



Vers une approche européenne de la gouvernance locale démocratique, la décentralisation et le développement territorial

Réponse du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE) au papier de discussion de la Commission européenne
Juin 2008

Introduction

1. Le Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE) salue en principe la proposition de la Commission européenne de rédiger une Communication sur la gouvernance démocratique locale, et soutient la démarche principale présentée dans ce papier de discussion (et de manière plus détaillée dans le document de contexte).

2. Le CCRE rassemble les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux dans 37 pays. Actuellement présidé par Michael Häupl, Maire et Gouverneur de Vienne, le CCRE a toujours œuvré, depuis sa création en 1951, pour promouvoir une Europe unie basée sur l'autonomie et la démocratie locales et régionales. Ces dernières décennies, nous avons travaillé en étroite coopération, et à chaque étape, avec les associations nationales des pays membres de l'UE ou candidats à l'adhésion ; nous sommes convaincus que le renforcement du rôle et des compétences des niveaux de gouvernement local et régional dans ces pays a constitué un élément extrêmement important pour la réussite du processus d'élargissement.

3. Ces dernières années, et en reflétant les processus de mondialisation qui affectent les gouvernements tant locaux et régionaux que nationaux, nos membres - et leurs membres - ont joué un rôle croissant dans le partenariat et la coopération internationaux, et plus spécifiquement dans la coopération nord-sud. Nous avons mis en place en 2002 un groupe de travail sur la coopération nord-sud (réunissant des experts et acteurs de nos associations nationales) afin de répondre à cette nouvelle demande de nos membres, et ce groupe a coopéré avec la Commission et le Parlement sur les questions de développement international, y compris la mise en place du nouveau programme thématique pour les acteurs non étatiques et les autorités locales.

4. Le CCRE est également la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) depuis sa fondation en 2004, après avoir été celle de l'Union Internationale des Pouvoirs Locaux (IULA). L'un des trois principaux objectifs de notre programme de travail annuel est de renforcer la contribution des pouvoirs

locaux et régionaux sur la scène internationale à la démocratie, au développement, à la paix et la compréhension mutuelle. Nous avons étroitement coopéré avec la Campagne du Millénaire des Nations Unies pour faire connaître et soutenir les Objectifs du Millénaire pour le Développement auprès des pouvoirs locaux et régionaux européens par des conférences, séminaires et publications, etc.

5. A la mi 2007, le CCRE et un large éventail de partenaires ont décidé de mettre en place une nouvelle « plateforme » pour faire entendre une voix plus unie aux institutions européennes, y compris pour ce qui concerne le nouveau programme thématique pour les acteurs non étatiques et les autorités locales. Avec le CCRE, la plateforme rassemble les principaux réseaux européens d'autorités régionales, ainsi que l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) et CGLU. La Plateforme des Pouvoirs Locaux des pays ACP s'est associée depuis le début. De nombreuses associations et organisations nationales et un certain nombre de villes sont également partenaires de la plateforme (une demande de cofinancement sous l'objectif 3 du programme ANE-AL a été présentée en avril).

6. Nous espérons que ce bref compte-rendu démontrera le niveau d'intérêt et d'expérience qui existe au sein de la communauté européenne des pouvoirs locaux et régionaux, que nous souhaitons voir à l'avenir mieux coordonnés et disposer de meilleures ressources. Jusqu'à présent, une grande partie du travail de coopération des pouvoirs locaux était financée ou cofinancée par les gouvernements nationaux ou (parfois) par les institutions internationales, tandis que le rôle de l'Union européenne, par rapport au partenariat pour les pouvoirs locaux et la gouvernance, a été très limité.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

7. Nous avons mentionné plus haut que le CCRE a travaillé ces dernières années pour démontrer l'importance des Objectifs du Millénaire pour le Développement et le rôle clé que peuvent jouer les pouvoirs locaux - du nord et du sud - pour atteindre ces objectifs. D'une manière générale, la plupart des OMD ne peuvent être réalisés que si tous les différents niveaux de gouvernements travaillent ensemble. L'exemple le plus manifeste du rôle des pouvoirs locaux par rapport aux OMD est l'amélioration de la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis. Seuls les gouvernements des villes peuvent réellement entreprendre la réhabilitation des quartiers pauvres, mais pour y parvenir ils ont besoin de politiques nationales efficaces, de cadres financiers, et - normalement - d'aides financières. Mais améliorer la vie des habitants de taudis peut également, dans le même temps, aider à atteindre les objectifs relatifs à l'eau, aux installations sanitaires, et à la santé. En bref, nous sommes convaincus que soutenir la bonne gouvernance locale est essentiel si nous voulons avoir une chance de réaliser les OMD et leurs cibles.

