaux de bord**, pour mesurer l'état d'avancement de certaines politiques clés pour l'intégration européenne, intègrent la variable de la gouvernance à multinationaux, afin d'évaluer l'impact réel de l'intervention communautaire et souligne à cet égard la nécessité de **renforcer la dimension régionale et locale du tableau d'affichage du Marché intérieur**.

Développer le potentiel de la coopération territoriale

Le renforcement de la coopération territoriale est nécessaire pour atteindre les objectifs de la cohésion économique, sociale et territoriale. Les opportunités de partenariat vertical et horizontal garanties par un cadre politique, juridique et financier de coopération transnationale qui permet une coopération entre plusieurs territoires de différents États européens doit être très significativement promue au cours des prochaines années.

La coopération permet en effet, à l'intérieur d'un cadre géographique à des autorités politiques et à des administrations de différents niveaux de collaborer et de promouvoir des intérêts communs en améliorant les conditions de vie des populations concernées et en mutualisant les ressources et les compétences.

La perspective de consolidation du Groupement européen de Coopération territoriale et la révision de son règlement incitent le Comité des régions à formuler des propositions pour optimiser la valeur ajoutée de cet instrument.

IX. Le Groupement européen de Coopération territoriale (GECT)

- Le GECT est un nouvel outil juridique communautaire (Règlement 1082/2006) qui vise à stabiliser la coopération territoriale entre les différents niveaux de gouvernement et à travers les frontières et qui est particulièrement pertinent dans la perspective de renforcer la politique de cohésion territoriale. Une trentaine de GECT sont en cours de création en Europe et six ont déjà été établis.
- La dimension de la gouvernance multinationaux est au cœur du processus de lancement, d'établissement et de gestion d'un GECT. En effet, ce dernier permet d'associer, selon une géométrie institutionnelle variable, les autorités publiques en vertu de leurs niveaux de compétence et de promouvoir un partenariat élargi avec les acteurs socio-économiques. Les secteurs d'application du GECT, selon les expériences émergentes, sont variés: de la santé à la protection civile, du développement économique à la protection et promotion des ressources naturelles, de la formation à la politique de recherche et innovation, etc.
- Le Comité des régions œuvre en concertation avec les collectivités territoriales, la Commission européenne, le Parlement Européen et les États membres afin d'optimiser le potentiel de cet outil et de faciliter la création d'un espace public de communication, d'information, d'analyse, de recherche et de mise en réseau d'expertise.

La stratégie interne de l'Union européenne s'oriente aussi vers le développement de macrorégions.

Cette approche novatrice exige toutefois une grande cohérence dans sa conception et son intégration dans le processus européen et doit impérativement être soutenue par un mode de gouvernance à multinationaux qui définisse un nouveau type de partenariat qui rapproche les démarches stratégiques des politiques internes et externes de l'Union. Les enseignements tirés de la mise en place de la Stratégie de la mer Baltique, et du lancement prochain de la Stratégie pour le Danube, les possibilités offertes par le plan d'action pour le grand voisinage conçu pour les régions ultrapériphériques seront essentiels pour déterminer la pertinence de ces macro régions à l'égard de la gouvernance européenne, du développement de la coopération territoriale et de l'objectif de cohésion territoriale.

X. La Stratégie pour la Région de la mer Baltique.

- La Stratégie pour la Région de la mer Baltique vise à renouveler la coopération au sein de ce bassin maritime afin d'améliorer l'état environnemental de la région, de soutenir son développement économique soutenable, d'augmenter son niveau d'accessibilité et d'accroître son niveau de sécurité. Cette Stratégie intégrée participative, en cours d'élaboration, constitue un cas exemplaire de mise en œuvre des politiques plurisectorielles, activées par plusieurs acteurs et ciblées sur une macrorégion européenne. Elle entend intégrer les différentes lignes de programmation et de financement, au niveau européen, national, et infranational, avec la possibilité de faire levier sur les programmes de la politique de cohésion comme cadre de référence.
- La gouvernance déterminera le degré de succès de cette Stratégie. Son développement demande en effet une approche à plusieurs niveaux, avec une coopération renforcée entre le niveau européen, national, régional et local ainsi qu'au niveau transfrontalier et entre les secteurs public et privé ⁽³⁶⁾.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:

S'engage à:

