

Avis du Comité des régions les autorités locales: des acteurs en faveur du développement

(2009/C 200/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- se félicite du texte de la Commission européenne qui, dès son titre, reconnaît ouvertement la place que les autorités locales et régionales (ARL) occupent dans la coopération internationale en faveur des pays en développement (PED);
- retrouve avec satisfaction la plupart des éléments qu'il avait valorisés dans ses avis de 2005, 2007 et 2008 sur le sujet;
- tout en soulignant l'apport spécifique des ARL, il reconnaît la nécessité d'harmoniser à tous les niveaux les actions de coopération et souhaite des progrès dans la pleine intégration des ARL des PED dans les politiques de développement et de coopération;
- salue et accepte la proposition d'être au sein des institutions européennes le point d'appui d'un dialogue structuré sur le développement avec les collectivités, proposition pleinement cohérente avec le rôle qui lui est reconnu par les Traités;
- s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour organiser avec la Commission les Assises annuelles de la coopération décentralisée, en y associant «*tous ceux qui sont actifs dans le système de coopération*», et propose que celles-ci se tiennent à la suite d'une session plénière du CdR, si possible avant la fin de l'année 2009 pour la première édition;
- envisage de créer et d'animer, en partenariat avec la Commission, une «*bourse*» de la coopération décentralisée sous forme d'un portail Internet qui prolongerait ces Assises par des moyens virtuels;
- recommande la mise au point de documents prenant en compte le besoin d'information des ARL sur la politique de développement de l'UE;
- rappelle que «*savoir qui fait quoi et où?*» est indispensable pour éviter les doublons et que les travaux en ce sens pourront s'appuyer des informations disponibles.

Rapporteur: M. Christophe Rouillon (FR/PSE) Maire de Coulaines

Texte de référence

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Les autorités locales: des acteurs en faveur du développement

COM(2008) 626 fin

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

A. Observations générales

1. **se félicite** de la Communication de la Commission européenne qui, dès son titre, reconnaît ouvertement la place que les autorités locales et régionales occupent dans la coopération internationale en direction des pays en développement (PED);

2. **se félicite également** de la démarche de la Commission qui part de cette reconnaissance pour envisager, ensuite, de structurer progressivement la relation entre la politique européenne de développement et l'action de coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle propose, enfin, plusieurs modalités permettant de traduire dans les faits cette reconnaissance des autorités locales et régionales (ALR) parmi les acteurs du développement;

3. **souligne** que, depuis la publication de cette Communication, se sont tenues du 15 au 17 novembre 2008 à Strasbourg les troisièmes «Journées européennes du Développement». Dans un contexte de crise économique mondiale, elles étaient centrées sur la dimension locale du développement et ont été l'occasion de valoriser de plusieurs manières et auprès d'un public nombreux la richesse des interventions des ALR: présentation et diffusion officielle du document intitulé «Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale», dont le texte constitue le document d'accompagnement de la communication de la Commission; lancement officiel de la nouvelle plateforme des autorités locales et régionales pour le développement, dont le Comité des Régions avait recommandé la création dès son avis de novembre 2005; valorisation de la coopération décentralisée pour le développement et les jumelages à travers une cérémonie associant le Commissaire chargé du Développement et de l'Aide humanitaire et le Président du Comité des régions;

4. **apprécie** la présentation par la Commission de la contribution spécifique des ALR au processus de développement et de la gouvernance locale, et qui — ce qui est nouveau — s'appuie sur des exemples précis pour en montrer la variété et la richesse;

5. **retrouve avec satisfaction** la plupart des éléments qu'il a lui-même valorisés dans ses précédents avis de 2005, 2007 et 2008 sur la coopération des ALR en faveur du développement;

6. **ne souhaite pas** répéter inutilement tous les aspects de la coopération décentralisée qu'il a déjà eu l'occasion de détailler. C'est pourquoi il **rappelle** simplement qu'elle se caractérise à la fois par la diversité de ses bases juridiques selon les États membres de l'Union et par sa forte valeur ajoutée au processus de développement à travers le monde. Son efficacité tient à la présence d'élus locaux sur le terrain au plus près des besoins des populations bénéficiaires. Les ALR impliquées dans la coopération décentralisée cumulent une expérience qui leur confère une capacité de conseil et d'expertise particulièrement précieuse pour lutter contre la pauvreté et contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ⁽¹⁾.