Gouvernance démocratique locale et décentralisation

8. Il est évident que les notions de « gouvernance » et de « bonne gouvernance », dans la mesure où elles sont liées aux autorités publiques, sont très difficiles à définir de façon claire et consensuelle. Nous constatons que la page 6 du papier de discussion présente de nombreuses définitions partiales, qui devraient selon nous

être synthétisées pour donner lieu à une notion plus complète. Elles sont les suivantes :

- La gouvernance locale porte sur le pouvoir et l'autorité et sur la manière dont une région, une municipalité ou une communauté gère ses affaires
- La gouvernance locale porte sur les citoyens et les institutions, et leurs relations avec l'Etat au niveau régional, municipal et communautaire
- La gouvernance démocratique locale est un processus décisionnel inclusif en matière de développement local / municipal / décentralisé ainsi qu'une approche participative vers la préparation, la mise en application et la gestion de plans de développement.

9. Nous sommes d'accord sur le point selon lequel « le fait que les autorités locales et décentralisées soient efficaces ou non ... est le facteur le plus important, celui qui détermine si un développement réussi a lieu » - et approuvons pleinement que pour mettre en place une gouvernance locale démocratique, les structures institutionnelles locales et décentralisées doivent être capables, responsables et redevables vis-à-vis des besoins et des droits des citoyens. La réactivité et la responsabilité sont des attributs essentiels pour une autorité locale qui est capable de s'engager envers les citoyens et les partenaires. Mais les stratégies de développement en soutien à la gouvernance démocratique locale doivent aborder la question de capacité, qui comporte elle-même deux aspects :

- Les compétences et pouvoirs admis par la loi et en pratique pour les pouvoirs locaux (par ex. la question de décentralisation)
- Les aptitudes et la qualification des ressources humaines (capacité) pour un bon gouvernement, gestion et administration, à la fois pour les élus et les fonctionnaires.

La question de capacité est en fait fondamentale, comme une autorité locale engagée dans des méthodes participatives mais qui manquerait de capacité interne ne peut parvenir aux résultats attendus.

10. Le CCRE et ses membres s'engagent à promouvoir les pouvoirs locaux démocratiques partout dans le monde, et soutiennent le sens général de la déclaration selon laquelle « il n'y a pas de gouvernance locale efficace sans gouvernance démocratique au niveau national ». Cependant, dans de nombreux cas - même dans les pays où la gouvernance nationale est imparfaite - le travail avec les pouvoirs locaux engagés à défendre les intérêts de leur population locale peut réellement progresser.

11. Nous voulons particulièrement souligner, en termes de responsabilité et de représentation, le rôle et les besoins des femmes. Nous sommes persuadés qu'une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision locale est un composant essentiel de la bonne gouvernance locale - et de fait, certains pays en développement ont beaucoup à nous enseigner à cet égard. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de s'assurer que les femmes sont consultées et impliquées dans le processus démocratique local.

12. En ce qui concerne la manière dont les politiques démocratiques peuvent améliorer la gouvernance locale, nous voulons souligner l'importance d'évaluer comment - en pratique et légalement - les citoyens et les habitants (qui peuvent ne pas disposer de la citoyenneté) peuvent participer librement aux questions de développement local.

13. Concernant l'aide au renforcement des capacités dans les pouvoirs locaux, nous insistons sur le fait qu'une utilisation plus large des actions des pouvoirs locaux par les pairs soit permise, par exemple à travers les échanges et les jumelages. Actuellement, des sommes importantes sont dépensées en faveur de consultants qui n'ont pas une grande expérience des pouvoirs locaux.

14. Nous recommandons en particulier de soutenir plus fortement le renforcement du rôle des associations nationales de pouvoirs locaux. Si l'on rappelle que l'Europe compte à elle seule environ 100 000 communes, collectivités locales et régionales, on se rend compte de l'ampleur du problème d'aider à augmenter la capacité des pouvoirs locaux à travers le monde. Même en ne tenant compte que des plus grands, il en reste encore des dizaines de milliers. Il est ainsi très important d'aider à « former les formateurs » et obtenir un effet multiplicateur si nous voulons progresser. De nombreuses associations nationales européennes de pouvoirs locaux et régionaux sont prêtes à jouer un rôle croissant, et certaines ont une expérience de longue date.

