

Avis du Comité européen des régions — Une vie décente pour tous: de la vision à l'action collective

(2015/C 260/03)

Rapporteur	J.F.M. (Hans) JANSSEN (NL/PPE), maire d'Oisterwijk
Textes de référence	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une vie décente pour tous: de la vision à l'action collective COM(2014) 335 final Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Un partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015 COM(2015) 44 final

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES**LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS****Remarque préalable**

1. Le présent avis traite de la communication de la Commission européenne intitulée «Une vie décente pour tous: de la vision à l'action collective» ⁽¹⁾, qui aborde le rôle de l'Union européenne dans le processus des Nations unies visant à établir un nouveau programme de réforme pour l'après-2015. L'avis traite également de la communication de la Commission «Partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable après 2015» [COM(2015) 44 final] sur les mécanismes de mise en œuvre de ce programme de réforme. Cette communication constitue en fait un développement du chapitre 5 de la première communication mentionnée.

Observations générales

2. se félicite de l'engagement de la Commission de prendre part activement et de manière constructive à la mise en place d'un nouveau, nécessaire et ambitieux programme de réforme pour l'après-2015, qui pose les bases des mesures qui permettront de faire face à un certain nombre d'enjeux fondamentaux liés entre eux à l'échelle mondiale;

3. salue également la volonté de l'UE et de ses États membres d'œuvrer, en collaboration avec l'ensemble des parties et partenaires intéressés, en faveur d'un consensus sur le programme de réforme. Le CdR souscrit à l'approche qui consiste à voir dans ce processus une occasion unique de revoir et de renforcer la coopération de la communauté internationale, telle qu'elle est définie dans la communication sur le partenariat mondial;

4. partage l'avis de la Commission selon lequel le programme doit se fonder sur les droits et est indissociable de la bonne gouvernance, de la démocratie et de l'État de droit. Cette volonté cadre parfaitement avec la précédente communication intitulée «Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement» et l'avis du CdR y relatif ⁽²⁾;

5. approuve que le principe d'universalité s'applique aux priorités et objectifs proposés, même s'il convient de prendre en compte les circonstances, possibilités et niveaux de développement nationaux, tout en reconnaissant cependant que seuls l'engagement et la participation de tous les acteurs permettront de relever les défis. Ces impératifs nécessitent dès lors également que les États membres respectent un certain nombre d'exigences, tant au niveau national que dans le cadre de leur coopération mutuelle et de leur contribution à la coopération internationale;

⁽¹⁾ COM(2014) 335 final.

⁽²⁾ CDR364-2011_FIN_AC.

6. constate avec satisfaction que le processus visant à élaborer ce programme a eu lieu jusqu'à présent dans le cadre d'une consultation de qualité avec, entre autres, les collectivités locales et régionales, et souligne l'importance de faire évoluer cette consultation pour qu'elle devienne une coopération structurelle, non seulement dans la perspective du sommet de septembre 2015, à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies, mais aussi, par la suite, dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi des réformes.

Priorités

7. Le CdR reconnaît l'importance de toutes les priorités thématiques que la Commission européenne a définies dans sa communication et constate qu'entre-temps, la formulation des objectifs à l'échelle des Nations unies a évolué, tout en préservant le contenu essentiel des priorités énoncées par la Commission européenne. Dans ce contexte, le CdR tient au maintien de l'objectif spécifique visant à l'avènement de «villes et agglomérations inclusives, sûres, résilientes et durables». La forte urbanisation dans le monde, appelée à se poursuivre au cours des prochaines décennies, et ses effets sur les campagnes environnantes, justifient également le maintien de cette priorité distincte. En Europe également, il importe que nous lui donnions un contenu concret.

8. Par ailleurs, au point 3.2, la communication aborde la priorité «Villes et agglomérations durables» en se cantonnant trop au seul point de vue des «défis majeurs pour le développement durable». Les villes sont également des moteurs de croissance⁽³⁾, qui contribuent à augmenter l'incidence potentielle des ressources nationales et, ainsi, la base de financement pour la réalisation d'autres objectifs.

9. Tout comme les Nations unies, la Commission a déjà fait le choix de s'en tenir à un nombre d'objectifs relativement limité, notamment pour des raisons de communication. C'est l'une des raisons pour lesquelles le regroupement est proposé. En outre, la Commission souligne également à juste titre «les interconnexions fortes entre les domaines prioritaires et leurs objectifs thématiques» ainsi que la nécessité de prendre ces interconnexions en compte.