7. **rappelle également** que les ALR sont à même de jouer un rôle de premier plan dans la coopération internationale pour encourager la gouvernance démocratique au niveau local. Le CdR se félicite donc que les principes et les axes d'intervention de la «Charte européenne d'appui à la gouvernance locale», mentionnée au point 3, viennent compléter la communication de la Commission. Il **appelle à la plus large diffusion** de ce texte qui résulte d'une consultation menée à travers les États-membres et des partenaires des PED et qui met notamment l'accent sur la nécessité d'une articulation entre les différents acteurs agissant au niveau local, mais aussi entre tous les niveaux d'intervention (local, national et mondial).

8. **tient à souligner** qu'à côté de la gouvernance démocratique favorisant la participation des populations concernées, la coopération des collectivités territoriales, par la multiplicité de ses secteurs d'intervention et la diversité d'acteurs publics et privés qu'elle peut drainer, est un puissant facteur de développement local. Elle peut ainsi stimuler l'organisation de la production, de circuits de commercialisation ou d'activités économiques respectueuses des

⁽¹⁾ En 2005, cinq ans après l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (objectifs fixés pour 2015), le rapport du Secrétaire général des Nations unies (A/59/2005) rappelait que plus d'1 milliard de personnes vivent encore sous le seuil de la misère, avec moins d'un dollar par jour. Voir le rapport complet: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/79>.

populations et de l'environnement. Cette dimension est particulièrement utile pour des territoires ruraux défavorisés car elle permet de lutter à la fois contre la pauvreté et les phénomènes d'exode vers les villes ou de tentation de migration clandestine vers l'étranger.

9. **apprécie** que la Communication souligne le rôle des ALR dans la sensibilisation du public à la problématique du développement et de la lutte contre pauvreté dans le monde. Il est certain que l'impact de la sensibilisation peut être d'autant plus fort s'il s'appuie sur un lien de coopération entre une collectivité territoriale européenne et une ou plusieurs collectivités de pays en développement. Ces actions de sensibilisation traduisent clairement les partenariats que savent nouer associations et collectivités en faveur du développement, car elles reposent largement sur le concours d'associations locales rassemblant des citoyens mobilisés par les questions de développement. De plus, en élargissant l'intérêt du grand public à l'urgence du développement, les collectivités peuvent contribuer aussi à une meilleure intégration des populations d'origine immigrée. Ces actions de solidarité et de partage peuvent être l'occasion pour les populations issues de l'immigration de redécouvrir leurs cultures d'origine et de surmonter leur sentiment de déracinement.

B. Remarques

10. **tient à formuler** plusieurs remarques qui lui paraissent essentielles pour mieux définir la place des ALR dans la politique européenne en faveur du développement.

11. **s'interroge** sur la définition de la coopération décentralisée qui figure dans la communication (encadré introductif, page 3 de la communication). Précédemment, la Commission considérait que la coopération décentralisée était celle qui est menée à un niveau infranational, quelle que soit la nature des nombreux acteurs qui peuvent la mettre en œuvre. Il tient pour sa part à rappeler qu'il entend par coopération décentralisée celle qui implique *stricto sensu* des collectivités territoriales.

12. **appelle** la Commission à reconnaître que la coopération décentralisée joue aussi un rôle essentiel pour protéger et améliorer l'environnement naturel et qu'elle constitue, à l'échelle locale, une réponse aux inquiétudes mondiales actuelles quant aux dangers des changements climatiques, en même temps qu'elle permet d'y sensibiliser les populations concernées.

13. **tient à faire observer** que le rappel de la contribution financière des ALR à l'Aide publique au Développement (APD) ne doit pas gommer l'importance de leurs apports qualitatifs. La plus value de leur action tient tout d'abord au fait que leurs interventions au niveau local résultent de partenariats qu'elles ont décidé d'établir, et non de la mise en œuvre d'engagements qui ont été souscrits par les États. On pourrait, d'ailleurs, citer l'exemple de collectivités de taille réduite et ne disposant pas de moyens financiers importants qui mènent des actions tout à fait substantielles et pertinentes.

