



Contribution
de la Confédération européenne des pouvoirs locaux intermédiaires
(CEPLI)
au Livre blanc du Comité des régions
sur la gouvernance à multiniveaux
du 17 juin 2009 (CdR 89/2009)

La Confédération européenne des pouvoirs locaux intermédiaires (CEPLI) est la première confédération européenne regroupant des associations nationales de pouvoirs locaux intermédiaires, et les réseaux associés. La CEPLI se veut un modèle de coopération et d'échange au service de ses membres et de l'Europe. Elle a pour objectif de devenir un partenaire reconnu auprès des institutions de l'UE et des autres associations nationales et européennes.

La CEPLI se compose de l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des districts régionaux allemands (DLT), l'Union des provinces italiennes (UPI), l'Association des provinces wallonnes (APW), l'Association des provinces flamandes (VVP), l'Association nationale des municipalités de la République de Bulgarie (ANMRB), la Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP), l'Union des autorités préfectorales de Grèce (ENAE), la Fédération nationale des collectivités locales et territoriales de Hongrie (MOOSZ), l'Union nationale des Conseils de Judets de Roumanie (UNCJR), l'Union des Powiats de Pologne (UPP), et les réseaux associés, Arc Latin et Partenalia.

La CEPLI accueille très favorablement la consultation lancée par le Comité des régions qui s'est ouverte par la publication de son Livre blanc sur la gouvernance à multiniveaux, et souligne que la gouvernance à multiniveaux doit constituer un pilier fondamental de l'Union permettant la mise en œuvre effective des principes de subsidiarité, d'autonomie et de diversité déjà reconnus par l'Union Européenne.

Introduction

L'introduction du Livre blanc mentionne que : « 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 européen. 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 mutiniveaux. 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 ».

Comme le précise l'introduction, au sein de l'Union européenne, « les 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 également à l'exercice de la démocratie et de la citoyenneté européennes.¹ »

La CEPLI souhaite intégrer explicitement le niveau d'autorité intermédiaire au Livre blanc sur la gouvernance à mutiniveaux, considérant que les autorités locales intermédiaires – même si leurs compétences varient d'un pays à l'autre à travers l'Europe – jouent un rôle essentiel en apportant aux populations et à leurs territoires des réponses quotidiennes qui leur permettent de faire face aux conséquences de la crise. En raison de leurs connaissances spécifiques dues à la proximité avec les citoyens, ces autorités suffisamment importantes sont à même d'apporter des réponses rapides et de prendre les mesures les plus appropriées.

Les pouvoirs locaux intermédiaires mettent en place des initiatives innovantes en vue de contrebalancer les effets de la crise. Ce qui démontre que ces instances possèdent une grande capacité à réagir et à mobiliser les populations vis-à-vis d'un large éventail de situations.

Depuis la création de la CEPLI en 2008, la Confédération compte plus de 8 000 entités territoriales.. Les Pouvoirs Locaux intermédiaires forment également un maillon désormais essentiel de l'organisation territoriale nationale et européenne en raison de la coordination verticale des Pouvoirs Locaux Infra (communes, intercommunalités, etc..) qu'ils assurent de fait aujourd'hui. Ce « couple » désormais construit entre les Pouvoirs Locaux Intermédiaires et ces collectivités infra est garant de la cohésion territoriale, sociale et économique.

C'est la raison pour laquelle la CEPLI exhorte le Comité à ne pas se référer uniquement aux pouvoirs locaux ou régionaux, mais de mentionner spécifiquement les pouvoirs intermédiaires dans son document. En ce sens, la CEPLI souhaite amender le Livre blanc et y inclure spécifiquement la mention « les autorités intermédiaires » à chaque fois que le document se réfère aux « autorités locales ».

Les arguments déterminants permettant de justifier la participation des pouvoirs locaux intermédiaires à la gouvernance à mutiniveaux sont :

- l'autorité légitime

¹ Extrait du livre blanc du CdR sur la gouvernance à mutiniveaux

- la responsabilité et l'efficacité en termes d'utilisation des ressources financières
- la connaissance due à la proximité et la capacité de répondre aux besoins de la société, de la population, etc.
- l'expérience en termes de gestion des services et des programmes (efficacité, équité)
- l'engagement dans toutes les politiques locales permettant le maintien des emplois sur leurs territoires
- la mise en œuvre de politiques de cohésion sociale et territoriale à l'appui des programmes européens
- la garantie par la mise en œuvre de la plupart des compétences et droits sociaux (insertion, santé, etc.) qui soutiennent la cohésion sociale aux niveaux nationaux, comme au niveau européen.