10. À cet égard, le CdR insiste une nouvelle fois sur l'importance d'une approche territoriale du développement. Les imbrications qui existent entre de nombreux objectifs et les problèmes sous-jacents à ceux-ci requièrent une approche intégrée au niveau de territoires cohérents d'un point de vue géographique et administratif. Cette notion n'est pas suffisamment mise en avant dans la communication. Dans le cadre de sa contribution aux travaux à venir sur ce point, l'UE pourrait utilement tirer parti de sa première communication «Accorder une autonomie accrue aux autorités locales (...)» [COM(2013) 280 final], dans laquelle l'approche territoriale du développement est bien décrite comme un processus à long terme allant de la base vers le sommet, dans le cadre duquel les divers acteurs locaux définissent ensemble les priorités, planifient et mettent en œuvre des stratégies de développement. Une telle approche est importante pour pouvoir mobiliser toute la richesse de connaissances, de moyens, de capacités et d'engagement que recèlent les communautés locales.

Participation des collectivités locales et régionales

11. La Commission part, à juste titre, du principe que l'engagement et la participation de tous les acteurs au programme de réforme sont indispensables. Bon nombre des priorités mentionnées requièrent un engagement aux niveaux local et régional, tant en ce qui concerne les politiques et le processus décisionnel que sur le plan de la planification et de la mise en œuvre. Si le présent avis n'est pas le lieu approprié pour analyser un par un chaque priorité et chaque «objectif thématique», leur transposition aux niveaux local et régional est de nature à conférer encore plus de force à la communication. Le CdR plaide en faveur d'une poursuite du processus intitulé «Localizing the Post-2015 Agenda» (mise en œuvre locale du programme pour l'après-2015), notamment dans le cadre d'un dialogue avec les associations nationales et internationales de collectivités locales et régionales, et est prêt à y apporter sa contribution.

12. Le CdR constate avec satisfaction que la Commission reconnaît la nécessité d'une approche de gouvernance à mult niveau; il partage également sa vision selon laquelle, pour assurer la réussite du partenariat mondial, les politiques menées aux niveaux national et infranational doivent être mises en accord avec la réalisation des objectifs de développement durable, tant sur la scène intérieure qu'à l'échelon international. Le Comité insiste à cet égard sur l'importance du principe de subsidiarité dont se réclame l'UE.

⁽³⁾ COTER-V-046

13. Afin de tirer pleinement parti de tous les niveaux de l'administration et de garantir leur interaction efficace, il importe d'établir un dialogue entre les gouvernements nationaux et les collectivités locales et régionales. Il convient pour ce faire d'élaborer tout d'abord des objectifs, indicateurs et cibles au niveau national, mais aussi de déterminer ensuite des mesures et de les mettre en œuvre, d'en assurer le suivi et l'évaluation, ainsi que d'en tirer des enseignements en vue d'améliorations. Dans la communication, les collectivités locales et régionales sont encore trop souvent considérées comme de simples organes d'exécution.

14. Il est bon, dans ce contexte, de rappeler le rôle politique des collectivités locales et régionales, tel qu'il est si bien décrit dans la communication de la Commission européenne COM(2013)280 final. Les collectivités locales et régionales développent des réflexions stratégiques et prennent des décisions politiques, tout en étant également responsables de la mise en œuvre de certains aspects de la politique définie au niveau national.

15. Pour cette raison, et sans remettre en cause l'importance de la responsabilisation en tant que telle, le Comité des régions émet des réserves quant au passage du point 3, «Responsabilisation», qui accorde aux autorités locales un «rôle déterminant» pour contrôler (entre autres) les gouvernements nationaux et leur demander des comptes. Le CdR estime que cette vision ne reflète pas correctement les rapports entre les pouvoirs publics et il plaide plutôt pour le renforcement de la coopération et de la cohérence de l'action des pouvoirs publics considérés dans leur ensemble.

Progrès, contrôle et responsabilisation

16. Le CdR reconnaît qu'il est important que le futur cadre se prête à être contrôlé et soit transparent, et que des critères clairs soient établis pour que les progrès accomplis puissent être évalués de manière efficace. De même, le CdR se range à l'avis de la Commission quand elle estime que la participation et la responsabilisation, ainsi que l'établissement de règles et d'institutions de qualité élevée, sont essentiels à cette fin.