Développement territorial

15. Nous soutenons l'inclusion du concept de développement territorial, que nous avons également soutenu dans le contexte des politiques communautaires (par ex. la cohésion territoriale). Naturellement, le terme « territoire » peut s'appliquer à pratiquement toutes les tailles, mais il implique l'idée d'une zone et une population suffisamment importantes pour qu'il soit nécessaire et approprié de mettre en place une stratégie de développement - une zone sociopolitique, qui peut être une province, une région (infranationale), ou une ville / une aire métropolitaine. Dans de nombreux cas, cela demande une structure de gouvernance territoriale rassemblant différentes municipalités dans un cadre coopératif, ou une province et ses collectivités locales travaillant ensemble.

16. D'une manière générale, le rôle des pouvoirs locaux de petite ou moyenne taille est perçu comme la prestation de service et le développement et la participation de la communauté, alors que les provinces/régions ainsi que les plus grandes villes sont chargées de promouvoir des stratégies plus larges pour le développement économique et social. A l'heure actuelle, l'Alliance des Villes (qui coopère étroitement avec CGLU) joue un rôle important dans la promotion du développement des stratégies globales de développement des villes, et ce mécanisme pourrait être soutenu ultérieurement par l'UE.

17. La question du développement territorial met donc également l'accent sur celle de la subsidiarité, par exemple quels mandats seraient le mieux entrepris à quel niveau. Il s'ensuit qu'en termes généraux, l'autorité locale doit traiter avec les services locaux et le développement de la communauté locale, tandis que la province/région/aire métropolitaine (pourtant créée en termes politico-administratifs)

devrait être chargée du développement durable régional large. La bonne gouvernance locale doit tenir compte des deux.

Approches novatrices

18. Bien que la coopération décentralisée soit depuis longtemps intégrée dans le soutien communautaire au processus de développement local, cela ne s'est pas fait par une implication importante des autorités locales elles-mêmes. C'est pourquoi le CCRE pense qu'il est urgent et essentiel de trouver de nouvelles manières de promouvoir et soutenir la coopération décentralisée entre, ou avec, les autorités locales.

19. Le document de discussion se réfère aux jumelages institutionnels locaux, ce qui est peut-être une description déplaisante, sinon précise, de ce qui est sans doute mieux connu comme jumelages internationaux, liens entre villes jumelles, ou partenariats de jumelages. Le volume considérable de la coopération de ville à ville et la coopération municipale internationale peut être perçu en partie comme l'expression des jumelages institutionnels locaux, bien que le terme « jumelage » implique une relation à plus long terme qu'un simple projet de coopération à court terme. Nous pensons également qu'une coopération de province à province et de local à local peut être bénéfique.

20. Depuis une cinquantaine d'années le CCRE promeut les jumelages européens, et est reconnu comme partenaire clé dans ce domaine par la DG Education et Culture. Nous serions heureux de faire partager notre expérience et discuter de son application possible dans un contexte international plus large, notamment avec les autorités locales des pays en développement. Les jumelages européens sont largement basés sur les échanges de citoyens - c'est même un élément essentiel pour l'aide communautaire aux jumelages dans le programme l'Europe pour les citoyens. Nous tenons à soutenir les jumelages internationaux qui associent les citoyens des deux collectivités, mais comme l'implique le terme « institutionnels », il est aussi habituellement nécessaire de se concentrer sur le renforcement des capacités.

21. Nous croyons fermement que la Commission doit soutenir financièrement ce type de partenariat, mais en coopération avec les associations européennes, internationales et nationales. Nous pensons que c'est un excellent moyen d'expérimenter des méthodologies novatrices pour l'apprentissage mutuel. De plus, l'expérience d'URB-AL et d'Asia-URBS, bien qu'elle ne soit pas parfaite, démontre la valeur du travail en réseau dans un groupe de partenaires locaux. Nous préconisons une nouvelle fois le soutien aux jumelages institutionnels entre les associations d'autorités locales/régionales en tant qu'élément d'une stratégie plus large pour promouvoir la bonne gouvernance locale et pour le développement des capacités.