Construire l'Europe en partenariat

« Le Comité des régions conçoit la gouvernance à mutiniveaux comme l'action coordonnée de l'Union, des Etats 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, etc.) »².

Les objectifs de la CEPLI consistent en une représentation commune et visible des pouvoirs locaux intermédiaires au niveau européen. Elle veut aussi réaliser la coopération de ses adhérents en vue d'un échange régulier des bonnes pratiques, d'un renforcement de leur intégration dans les programmes d'aide pertinents de l'UE (les politiques de cohésion et la politique de coopération territoriale de l'UE), et la création d'un dialogue direct avec les institutions européennes visant à renforcer la coopération dans le processus décisionnel. En raison de ces objectifs la CEPLI souhaite que les pouvoirs locaux intermédiaires soient impliqués dans le partenariat tel que susmentionné afin d'y apporter son originalité et son expertise.

La CEPLI souhaite notamment être associée à :

- l'élaboration d'une Charte de l'Union européenne de la gouvernance à mutiniveaux qui établirait les modalités, en respect du principe de subsidiarité, du processus de décentralisation en œuvre dans les Etats membres, les pays candidats, les Etats voisins et les Régions Ultrapériphériques.
- elle serait garante de la volonté politique de respecter l'autonomie des autorités régionales et locales et leur implication dans le processus décisionnel européen, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale désormais ratifiée par tous les pays décentralisés de l'Union Européenne. Dans ce cadre, les partenariats dans les Etats fragiles (cf. l'objectif de convergence, et le renforcement de la capacité administrative),

² Extrait du livre blanc du CdR sur la gouvernance à mutiniveaux

initiés par la coopération des Pouvoirs locaux Intermédiaires permet d'assurer un lien entre le niveau local et le niveau étatique et contribue au processus de décentralisation mis en œuvre dans l'Union Européenne.

- l'élaboration de plans d'actions qui tiennent compte du rôle des pouvoirs locaux intermédiaires.

La CEPLI souhaite également insister sur le fait que lorsque le Comité évoque la décentralisation dans le cadre de *la future Charte européenne de la gouvernance à mutiniveaux visant à développer et partager une compréhension commune et partagée de la gouvernance européenne*, il devrait prendre en considération l'ensemble des éléments liés à ce principe, notamment les contextes différents dans chaque Etat membre et l'environnement social et économique au niveau local intermédiaire.

Une compréhension commune et partagée de la gouvernance européenne ainsi que la participation des autorités locales intermédiaires au processus décisionnel européen impliquent d'attribuer davantage de prérogatives et de responsabilités aux acteurs locaux. Toutefois, l'autonomisation des pouvoirs locaux intermédiaires nécessite avant tout une indépendance financière, étant donné que le degré d'autonomie demeure étroitement lié au degré d'indépendance financière. Attribuer des responsabilités sans octroyer les ressources financières nécessaires risque de nuire davantage au fonctionnement opérationnel des administrations et de présenter une image faussée de l'autonomie.

En conséquence, il convient de s'aligner sur un principe de compensation entre le financement et les activités à tous les niveaux des structures administratives, à commencer par l'échelle nationale, avec le soutien et la participation de l'Union européenne.

La question de la relation entre l'autonomie et les ressources financières est pointée par la charte européenne des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe dans ses articles 6 et qui dispose que "...les autorités locales devraient pouvoir déterminer leur propre structure administrative interne pour les adapter aux besoins locaux et assurer un management effectif" (article 6) et que "...les autorités locales devraient dans le cadre de la politique économique nationale disposer des ressources financières adéquates, dont elles pourraient disposer librement dans le cadre de leurs compétences..." (article 9)

La CEPLI insiste sur le fait que les principes de la charte doivent être pris en compte et appliqués dans tous les Etats membres de l'UE.

Favoriser la participation au processus européen

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. A 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 »³.

Dans ce cadre, la CEPLI exhorte le Comité à prendre en considération le principe de gouvernance à mutiniveaux pour la constitution du Comité lui-même. En ce sens, la CEPLI souhaite que le Comité reconnaisse les trois principes suivants :

Garantir, au sein du Comité, la représentation des associations européennes d'autorité locale intermédiaire reconnues

L'obligation pour le Comité de consulter les associations européennes d'autorité locale intermédiaire reconnues en vue de la formulation de points de vue et de recommandations

L'obligation pour les membres du Comité de garantir, en vertu du règlement intérieur, la représentation des autorités locales intermédiaires au sein de leurs délégations nationales par des membres élus

La CEPLI reconnaît qu'il incombe aux Etats membre de définir le niveau de la représentation des pouvoirs locaux intermédiaires au sein de leurs délégations nationales. Mais elle sollicite le Comité afin qu'il mette en place des mécanismes de correction, par exemple dans le cadre de ses recommandations concernant la gouvernance à multiniveaux.

