

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission du développement régional

2008/2064(INI)

3.7.2008

PROJET DE RAPPORT

sur la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional, et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale (2008/2064(INI))

Commission du développement régional

Rapporteur: Jean Marie Beaupuy

PR_INI

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la gouvernance et le partenariat aux niveaux national et régional, et une base pour des projets dans le domaine de la politique régionale (2008/2064(INI))

Le Parlement européen,

- vu les articles 158 et 159 du traité instituant la Communauté européenne,
 - vu l'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu l'Agenda territorial et la Charte européenne de Leipzig et le programme d'action pour la mise en œuvre de l'Agenda territorial,
 - vu l'étude du département thématique (politiques structurelles et de cohésion) sur gouvernance et partenariat en politique régionale (PE 397.245),
 - vu l'avis du Comité des Régions (COTER-...) et celui du Comité économique et social européen sur la gouvernance et le partenariat,
 - vu l'avis exploratoire du Comité économique et social européen "Pour une évolution équilibrée du milieu urbain: Défis et opportunités",
 - vu le "guide pratique sur le financement européen pour la recherche, le développement et l'innovation" de la Commission européenne,
 - vu le deuxième cycle du programme URBACT (2007-2013), Programme européen ayant vocation à favoriser l'échange d'expériences entre les villes européennes, et notamment les sept nouveaux réseaux thématiques portant sur la gouvernance,
 - vu l'article 45 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission du développement régional et l'avis de la commission du contrôle budgétaire,
- A. considérant que les solutions pratiques attendues par nos concitoyens en matière de services publics (tels que les transports publics, l'eau potable, les logements sociaux etc.) ne peuvent être obtenues qu'avec une bonne gouvernance au niveau de deux systèmes complémentaires: d'une part, le système institutionnel qui prévoit la répartition des compétences et des budgets entre l'Etat et les autorités régionales et locales; d'autre part, le système de partenariat qui réunit différents acteurs publics et privés concernés par le même sujet sur un territoire déterminé,
- B. considérant qu'une meilleure coopération entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes et des projets financés par les fonds structurels et de cohésion permet de rendre la politique de cohésion plus efficace et d'augmenter l'effet levier,
- C. considérant qu'une approche intégrée doit non seulement prendre en compte les aspects

économiques, sociaux et environnementaux du développement des territoires, mais aussi veiller à coordonner les intérêts des différents acteurs concernés en considérant les spécificités territoriales, afin de pouvoir répondre aux défis locaux et régionaux,

- D. considérant qu'une meilleure coordination des différentes politiques publiques et une gouvernance réussie sont indispensables pour faire avancer le développement durable des territoires,
- E. considérant que le concept d'approche intégrée est désormais considéré comme une nécessité et qu'il convient maintenant d'en obtenir une réelle mise en pratique,
- F. considérant qu'il convient d'organiser un fonctionnement plus efficace entre les différentes autorités, organismes publics et privés sans forcément transférer des compétences juridiques et sans créer de nouvelles collectivités en permettant à chacun d'être plus efficace grâce à la coopération,
- G. considérant qu'il convient d'envisager une participation des autorités régionales et locales le plus en amont possible des négociations sur la législation communautaire et notamment dans le cadre des négociations sur le prochain paquet réglementaire cohésion,
- H. considérant que le concept de bassins de vie et d'emploi, consiste à prendre en compte des territoires élémentaires pertinents pour aborder des questions fondamentalement liées à la vie quotidienne des citoyens (transports, services publics, qualité de vie, emplois et activités économiques locales, sécurité, etc.),
- I. considérant qu'une connaissance du "management de projet" par les acteurs concernés par la mise en œuvre de la politique de cohésion est un facteur clé pour améliorer et faciliter la gouvernance,
- J. considérant qu'il convient de tirer partie des expériences réussies des nouvelles méthodes de gouvernance;