14. **réaffirme que** la coopération des collectivités territoriales constitue la dimension locale d'une stratégie globale de solidarité entre régions riches et régions pauvres de notre planète. C'est ainsi que les collectivités ont su se rassembler sur différentes bases pour constituer des regroupements. Cet effort de coordination vient d'être encore salué dans les conclusions que le Conseil des ministres de l'Union européenne a adoptées le 10 novembre 2008 sur la communication de la Commission.

15. **reconnait la nécessité** d'harmoniser les actions de coopération en faveur du développement à tous les niveaux et considère que la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide constitue un progrès décisif. C'est pourquoi, il attend de la Commission, relayée par ses Délégations dans les pays bénéficiaires, qu'elle s'emploie dans un premier temps à favoriser les rapprochements utiles dans le respect du principe de subsidiarité et en prenant en compte la spécificité de l'action des collectivités.

16. Pour une meilleure gouvernance, l'appropriation ⁽¹⁾ des politiques et stratégies de coopération et de développement est un des principes essentiels de la Déclaration de Paris. Le Comité des régions **tient tout particulièrement à souligner ce principe et estime que**, par la proximité sur laquelle elle repose, la coopération décentralisée est particulièrement apte à le mettre en œuvre. **Il souhaite** à cet égard que des progrès soient réalisés pour intégrer pleinement les ALR des PED dans les politiques de développement et de coopération.

II. ASPECTS OPÉRATIONNELS

17. **accueille avec le plus grand intérêt** les propositions présentées par la Commission pour traduire dans les faits sa reconnaissance des autorités locales et régionales comme acteurs en faveur du développement et souhaite formuler les observations suivantes:

Sur l'organisation d'un dialogue structuré

18. **considère comme particulièrement bienvenue** la proposition de la Commission d'organiser avec les collectivités territoriales un dialogue sur le développement. Elle répond aux efforts continus accomplis par les collectivités au cours des dernières années pour être reconnues non seulement comme des acteurs, mais aussi comme des interlocuteurs à part entière «dans les groupes de donateurs internationaux, bilatéraux et multilatéraux»;

19. **salue et accepte** la proposition que lui fait la Commission d'en être le point d'appui au sein des institutions européennes, proposition pleinement cohérente avec le rôle qui lui est reconnu par les traités, celui d'exprimer le point de vue des autorités locales et régionales européennes;

⁽¹⁾ L'appropriation est le premier des «engagements de partenariat» qui figurent dans la Déclaration de Paris de 2005. Par cet engagement: «Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement». Voir le texte de la Déclaration de Paris, et d'autres documents sur sa mise en œuvre, sur le site de l'OCDE: www.oecd.org.

20. **s'engage** à prendre les dispositions nécessaires pour organiser avec la Commission européenne les Assises annuelles de la coopération décentralisée proposées par la communication et **approuve** l'idée d'y faire participer «*tous ceux qui sont actifs dans le système de coopération*» à l'échelle européenne. Sans exclusion d'autres participants, cela suppose que la Commission européenne pourrait être représentée à la fois par ses Directions Générales concernées ainsi que par plusieurs de ses Délégations, en tant que pilotes de la coopération européenne au niveau des pays, qui viendraient de différentes régions du monde. En plus du CdR, les autorités locales et régionales européennes et des pays en développement y participeraient, y compris à travers leurs associations. Au-delà des moyens qu'il mobilisera, le Comité des régions réitère sa demande de soutien financier à la Commission européenne. Afin que les membres du Comité puissent s'impliquer largement dans les débats de ces Assises, il serait souhaitable que celles-ci se tiennent dans le prolongement d'une session plénière du CdR, si possible avant la fin de l'année 2009 pour la première édition.