« 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 »⁴.

La CEPLI se félicite de cet engagement mais elle souligne, à nouveau, que tous les niveaux des pouvoirs locaux devraient être pris en considération à l'échelle européenne, dans la mesure où chacun d'entre eux jouent un rôle spécifique dans le développement des territoires. Seule une reconnaissance de la contribution de ces différents intervenants permettra d'instaurer le principe de la gouvernance à multiniveaux. La gouvernance à multiniveaux doit être envisagée dans le contexte de chaque Etat membre et encouragée dans ce sens par le Comité des régions. En conséquence, la CEPLI demande au Comité des régions de tenir compte des niveaux intermédiaires – et pas uniquement des localités et des régions – et de s'y référer spécifiquement lors de la rédaction des avant-projets de documents consultatifs et d'analyse.

Renforcer l'efficacité de l'action communautaire :

Optimiser la culture renforcée de consultation

³ Extrait du livre blanc du CdR sur la gouvernance à mutiniveaux

⁴ Extrait du livre blanc du CdR sur la gouvernance à mutiniveaux

« 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 »⁵

La CEPLI accueille favorablement la possibilité d'une coopération dans le cadre du Dialogue structuré, étant donné qu'elle satisfait aux critères définis dans la Communication de la Commission sur le dialogue –COM (2003) 811 final – et dans la consultation de la Commission CONST du Comité des régions (9CdR 71/2004).

Mieux légiférer

« 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. A 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 Etat 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 »⁶.

La CEPLI se félicite de cet engagement mais souligne une nouvelle fois que l'évaluation des impacts ne devrait pas inclure uniquement les régions et les municipalités mais également les autorités intermédiaires, étant donné qu'en fonction de leurs compétences spécifiques, elles sont responsables, entre autres, des transports publics, des services sociaux, du traitement des déchets, des services d'accueil des enfants, de l'éducation et des services de santé. Les difficultés rencontrées lors de la transposition des Directives sur la mise en décharge des déchets et la passation des marchés publics de travaux de fournitures et de services 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.

Développer le potentiel de la coopération territoriale

« 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. (...) Le Comité des régions œuvre en concertation avec les collectivités territoriales, la Commission européenne, le Parlement Européen et les Etats 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 »⁷.

La CEPLI soutient pleinement ce nouvel instrument pour la décentralisation qui contribue à une coopération territoriale efficace entre les différents acteurs au sein de l'Union européenne. Le GECT peut contribuer à combler le

⁵ Extrait du livre blanc du CdR sur la gouvernance à multiniveaux

⁶ Extrait du livre blanc du CdR sur la gouvernance à multiniveaux

⁷ Extrait du livre blanc du CdR sur la gouvernance à multiniveaux

fossé entre l'Union européenne et ses citoyens. C'est la raison pour laquelle, la CEPLI exhorte les Etats membres à faciliter l'accès à cet instrument, dans la mesure où la CEPLI elle-même analyse les possibilités d'établir un GECT.

CONCLUSIONS:

Le Livre Blanc semble être trop rhétorique, ne se fondant pas sur une évaluation précise des problèmes qui entravent actuellement la gouvernance multiniveaux. CEPLI estime que la création d'un cadre permettant l'élaboration de recommandations aux institutions communautaires, aux autorités régionales et locales et aux parlements nationaux à travers le Livre Blanc, doit être un processus axé sur des valeurs, principes, mécanismes et instruments qui constituent la base dans tous les stades du processus décisionnel européen, étant ainsi capable de faciliter la conception et la mise en œuvre des politiques communautaires.

Le document fait mention du fait que le Livre Blanc devrait assurer une plus grande implication des gouvernements locaux et régionaux dans la prise des décisions communautaires et une meilleure compréhension des impacts territoriaux des politiques européennes. CEPLI estime que ces exigences devraient être fortement orientées vers l'application du principe de subsidiarité, en élaborant un cadre institutionnel approprié, capable de garantir la légitimité et la capacité à tous les niveaux décisionnels responsables dans le processus européen de gouvernance.

Adopté à l'unanimité
Le 13 novembre 2009
Budapest