- évaluer la pertinence de **stratégies de développement macro-régional** à la lumière de l'implication des autorités régionales et locales dans leur phase de conception, d'élaboration, de mise en œuvre, de communication aux citoyens et d'évaluation ainsi que dans leurs plans d'action respectifs, et dans ce cas à revendiquer une dotation suffisante dans le budget communautaire pour des ressources et de mécanismes de financement appropriés;
- coopérer avec la Commission européenne, les États membres et les autres institutions concernées pour une **action forte de communication et de soutien opérationnel à la mise en place de nouveaux GECT** ainsi qu' à l'échange de bonnes pratiques dans le cadre de ceux qui sont constitués;
- apporter sa contribution dans la perspective de l'éventuelle **révision du Règlement 1082/2006 sur le GECT** sur la base de l'expérience de son Groupe d'experts ⁽³⁷⁾ notamment en vue d'une plus grande intégration des partenaires socio-économiques, d'une facilitation de la mise en œuvre sur les frontières externes de l'UE, d'une plus grande souplesse dans les procédures d'installation, d'une référence dans des principaux textes législatifs européens fortement concernés par la dimension transfrontalière (ex. santé transfrontalière), de la prévision de mesures stimulatrices, y compris des incitations juridiques, économiques et financières, soit au niveau européen soit au niveau national et une promotion de cet outil dans l'ordre juridique communautaire en Europe;

⁽³⁶⁾ Avis du Comité des régions sur «le rôle des collectivités territoriales dans la nouvelle stratégie de la mer baltique.» CdR 381/2008 fin.

⁽³⁷⁾ Le Comité des régions a mis en place un groupe d'experts issus de collectivités territoriales et d'instituts de recherche de près de 23 pays différents. Il a pour objectif:

- d'effectuer le suivi et la mise en œuvre des dispositions du règlement à l'échelon des États membres;
- de faciliter l'échange des expériences concernant la création des GECT au niveau territorial et de partager la connaissance des meilleures pratiques s'y rapportant;
- de définir l'utilisation possible du GECT en tant qu'outil de développement territorial;
- d'améliorer la communication quant aux possibilités et aux défis relatifs au GECT au niveau territorial. Website: www.cor.europa.eu/egtc.htm.

Recommande

- que des **ressources supplémentaires soient allouées aux trois volets de la coopération territoriale**, en raison de son incontestable apport au processus d'intégration européenne;

Demande:

- à la Commission européenne d'énoncer dans son prochain rapport **d'évaluation/révision du Règlement GECT**, les pistes qu'elle envisage pour exploiter pleinement cet outil juridique;
- à la Commission européenne et aux États membres de renforcer **la sensibilisation sur cet outil** en intensifiant très significativement l'information interne au sein des Directions générales et des Ministères et en valorisant sa plus value.
- aux États membres de collaborer loyalement avec les régions et les entités locales aux processus de création des GECT pour garantir leur développement et leur réalisation rapides, conformément à l'esprit et à la lettre du règlement 1082/2006.

Encourager des méthodes de gouvernance innovantes et partenariales

Les mutations économiques, technologiques et sociétales imposent de faire évoluer les mentalités et les pratiques. **La méthode communautaire mérite d'être enrichie de pratiques innovantes et expérimentales qui bénéficient de l'expérience et de l'expertise des élus régionaux et locaux qui sont le plus souvent amenés à mettre en œuvre les politiques communes et à appliquer la législation communautaire.**

À cet égard, l'expérimentation constitue un instrument de bonne gouvernance qui permet de mettre en œuvre à une petite échelle des actions en testant leurs effets dans l'optique d'une généralisation si ces derniers sont probants et de fonder la décision des décideurs politiques sur des données déjà vérifiées au niveau de leur impact territorial.

Par ailleurs, la contractualisation qui a généré dans le cadre de la politique régionale communautaire un phénomène d'appropriation des priorités stratégiques européennes par les niveaux nationaux, régionaux et locaux et a renforcé la coordination des politiques publiques mises en place ainsi que leurs capacités administratives mérite d'être élargie à d'autres politiques européennes.