22. Le CCRE s'est activement engagé dans le processus de consultation pour le développement d'une charte sur la gouvernance locale et la coopération décentralisée. Nous croyons que cette initiative a permis de présenter clairement et brièvement les conditions principales d'une stratégie réussie pour la gouvernance démocratique locale.

23. Nous souhaitons que cette initiative tienne également compte des excellentes - et plutôt concises - Lignes directrices sur le renforcement des autorités locales élaborées l'année dernière par le Conseil d'Administration d'ONU-Habitat. Ces Lignes directrices s'inspirent de la Charte européenne de l'autonomie locale sur certains points clés, tout en tenant compte de l'expérience et des besoins des pouvoirs locaux dans le monde. Elles ont pour but la bonne gouvernance locale, et non simplement le bon gouvernement local, avec des sections traitant de la démocratie locale participative et formelle. Ces Lignes directrices pourraient et devraient en effet jouer un rôle plus central dans les politiques communautaires sur la gouvernance locale.

24. Concernant l'idée de la « bourse », c'est une idée vers laquelle nous progressons très fortement. Dans notre programme de travail 2008, nous avons déjà inclus la mise en place d'un nouveau site Internet sur les jumelages avec une aide à la recherche de partenaires, qui est en train d'être réalisée. Nous avons prévu de l'élargir aux partenariats de jumelages internationaux, mais après consultation avec la DG Développement et en tenant compte des Journées du Développement 2008, nous avons décidé de le reporter. Comme pour tous les sites Internet se pose la question du développement initial, mais également de la façon de maintenir le site et d'assurer son efficacité dans l'avenir. Nous désirons en discuter ultérieurement avec la DG Développement. Nous nous assurerons que le site pourra être utilisé aussi bien par les régions que par les autorités locales recherchant des partenaires, bien que le nombre de régions soit bien plus limité que celui des pouvoirs locaux. Le succès de ce site dépendra de l'importance de la publicité et du soutien.

Efficacité de l'aide au niveau local

25. Nous pensons que la démocratie locale et les initiatives de gouvernance peuvent être très efficaces, et encore davantage avec une forte appropriation locale. Il existe cependant quelques questions difficiles - étant donné l'étendue des domaines des pouvoirs locaux nécessitant un soutien, comment choisir ? De plus, l'idée de jumelage ou de coopération de local à local implique une approche décentralisée dans laquelle les acteurs peuvent se choisir plutôt que le résultat d'une analyse plus scientifique. Nous pensons que cette approche très décentralisée a de réels avantages, et peut conduire à des relations plus durables et « organiques » (naturelles).

26. Nous voulons une nouvelle fois mentionner le rôle des associations nationales dans les pays en développement, en particulier avec leurs homologues du nord, comme un moyen d'améliorer l'efficacité de l'aide au niveau local, étant donné que les associations sont là pour aider leurs membres à travers le pays.

27. De plus, il existe déjà des exemples - qui peuvent être accrus - d'une approche plus ciblée pour la coopération de local à local par les autorités locales européennes dans une région ou un domaine spécifique travaillant d'une manière plus coordonnée avec un groupe de partenaires d'une région particulière d'un pays en développement.

Conclusion

28. Le CCRE accueille avec satisfaction le souhait de la Commission de se concentrer sur la gouvernance locale. Nous espérons que cela se déroulera de manière plus régulière à travers les programmes nationaux, mais également à travers un éventail de modalités qui permettent le travail de coopération entre les autorités locales/régionales européennes et leurs associations avec des partenaires dans les pays en développement.

29. Il est important de noter que certaines autorités régionales européennes - et certaines grandes villes - agissent comme une sorte de donateur. Cependant, la plupart des villes et des pouvoirs locaux en Europe ne peuvent pas, légalement ou en raison de ressources limitées, agir de manière significative comme de purs « donateurs ». D'un autre côté, ils constituent une ressource potentielle inestimable pour partager les connaissances et l'expertise et dans le renforcement du gouvernement local et de la gouvernance locale. Les associations européennes et internationales de pouvoirs locaux et régionaux sont également prêtes à jouer un rôle plus complet dans l'avenir, en liaison étroite avec la Commission, ainsi qu'avec CONCORD en tant que représentant des ONG relatives à la gouvernance locale. Nous appelons les institutions européennes à faire en sorte que ce potentiel considérable devienne réalité sur le terrain.