Sur les outils d'une approche concertée

21. Le Comité des régions **salue le projet** de la Commission d'élaborer des «lignes directrices opérationnelles», tout en s'interrogeant pour savoir si elles concerneraient ses Délégations dans les pays — afin de mieux guider leurs rapports avec les ARL — ou bien les autorités locales et régionales elles-mêmes. En tout état de cause, il estime bienvenu tout document qui tendrait à clarifier le rôle des différents acteurs, ne serait-ce que pour favoriser l'articulation de leurs interventions respectives.

22. Si ces «lignes» doivent concerner les ALR, **il considère** qu'elles doivent tenir compte des spécificités de la coopération décentralisée et de l'expérience, déjà confirmée, des autorités locales en la matière. Car **il estime** qu'il s'agit moins de «diriger» que de prendre en compte le *besoin d'information* des autorités locales et de leur permettre de comprendre les objectifs, la logique, les mécanismes — sans parler du vocabulaire — de la politique de développement de l'UE, dont la complexité en fait trop souvent une affaire de spécialistes.

23. C'est pourquoi **il recommande la mise** au point de documents qui soient le résultat d'un travail concerté entre la Commission et les autorités locales et régionales. Il importe que ces documents puissent être largement utilisés grâce à un contenu appropriés et un langage clair et constituent une authentique expression du dialogue structuré confié au Comité des régions. Cela permettrait aux collectivités, surtout lorsqu'elles disposent d'équipes réduites pour mener leur coopération, de mieux se situer dans la dynamique européenne de développement et son environnement international.

Sur l'identification des acteurs et des activités de la coopération décentralisée

24. **tient à rappeler** que, dès son premier avis sur ce sujet, l'identification des actions de coopération décentralisée lui avait paru **prioritaire**. «*Savoir qui fait quoi et où?*» est indispensable pour

apprécier les apports de cette forme de coopération mais aussi pour favoriser des rapprochements dans l'action de collectivités des États membres sur un même territoire ou, dans un souci de complémentarité, répartir les interventions selon l'intérêt bien compris des collectivités bénéficiaires;

25. **note avec satisfaction** que, dans ses conclusions du 10 novembre 2008 sur la communication de la Commission, le Conseil s'est déclaré favorable à ce que la Commission entreprenne des travaux en ce sens, «sur la base des informations disponibles». En effet, des éléments de bases de données existent déjà, que ce soit à l'initiative de certains États membres ou à travers l'Observatoire créé à Barcelone qui, parmi ses activités, recense les relations entre ALR européennes et celles d'Amérique latine;

Sur la création de nouveaux partenariats

26. **vient de souligner** combien il est indispensable et urgent de connaître les relations de coopération décentralisée déjà existantes, si l'on veut favoriser les échanges d'informations et de nouveaux partenariats répondant aux attentes de collectivités territoriales de pays en développement qui se trouvent face à des responsabilités nouvelles avec des politiques de décentralisation de plus en plus répandues. C'est pourquoi le Comité **souhaite attirer l'attention** sur la nécessité de réduire au maximum les risques de confusion et de fragmentation qui pourraient être liés à la création de nouveaux partenariats qui ne tiendraient pas compte de l'existant et qui, plutôt que de renforcer des articulations propices à la gouvernance, seraient à l'origine de doublons, que l'on veut précisément éviter.

27. **propose** que ces «nouveaux partenariats» soient plutôt de nature qualitative et **apprécie** le soutien apporté à la proposition émise dans un avis antérieur du CdR d'établir un moyen pour favoriser l'échange d'informations: «la bourse» de la coopération décentralisée — mentionnée dans la communication devrait être plutôt conçue comme l'outil d'un dialogue permanent avec et entre les autorités locales et régionales de toutes les régions du monde engagées dans des opérations de coopération décentralisée. C'est pourquoi **le CdR envisage de créer et d'animer**, en partenariat avec la Commission européenne, ladite «bourse» sous forme d'un portail Internet qui constituerait en quelque sorte le prolongement des «Assises» annuelles de la coopération décentralisée par des moyens virtuels. Dans la phase de conception de cette «bourse», le Comité prendra en compte les initiatives existantes, de manière à éviter le risque de processus parallèle.

