



C/2023/1327

22.12.2023

Avis du Comité européen des régions sur le thème «La prospective stratégique en tant qu'instrument de gouvernance et d'amélioration de la réglementation de l'Union européenne»

(C/2023/1327)

Rapporteur: Giorgio MAGLIOCCA (IT/PPE)

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS (CdR),

Un moment favorable

1. relève que la prospective stratégique constitue une discipline qui donne la possibilité d'envisager anticipativement et étudier de manière structurée, systématique et collective les différents futurs potentiels et, ainsi, de prendre des décisions plus appropriées;
2. souligne que la prospective stratégique n'a pas pour objectif de prévoir l'avenir mais de préparer à y faire face et, par là, de contribuer à une gouvernance anticipative à tous les niveaux; insiste dès lors sur l'importance qu'elle revêt, en particulier dans des environnements qui se caractérisent par leur complexité, des incertitudes et des changements rapides, pour que tous les niveaux institutionnels composant l'Union européenne montrent, face aux évolutions, davantage de résilience et de capacité à réagir à temps et de manière inventive, sur la base du principe de subsidiarité;
3. rappelle que les recommandations finales de la conférence sur l'avenir de l'Europe reposent sur les attentes des citoyens quant à une action de l'Union qui vise le long terme, soit durable et réponde aux enjeux de demain; se félicite, à cet égard, que la Commission ait reconnu l'importance que la prospective stratégique revêt tant pour constituer un de ses objectifs transversaux qu'à titre d'outil de gouvernance;
4. met en évidence l'apport de la prospective pour fournir des projections stratégiques de long terme, qui sont particulièrement importantes, s'agissant d'élaborer un programme stratégique pour l'avenir de l'Union européenne, dans la foulée des élections européennes de 2024 et en vue de l'adoption des nouvelles priorités politiques 2024-2029, ainsi que tout au long des phases préparatoires du nouveau cycle programmatique;
5. déplore que bien souvent, la prévision stratégique ne soit pratiquée que de manière sporadique ou limitée à un petit cénacle d'analystes et d'experts; estime en effet qu'elle revêt une valeur politique appréciable et qu'il convient donc de la considérer comme une réflexion de nature stratégique à mener au sein des institutions et appelée à constituer un processus d'interaction permanente avec leur environnement, leurs interlocuteurs et les citoyens, son objectif final devant consister à contribuer à une meilleure gouvernance à plusieurs niveaux et à des politiques tournées vers l'avenir et mieux adaptées aux besoins de la population;
6. considère par ailleurs comme des éléments de grande importance qu'un vice-président de la Commission ait été désigné en qualité de responsable pour la prospective stratégique et que cette action ait été intégrée dans les orientations et la panoplie d'outils pour «mieux légiférer», de 2021; escompte que la nouvelle Commission reprendra également à son compte les jalons concrets ainsi posés et que dans le futur, ils seront également approfondis;
7. met en exergue le potentiel que présente la prospective pour servir d'outil d'orientation stratégique qui apporte notamment une contribution utile pour affiner les décisions de nature financière et budgétaire: en cernant les facteurs dont l'incidence future sera la plus forte, ainsi que les impératifs qui y sont liés, elle aide à déterminer les priorités d'investissement et à assigner les ressources aux secteurs où elles sont susceptibles de produire un maximum d'effet;

8. insiste sur la nécessité que l'Union européenne, de manière transversale et plus systématique, intègre directement la prospective stratégique dans ses politiques, de façon à renforcer sa résilience et à garantir qu'elles soient conçues pour être parées à faire face aux enjeux de l'avenir; fait observer, de même, que le développement d'une culture de la prospective stratégique, s'attachant à améliorer la gouvernance à l'échelon local et régional, ainsi que le resserrement des connexions avec les autres niveaux de prise de décision forment des composantes essentielles des efforts déployés pour bâtir la résilience et développer une gouvernance anticipative et participative dans toute l'Union européenne et à l'échelle mondiale;

9. fait valoir que les collectivités régionales et locales, tout comme d'autres parties prenantes des territoires et les citoyens, dont tout particulièrement les jeunes, doivent constituer des intervenants essentiels dans l'exercice de la prospective stratégique, en apportant une contribution volontariste aux choix qui détermineront leur avenir;

Tendances mondiales et enjeux territoriaux

10. considère qu'il est capital de cerner en temps voulu et de manière systématique les répercussions que les tendances à l'œuvre au niveau mondial exercent à l'échelle territoriale, dans la mesure où pour comprendre les différents scénarios possibles et mieux s'y préparer, il est indispensable d'articuler davantage les informations et capacités présentes aux différents échelons;