17. Un contrôle efficace des progrès accomplis commence par des objectifs et des chiffres-cibles clairement établis. À cet égard, il convient en effet de tenir compte de la diversité des situations nationales, comme l'indique la première communication. Celle-ci pose cependant aussi, à juste titre, le constat suivant: «Enfin, les travaux sur les cibles, y compris les indicateurs, doivent être menés de manière à susciter la transformation nécessaire dans tous les pays à différents niveaux de développement, en vue de réaliser les objectifs universels.» La diversité des situations ne peut dès lors pas être utilisée comme prétexte pour ne pas s'engager, l'interdépendance face aux défis à relever ne le permettant pas. Une forme rigoureuse de responsabilisation horizontale réciproque entre États est donc nécessaire.

18. Les circonstances diffèrent non seulement entre les pays, mais aussi au sein de ceux-ci, justifiant ainsi des différences en ce qui concerne les indicateurs, les approches et les cibles. Cette question doit faire l'objet d'un débat entre les autorités nationales et les collectivités territoriales. Et là encore, la responsabilisation horizontale — en l'occurrence, une responsabilisation réciproque entre collectivités locales et régionales — est indispensable. Apprendre les uns des autres, en s'appuyant sur des valeurs de référence, des évaluations par les pairs, etc., comme évoqué dans la seconde communication, constitue souvent une meilleure approche que la responsabilisation verticale et les sanctions.

19. Le programme de réforme tirera une partie de sa force du large soutien dont il devrait bénéficier et de la volonté de tous les acteurs, à tous les niveaux, de s'engager en sa faveur. De même, les niveaux local et régional revêtent une réelle importance en matière de participation et de responsabilisation. Les collectivités locales et régionales sont prêtes à s'engager sur cette voie et acceptent également de coopérer à la collecte de données aux fins du suivi du programme de réforme et de la poursuite de sa mise en œuvre. À cet égard, les associations nationales et internationales de collectivités locales et régionales ont un rôle naturel à jouer. Le CdR demande à la Commission et aux États membres de veiller à ce que la collecte des données reste proportionnée à l'objectif poursuivi et qu'il soit tenu compte des frais occasionnés et de l'investissement en temps.

20. Le CdR souscrit dès lors également au point de vue de la Commission jugeant qu'il est essentiel d'améliorer l'utilisation des données existantes. La collecte de données devrait, autant que faire se peut, être intégrée aux structures existantes, lesquelles devraient, si nécessaire, être renforcées. Nous songeons, à cet égard, aux services de l'état civil, du cadastre, des chambres de commerce, de l'administration fiscale, etc.

Un nouveau partenariat mondial

21. Un programme aussi vaste requiert un ensemble de mécanismes de mise en œuvre en tout genre, qu'ils soient financiers et non financiers, qu'ils reposent sur des textes réglementaires ou soient simplement fondés sur un engagement volontaire procédant de convictions, qu'ils émanent des pouvoirs publics, des milieux scientifiques et technologiques, de l'industrie ou des ONG, ou encore qu'ils ressortissent à des mécanismes économiques, dont le commerce équitable, pour ne citer que ces quelques exemples. Le CdR souscrit à l'engagement de la Commission en faveur de l'indispensable recours à tout un éventail d'instruments et il concentre le présent avis sur quelques aspects revêtant une importance spécifique pour les collectivités locales et régionales.

22. La seconde communication affirme à juste titre que le nouveau partenariat mondial devrait aussi libérer le potentiel de développement des collectivités et des parties prenantes locales et que la coordination entre les différents niveaux — mondial, national, régional et local — devrait être renforcée. Cela présuppose des collectivités locales et régionales fortes, qui doivent donc bénéficier d'une légitimité accrue, de responsabilités et de compétences clairement établies, bref, d'une forme mature de décentralisation. La communication pourrait être plus explicite sur ce point lorsqu'elle plaide pour un cadre juridique efficace.

23. Les responsabilités ne peuvent être réellement assumées que si les moyens nécessaires pour le faire sont également là. Cette mise à disposition peut se faire sous la forme de transferts du niveau national vers les collectivités locales et régionales, mais il est également possible de la réaliser en prévoyant des possibilités suffisantes pour mobiliser des ressources aux niveaux local et régional, notamment grâce à des impôts locaux et régionaux. Cet aspect relève, ici aussi, d'une décentralisation parvenue à maturité. Or le CdR est d'avis que, sur ce point également, les mécanismes de mise en œuvre — la mobilisation des ressources internes parallèlement à un soutien international — sont trop axés sur le seul niveau national.