Sur le renforcement de liens existants entre collectivités

28. **est conscient** que tous les liens entre les collectivités locales européennes et des pays en développement ne constituent pas à proprement parler des actions de coopération décentralisée, en aidant la collectivité partenaire à structurer son développement selon le principe de la gouvernance;

29. **partage l'idée** que des relations «d'amitié» peuvent évoluer vers des actions plus substantielles si les opportunités de coopération décentralisée sont mieux connues de l'ensemble des collectivités locales. En tant qu'institution européenne représentante des collectivités européennes de tous niveaux, le CdR estime pouvoir jouer un rôle central et contribuer à élargir l'implication de collectivités locales et régionales dans la pratique du développement à travers d'authentiques actions de coopération décentralisée, qui en fonction des besoins de l'ARL partenaire, peuvent parfois se traduire par des échanges techniques de courte durée.

30. Ainsi que déjà souligné dès son premier avis sur la coopération décentralisée, **estime fondamental** le rôle des instances représentatives ou associations nationales des autorités locales et régionales des pays partenaires. Non seulement elles créent des liens et permettent des échanges entre élus locaux confrontés à des problèmes similaires mais ce sont elles aussi qui peuvent établir un dialogue avec les gouvernements centraux pour la définition de priorités stratégiques tenant compte de manière appropriée des niveaux infranationaux du développement.

31. C'est pourquoi **il recommande** de favoriser leur émergence et leur structuration, y compris en appuyant la constitution de regroupements régionaux, et appelle à se mobiliser dans ce but, que ce soit par le soutien d'homologues de pays européens ou à celui de l'Union européenne.

Remarque complémentaire

32. **Recommande instamment** de veiller à la **cohérence** entre les principes énoncés dans le texte et les programmes d'intervention de l'Union européenne, quelle que soit la zone du monde concernée et l'instrument de coopération européen mobilisé. Par exemple:

- examiner les rapports entre les *mécanismes d'aide budgétaire*, — par lesquels passent désormais de manière prépondérante les contributions de l'UE et des États membres —, les dotations reversées aux autorités locales par les gouvernements centraux

et les compétences qui leur sont dévolues de par les lois de décentralisation adoptées par de nombreux pays bénéficiaires de l'aide;

- la Charte pour la gouvernance affirme de diverses manières — ce qui a été vérifié par ailleurs, y compris dans des études menées par la Banque mondiale et l'OCDE — qu'une décentralisation bénéfique repose sur une bonne interaction entre tous les niveaux de gouvernement, ce qui suppose que le niveau central soit viable et efficace. C'est pourquoi il souhaiterait qu'à la faveur de l'évaluation à mi-parcours du *programme thématique* «ANE et Autorités locales dans le développement», qui doit se dérouler en 2009 soit posée la question de la pertinence du soutien aux «autorités locales» dans des pays où, selon l'expression du programme, les «conditions sont difficiles»;
- en ce qui concerne les moyens financiers disponibles, le programme thématique n'est que la pointe de l'iceberg. Le CdR souhaiterait que soit mise à disposition des acteurs concernés, tant européens que des pays en développement, une information précise sur la manière dont les autorités locales sont effectivement associées à la mise en œuvre des accords de coopération, de manière à ce que, s'il en était besoin, des améliorations puissent y être apportées. En l'occurrence, la connaissance et la diffusion de bonnes pratiques seraient tout à fait bienvenues;

33. **considère** que, dans son ensemble, le document de la Commission constitue une grande avancée, dont il tient à souligner l'esprit positif vis-à-vis de la coopération décentralisée mise en œuvre par les autorités locales et régionales; **se déclare** convaincu de la forte nécessité de maintenir en permanence un dialogue constructif entre tous les acteurs concernés pour épauler de manière appropriée l'engagement des autorités locales tant européennes que des pays bénéficiaires dans les processus de coopération et de développement. À cet égard, le CdR **souhaite** et **se tient prêt** à jouer pleinement le rôle qui doit être le sien en tant qu'institution européenne rassemblant et représentant les autorités locales européennes de tous les niveaux territoriaux.

Bruxelles, le 22 avril 2009.

Le Président
du Comité des régions
Luc VAN DEN BRANDE