11. estime par conséquent qu'il est primordial de déterminer les modalités et les canaux qui sont les plus appropriés à utiliser pour que les collectivités régionales et locales et les autres intervenants territoriaux de premier ordre, comme les agences de développement des régions, puissent tirer parti des activités de prospective stratégique qui existent déjà au niveau européen ou y apporter leur contribution;

12. rappelle que le rapport réalisé par l'ESPAS⁽¹⁾ sur les tendances mondiales et ceux de prospective stratégique qu'élabore la Commission décrivent effectivement les enjeux, d'une portée capitale, auxquels doivent faire face tous les niveaux de gouvernance au sein de l'Union européenne, consistant notamment à chercher à atteindre une autonomie stratégique, à répondre à la nécessité d'atténuer les changements climatiques et de s'y adapter, à concilier la transition écologique et celle d'ordre numérique, à assurer la durabilité dans le domaine économique et social et à se saisir d'urgence du problème du creusement des disparités entre les territoires et des retombées du phénomène d'urbanisation qui est en cours; souligne que le véritable défi consiste à étudier la manière dont les tendances ainsi dégagées peuvent interagir les unes par rapport aux autres et à en appréhender en temps voulu les retombées territoriales et sociales, mais aussi les effets des politiques et décisions qui sont arrêtées au niveau européen pour y faire face; met particulièrement en avant l'importance que revêt une analyse adéquate des répercussions qu'elles produisent en ce qui concerne le monde du travail, les politiques industrielles et, le cas échéant, le creusement des disparités, entre les territoires comme entre les pays;

13. relève que l'urbanisation constitue le point de convergence des principales tendances à l'œuvre à l'échelle mondiale et que l'on peut considérer qu'elle représente, pour nombre d'entre elles, une force qui les accélère; fait observer par ailleurs que les villes doivent gérer un nombre croissant d'enjeux transnationaux, en agissant de plus en plus comme des acteurs mondiaux, par une évolution qui est lourde de conséquences pour la réflexion stratégique;

14. constate que les villes, les provinces et les régions constituent des lieux de transformation et attire dès lors l'attention sur la nécessité que ces processus soient régis par une planification territoriale stratégique qui soit novatrice, participative et axée sur le long terme; juge à cet égard qu'une approche à base territoriale, des schémas d'action multisectoriels⁽²⁾, des processus tels que la spécialisation intelligente, les alliances interrégionales et les écosystèmes en faveur de l'innovation peuvent favoriser l'émergence de nouveaux modèles territoriaux pour des sociétés plus durables, en réduisant par ailleurs le risque que des territoires entiers ne se trouvent laissés pour compte; met en exergue que la prospective stratégique constitue un outil approprié pour favoriser les processus de ce type;

15. invite à approfondir le débat sur les approches qui, concernant les procédures de prise de décision, soient les plus judicieuses et fructueuses à utiliser en matière de prospective stratégique territoriale, en tenant également compte des limites méthodologiques, des spécificités et des problématiques du contexte où elles s'appliquent, qu'il s'agisse, pour ne prendre que ces exemples, des vulnérabilités sociales croissantes, de la diversité que présentent les territoires ou des facteurs provoquant une insatisfaction chez les citoyens;

(1) ESPAS: système européen d'analyse stratégique et politique.

(2) Il peut s'agir, par exemple, de schémas d'action qui combinent des politiques concernant l'industrie, l'innovation et l'éducation.

Valeur ajoutée de la prospective stratégique pour le programme «Mieux légiférer» de l'Union européenne

16. souligne que la prospective stratégique fait partie intégrante des efforts et des instruments que l'Union européenne déploie dans le cadre de son programme «Mieux légiférer», visant à produire une réglementation fondée sur des données probantes qui soit durable, transparente et apte à affronter les enjeux de demain, de manière à dégager une valeur ajoutée maximale pour les citoyens de l'Union; relève que cette démarche concorde totalement avec la notion de «subsidiarité active» dont il se fait lui-même le promoteur⁽³⁾;

17. réitère son appel à élaborer, en coopération étroite avec le Centre commun de recherche de la Commission européenne, un tableau de bord de la vulnérabilité des territoires afin de mieux connaître et prendre en compte les risques liés à de telles fragilités⁽⁴⁾;