Gouvernance et fonds communautaires

1. demande à la Commission, au Conseil, aux Etats membres et aux autorités régionales et locales d'assurer une meilleure articulation des différents fonds communautaires (fonds structurels, programme communautaire de recherche et de développement, Fonds Européen du développement rural etc) destinés à promouvoir le développement régional et urbain;
2. invite les autorités régionales et locales à intensifier l'utilisation de l'approche intégrée dans l'actuelle période de programmation;
3. propose, dans le cadre de la future politique de cohésion, de rendre obligatoire le principe de l'approche intégrée;
4. propose, à des fins de simplification et d'efficacité, d'évaluer la faisabilité de fusionner dans la future politique de cohésion 2014-2020 les différents fonds européens, notamment FEDER, FSE et Fonds de Cohésion;

5. invite la Commission et les Etats membres, en collaboration avec les autorités régionales et locales, à entreprendre immédiatement une réflexion en matière de simplification des procédures de mise en œuvre de la politique de cohésion afin de réduire la charge bureaucratique des acteurs concernés;

Gouvernance et partenariat

6. invite la Commission européenne à dresser un bilan de la mise en œuvre du principe de partenariat par les Etats membres dans le cadre de l'élaboration des CRSN (Cadre de Référence Stratégique National) et des Programmes Opérationnels, identifiant les facteurs de réussite et d'échec de la gouvernance;
7. invite la Commission européenne à élaborer un guide facilitant la mise en œuvre de partenariats effectifs en respectant le cadre institutionnel propre à chaque Etat membre;
8. constate que le processus de partenariat ne peut fonctionner qu'avec des partenaires disposant des compétences et des ressources nécessaires, demande aux autorités de gestion de contribuer au renforcement de ces capacités;
9. rappelle l'obligation d'une consultation publique des citoyens sur la programmation, et constate que la participation publique dans la phase préparatoire des programmes opérationnels 2007-2013 n'a pas été concluante, invite donc la Commission à identifier les bonnes pratiques afin d'améliorer la participation des citoyens lors de la prochaine période de programmation;
10. demande aux Etats membres et aux autorités de gestion une meilleure intégration des partenaires à toutes les phases de la programmation des fonds structurels, y compris l'évaluation et lors des réunions des comités de suivi des programmes opérationnels;

Gouvernance multiniveaux

11. invite les Etats membres à développer dans les plus brefs délais les actions concrètes du premier programme de mise en œuvre de l'Agenda Territorial, notamment dans le cadre de la ligne 3.1, afin de renforcer la gouvernance multiniveaux;
12. suggère d'inclure la dimension de gouvernance dans le cadre de la ligne 4.1 du premier programme d'action de la mise œuvre de l'Agenda Territorial qui demande à ORATE de développer de nouveaux indicateurs pour la cohésion territoriale;
13. encourage les Etats membres à décentraliser la mise en œuvre de la politique de cohésion pour permettre un bon fonctionnement du système de gouvernance multiniveaux dans le respect du principe de subsidiarité et les invite à prendre les mesures nécessaires en matière de décentralisation;
14. encourage les Etats membres à déléguer la gestion des fonds structurels aux autorités régionales et locales afin de mieux les impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes opérationnels, ou a minima à leur octroyer des subventions globales leur permettant de s'inscrire pleinement dans le mécanisme de gouvernance multiniveaux;

Gouvernance et Dimension territoriale

15. demande aux Etats membres qui n'ont pas encore adapté leur législation nationale permettant la mise en œuvre du Groupement Européen de Coopération Territoriale (G.E.C.T) de le faire dans les plus brefs délais;
16. demande à la Commission européenne, sans vouloir remettre en cause la pertinence du niveau NUTS II, de rechercher les périmètres les plus pertinents pour mettre en œuvre de véritables politiques intégrées de développement des territoires vécus et des territoires de projets, notamment:
 - à l'échelle des bassins de Vie et d'Emploi, à savoir les villes et les zones rurales environnantes,
 - à l'échelle des territoires justifiant d'approches thématiques spécifiques tels que les massifs montagneux, les bassins versants des fleuves et rivières, les espaces littoraux;