24. Les mécanismes de mise en œuvre comprennent également l'assistance technique et le renforcement des capacités. De nombreux pays ne sont pas encore décentralisés ou ne le sont que dans une très faible mesure. Dès lors, les capacités des collectivités territoriales restent encore trop souvent limitées. Le Comité des régions estime dès lors indispensable que soit apporté un soutien important et à long terme, comprenant une assistance technique et un renforcement des capacités de ces pays, afin que le programme de réforme recueille l'adhésion indispensable aux niveaux local et régional. La réussite ou l'échec à ces niveaux aura une grande influence sur la perception qu'ont les citoyens des pouvoirs publics dans leur ensemble. Le Comité souscrit en outre à l'avis de la Commission selon lequel tous les partenaires de la coopération internationale doivent renforcer leur soutien aux processus de renforcement des capacités et invite l'UE à intensifier son soutien au renforcement des capacités des collectivités locales et régionales dans les pays partenaires.

25. La coopération décentralisée est un vecteur important pour renforcer les capacités des collectivités locales et régionales. Du reste, même au sein de l'UE, ainsi qu'avec d'autres pays plus avancés, l'échange de connaissances entre les collectivités locales et régionales offre une valeur ajoutée pour la réalisation du programme de réforme. En faisant référence à des avis antérieurs⁽⁴⁾, le CdR appelle par conséquent la Commission à ajouter expressément «la coopération décentralisée» à l'éventail des mécanismes de mise en œuvre. Elle ne représente à l'heure actuelle que 0,3 % du budget de la Commission consacré au développement. Le CdR plaide en faveur d'une augmentation de ce taux.

26. Pour contribuer à la mise en œuvre du programme de réforme et à la poursuite des échanges de vues, de connaissances et d'expériences à cet égard, le CdR réitère en outre son offre d'engager ses propres moyens, à savoir la plateforme d'information et de discussion (portail) des collectivités locales et régionales pour le développement⁽⁵⁾, l'Atlas de la coopération décentralisée, le dialogue bisannuel sur la coopération décentralisée («assises»), et deux forums internationaux, l'Assemblée locale et régionale euro-méditerranéenne (ARLEM) et la Conférence des collectivités régionales et locales pour le partenariat oriental (Corleap).

⁽⁴⁾ Par exemple, CDR732-2012-00-00-TRA-AC.

⁽⁵⁾ <http://lra4dev.cor.europa.eu/portail>

27. En conclusion, on peut dire que la mise en œuvre du programme de réforme doit bénéficier d'un large soutien du grand public. Les institutions n'y réussiront pas seules, et ce, même si la palette des intervenants va des pouvoirs publics aux ONG, en passant par les entreprises et les institutions de la connaissance. Une fois encore, les acteurs locaux revêtent une importance qu'il y a lieu de ne pas sous-estimer. Ces dernières années, des activités sur le thème des objectifs du millénaire pour le développement ont eu lieu dans de nombreux villages et villes, à travers toute l'Europe. Celle-ci compte d'ores et déjà 1 200 villes du commerce équitable⁽⁶⁾, et les premières régions du commerce équitable ont maintenant vu le jour. Les centaines de jumelages entre des communes d'Europe et leurs partenaires d'autres régions du monde constituent, depuis des décennies déjà, un moteur pour les associer aux relations internationales et leur en faire comprendre les enjeux, tandis que dans de nombreux endroits, les collectivités locales et régionales participent concrètement à l'Année européenne du développement 2015. Le CdR recommande que durant les prochaines années également, on continue à s'appuyer sur ce réseau pour faire participer nos citoyens au programme de réforme, en cherchant à favoriser leur engagement et leur soutien, leur responsabilisation, leur intégration et leur contribution au changement durable.

28. Le programme de réforme est vaste, ambitieux et indispensable. L'engagement de tous est nécessaire, à tous les niveaux et dans toutes les parties du monde. Les collectivités locales et régionales d'Europe sont prêtes à continuer à y apporter leur contribution, en coopération avec les autres.

Bruxelles, le 3 juin 2015

*Le président
du Comité européen des régions*
Markku MARKKULA

⁽⁶⁾ COR-2014-05704-00-00-AC-TRA