18. rappelle que les différents niveaux de gouvernance, à commencer par celui des villes et des régions, régissent chacun des facteurs d'une haute importance pour tous les stades du cycle de vie par lesquels passent la législation de l'Union européenne et ses politiques; met en évidence, à cet égard, l'importance que revêtent certaines étapes, qu'il s'agisse de cerner en commun les défis à venir et les tendances de long terme, de procéder, lors de l'élaboration de la législation afférente, à une évaluation minutieuse des répercussions qu'elle produira également au niveau territorial, notamment en érigeant en obligation la réalisation d'analyses d'impact territorial, de vérifier, y compris par l'entremise du Comité lui-même et des niveaux de gouvernance infranationaux, si l'action envisagée est compatible avec le principe de subsidiarité et celui de proportionnalité, ou encore de réexaminer la mise en œuvre de la réglementation et d'en jauger l'opportunité, en utilisant aussi des critères d'impact territorial, par exemple grâce au recours au réseau de pôles régionaux (RegHub) qu'il a mis en place et à la plate-forme «Prêts pour l'avenir»; juge par ailleurs que les méthodes de la prospective, telles que les tests de résistance appliqués aux politiques, peuvent aider à améliorer la préparation pour faire face à des crises et événements à caractère disruptif, et encourage à emprunter cette voie;

19. fait observer que la création du groupe de pilotage pour une meilleure réglementation et une subsidiarité active (BRASS-G) fédère, au niveau politique, les différentes activités qu'il mène lui-même dans le domaine du mieux légiférer; envisage que soit intégré dans cette instance un de ses membres qui concentrerait son attention sur le thème de la prospective stratégique;

Coopération interinstitutionnelle en matière de prospective

20. confirme sa volonté d'apporter sa contribution et une valeur ajoutée aux efforts interinstitutionnels que l'Union européenne déploie dans le domaine de la prospective stratégique; dans cet ordre d'idées, accueille favorablement les propositions que sa conférence des présidents a adoptées en 2022 dans sa feuille de route concernant ses activités de prospective stratégique;

21. se propose de mener une action de renforcement des connaissances et de sensibilisation en matière de prospective stratégique auprès de ses membres et de ses fonctionnaires, ainsi que des personnels de collectivités régionales et locales assumant des fonctions clés; a l'intention, pour ce faire, de promouvoir des actions de formation adaptées aux besoins spécifiques en la matière;

22. prend l'engagement de contribuer, en tirant parti de la perspective territoriale, aux activités de coopération interinstitutionnelle qui sont déjà en place, qu'il s'agisse de participer activement au système européen d'analyse stratégique et politique (ESPAS), d'assurer une «surveillance de l'horizon» ou de détecter les tendances d'importance majeure pour l'avenir; insiste, par conséquent, pour que cette dimension soit intégrée dans le rapport de prospective stratégique de la Commission et celui de l'ESPAS;

23. réitère son intention d'intégrer à travers l'ensemble de ses avis l'approche de la prospective stratégique et se félicite que les études qui appuient ses activités soient de plus en plus nombreuses à contenir des éléments prospectifs;

24. préconise par ailleurs de favoriser les synergies et des modes d'échange plus poussés entre les villes, les provinces et les régions qui sont intéressées par un renforcement de leurs capacités de prospective stratégique ou un partage de leurs bonnes pratiques ou processus d'apprentissage mutuel;

25. s'engage dès lors à relayer les visions prospectives de ses propres membres au niveau européen, ainsi qu'à collecter et valoriser les compétences et expériences des collectivités territoriales et des autres structures locales en matière de prospective;

(3) La «subsidiarité active» consiste à associer tous les niveaux de gouvernance, d'une manière constructive, à la création de la valeur ajoutée de l'Union européenne.

(4) Avis du Comité européen des régions sur le thème «Préparation aux crises et gestion des crises: renforcer la résilience de l'Union, de ses régions et de ses villes» (JO C 257 du 21.7.2023, p. 6).