Pour mettre en pratique la gouvernance à multiniveaux, le Comité des régions:**S'engage à:**

- soumettre des propositions pour soutenir le recours à **l'expérimentation au niveau local et régional** dans certains domaines d'intervention de l'Union européenne telle que la stratégie pour la croissance et d'emploi, l'agenda social, la politique d'intégration, la politique en faveur de l'innovation, la politique de cohésion, le développement durable ou la protection civile;
- développer des pistes d'action en vue de faire appel plus fréquemment à **la méthode d'expérimentation contrôlée**, pour appréhender les effets de réformes d'envergure des politiques communes, notamment la Politique agricole commune;

- défendre la perspective de conclusion de contrats d'objectifs, tels qu'envisagés en 2001, en proposant de réajuster les modalités politiques et juridiques de mise en œuvre notamment par le truchement **d'instruments tripartites flexibles et diversifiés**; pour cela, il est particulièrement important de respecter pleinement l'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres non seulement en matière de transposition, mais surtout à l'égard de la mise en œuvre du droit communautaire;

Recommande:

- **l'établissement de Pactes territoriaux européens** capables d'associer, sur une base volontaire, les différents niveaux de gouvernement compétents afin d'adapter la mise en œuvre des grands objectifs et priorités politiques de l'Union européenne sur une base partenariale avec les autorités régionales et locales ⁽³⁸⁾;
- de prévoir que les Pactes territoriaux européens comprennent l'engagement d'une Institution ou Agence de l'Union européenne, l'engagement des autorités nationales et d'une ou plusieurs collectivités territoriales, l'identification d'objectifs politiques européens à atteindre, leur déclinaison en réalisations concrètes sur le territoire en question, un système de monitoring et enfin **la définition d'une structure budgétaire réunissant les contributions des différents parties nécessaires à sa réalisation**;

Invite:

- à orienter la réflexion sur **la question du financement des Pactes territoriaux européens** vers des synergies possibles entre, d'une part pour le niveau européen, les lignes budgétaires existantes dans les domaines concernés et les Fonds structurels et, d'autre part pour les niveaux locaux, régionaux et nationaux, les lignes budgétaires disponibles; et ce sans établir un instrument financier supplémentaire de la politique régionale communautaire ni solliciter de moyens financiers additionnels à cette fin;
- **les collectivités territoriales intéressées** à s'engager dans un tel processus à **lui manifester leur intérêt** dans le cadre de la consultation engagée sur la mise en œuvre du Livre blanc.

5. Mise en œuvre et suivi du Livre blanc

En publiant ce Livre blanc, le Comité des régions a pris l'initiative de soumettre sa conception de la méthode communautaire fondée sur un mode de gouvernance qui associe les collectivités territoriales dans la formulation et la mise en œuvre des politiques communautaires. Cette conception s'appuie sur les avancées stimulées par le Livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission européenne adopté en 2001 et expose l'enjeu et les défis de la gouvernance partagée en Europe. L'essor d'une culture européenne de la gouvernance à multiniveaux constitue un défi permanent. Dès lors, il évaluera régulièrement les progrès accomplis dans sa mise en œuvre et présentera tous les trois ans un rapport sur l'état de la gouvernance à multiniveaux au sein de l'Union européenne.

Le Comité des régions engagera dès la publication du Livre blanc un processus de concertation avec les institutions communautaires en vue de concrétiser les pistes et engagements présentés.

⁽³⁸⁾ Avis du Comité des régions sur «la mise en place de Pactes territoriaux européens: propositions de révision des contrats et conventions tripartites». CdR 135/2006 fin.

Il ouvre par ailleurs une consultation générale afin de recueillir le point de vue des autorités, associations et des parties intéressées et les invite à lui soumettre leurs observations sur la meilleure façon de mettre en œuvre la gouvernance à multinationaux en Europe. Les commentaires peuvent être envoyés jusqu'au 30 novembre 2009 à l'adresse suivante:

Comité des régions de l'Union européenne
Cellule de prospective
Bureau VMA 0635
Rue Belliard 101
1040 Bruxelles
BELGIQUE

ou par courrier électronique: governance@cor.europa.eu ⁽³⁹⁾

Le Comité des régions élaborera sur la base des résultats de la consultation générale et des enseignements de sa concertation avec les institutions et les parties prenantes un plan d'action pour mettre en œuvre ses recommandations.

Bruxelles, le 17 juin 2009.

Le Président
du Comité des régions
Luc VAN DEN BRANDE

⁽³⁹⁾ Le processus de suivi du Livre blanc sera accompagné par les activités des Ateliers du Comité des régions www.cor.europa.eu/ateliers