26. est disposé, en coopération avec les institutions de l'Union, à militer pour que les activités de prospective stratégique qui sont engagées au niveau local, provincial et régional s'articulent plus étroitement avec celles menées à l'échelon national; signale dès lors que lui-même est intéressé à être informé des initiatives prises dans ce domaine par les présidences tournantes du Conseil de l'Union européenne ou par la Commission, et à y être associé;

27. engage la Commission, notamment le Centre commun de recherche, ainsi que le Parlement, dont, en particulier, son service de recherche (EPRS), à coopérer avec lui pour développer des instruments d'accès aisé et multilingues, par exemple sous la forme de manuels, cours de formation ou boîtes à outils, afin d'encourager la diffusion de compétences communes et de renforcer les structures de prospective stratégique des collectivités régionales et locales;

28. fait valoir qu'il existe de nombreuses approches en matière de prospective stratégique et que les collectivités territoriales devraient pouvoir choisir, avec toute la souplesse voulue, les méthodes qui concordent le mieux avec leurs exigences et leurs capacités, ou encore concevoir des démarches qui leur seront propres;

29. invite le Centre commun de recherche à œuvrer en coopération étroite avec lui afin de développer des approches méthodologiques et des applications thématiques qui soient adaptées aux besoins des pouvoirs infranationaux et des parties prenantes de l'échelon territorial; se félicite dès lors de la coopération qu'au sein de son groupe de travail «Pacte vert: investir l'échelon local», il a nouée avec ce centre pour organiser un exercice de prospective sur l'avenir du pacte vert;

Recommandations pour une prospective stratégique dotée d'une approche territoriale

30. fait observer qu'il importe d'intégrer une perspective territoriale et une vision stratégique globale dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme 2024-2029; presse par conséquent le Parlement, les présidences du Conseil et la Commission de prendre acte de l'enjeu que constitue cette dimension et de l'incorporer dans leurs différents rapports et activités de prospective stratégique;

31. demande à être consulté de manière systématique et en temps opportun dans le déroulement du processus par lequel la Commission élabore son rapport annuel de prospective stratégique, et s'engage à inclure lui-même dans son rapport annuel sur l'état des villes et des régions dans l'Union européenne une dimension plus affirmée de prospective stratégique;

32. fait valoir que la promotion des activités de prospective stratégique participative au niveau local revêt une valeur démocratique et qu'il est important d'œuvrer, en partant du terrain, en faveur d'une gouvernance à plusieurs niveaux et d'un programme de développement durable; invite en conséquence à initier et associer les citoyens et les collectivités régionales et locales aux actions de prospective, comme la surveillance de l'horizon, la détection des signaux faibles et des tendances de long terme, la définition de scénarios possibles et la détermination collective des options pour l'avenir;

33. avance qu'une future révision de l'accord interinstitutionnel (AII) sur le mieux légiférer devrait reconnaître clairement la prospective stratégique à titre de composante essentielle de ce programme; souligne, dans ce contexte, que lui-même devra être davantage pris en compte et jouer un rôle plus percutant en la matière, en particulier au sein du comité d'examen de la réglementation (CER), eu égard à la légitimité politique de ses membres et à l'expérience tirée du niveau territorial dont il peut être le vecteur;

34. tient à signaler que sur la base de la révision de l'accord susmentionné, il devrait avoir accès aux trilogues de codécision, et réaffirme son engagement à explorer de nouvelles manières d'influer sur le dialogue interinstitutionnel au sein de l'Union européenne, cet enjeu étant d'autant plus pertinent que la prospective stratégique, ainsi que sa dimension locale, sont reconnues comme des éléments clés pour l'élaboration du programme de l'Union européenne;

35. demande que soit renforcé le rôle que les collectivités locales et régionales et lui-même jouent pour définir les politiques de l'Union européenne; estime, par exemple, qu'il est nécessaire que les responsables politiques soient davantage associés aux tests de résistance, afin d'adopter une démarche d'anticipation et de revoir la législation de l'Union, ainsi que pour adapter lesdites politiques⁽⁷⁾;

36. engage les autres institutions de l'Union à le soutenir dans le renforcement des capacités de prospective des collectivités locales et régionales, grâce à des actions appropriées de diffusion et de formation qui s'adresseront aux décideurs politiques territoriaux et aux fonctionnaires publics locaux; demande que ces institutions coopèrent avec lui pour rehausser le profil et la visibilité des activités de prospective stratégique territoriale dans toutes les phases du processus décisionnel de l'Union;

(7) Avis du Comité européen des régions sur le thème «Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire» (JO C 301 du 5.8.2022, p. 33).

37. invite les collectivités régionales et locales à investir dans la prospective stratégique et la contribution qu'elle peut apporter, par exemple, pour un aménagement du territoire à plus longue vue, systématique, cohérent et participatif, ou encore pour des stratégies de développement plus novatrices et durables.

Bruxelles, le 11 octobre 2023.

Le président
du Comité européen des régions
Vasco ALVES CORDEIRO