Gouvernance et institutions de l'Union européenne

17. salue la reconnaissance accrue des autorités régionales et locales et le renforcement du principe de subsidiarité dans le Traité de Lisbonne, invite les institutions européennes à réfléchir dès à présent aux conséquences concrètes de telles évolutions;
18. constate qu'il n'existe pas au sein du Conseil d'entité spécifiquement dédiée à la politique de cohésion pour assurer un suivi stratégique de cette politique, qui représente le premier poste budgétaire de l'Union européenne, et demande aux Etats membres de prévoir au sein du Conseil des sessions spécifiques des ministres en charge de la politique de cohésion;
19. se félicite de la création au sein de la Commission de groupes interservices tels que celui sur "urbain" et celui sur l' "approche intégrée", demande à la Commission d'amplifier cette démarche de travail transversal et d'informer le Parlement de façon régulière des résultats des travaux desdits groupes;
20. s'engage à étudier l'adaptation du règlement intérieur du Parlement européen pour permettre un travail transversal sur les sujets impliquant plusieurs commissions parlementaires (groupes temporaires ou autres), notamment dans le cadre des travaux du groupe de travail sur la réforme parlementaire;
21. invite le Comité des Régions à renforcer ses actions pour développer la pratique de la gouvernance tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif;

Outils de promotion de la gouvernance réussie

22. demande à la Commission et aux Etats membres de soutenir le développement d'actions de formation à la gouvernance, avec l'ensemble des organisations d'enseignement et de formation publiques et privées, pour faire face aux grands défis communautaires;

23. invite les élus et les fonctionnaires des administrations nationales, régionales et locales impliqués dans la gestion des programmes opérationnels de la politique de cohésion à utiliser les ressources financières de l'assistance technique de ces programmes pour être formés à la gouvernance liée à ces programmes, et notamment au "management de projet";
24. estime que les réseaux européens d'échange de bonnes pratiques devraient amplifier leurs actions en matière de gouvernance et ainsi contribuer à les rendre plus opérationnelles;
25. se félicite de l'initiative de la présidence française de l'UE de lancer un processus d'élaboration d'un référentiel de la ville durable et solidaire et demande la prise en compte de la dimension de gouvernance dans ce référentiel;
26. propose la création d'un ERASMUS des élus locaux;
27. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le besoin de gouvernance pour faire avancer le développement durable

Afin de réussir le développement régional, il ne suffit pas de se mettre d'accord sur le *quoi faire*, mais il est primordial d'établir les mécanismes du *comment faire*, c'est-à-dire la gouvernance.

Les politiques à l'échelle régionale et urbaine doivent s'inscrire dans une stratégie de développement intégré. Il faut mettre en place des mécanismes qui permettent d'éviter que différentes politiques ne se contrecarrent. Faire avancer le développement durable des territoires n'est possible que par l'amélioration de la gouvernance.

Sur le terrain, la conception et la mise en place du développement régional se heurtent souvent aux divisions entre les organisations publiques (État, Régions, Communes et autres) qui disposent de leurs propres pouvoirs, budgets et calendriers. Les limites géographiques et administratives ne correspondent pas forcément au territoire nécessitant une réponse homogène en matière de transport, éducation, logement social et autres.. Les structures doivent donc s'adapter aux besoins des citoyens dans un monde de plus en plus interdépendant et en évolution rapide.

L'Union européenne comme force transformatrice de la gouvernance

L'Union européenne a fait considérablement évoluer la gouvernance au sein des différents Etats membres. Les politiques européennes, et plus particulièrement la politique de cohésion, ont déclenché un processus de transformation de la gouvernance: d'un système souvent centralisé et caractérisé par le cloisonnement (à la fois géographique et sectoriel), la gouvernance a évolué vers un système à plusieurs niveaux de plus en plus intégré.

Tout en respectant le cadre institutionnel de chaque Etat membre, la répartition des compétences, et le principe de subsidiarité, les institutions européennes peuvent stimuler un processus d'amélioration en matière de gouvernance à toutes les échelles: communautaire, nationale, régionale et locale.

Les initiatives communautaires, comme URBAN I et II dans les quartiers urbains et LEADER dans les zones rurales, ont démontré la performance de leur méthodologie. Cette méthodologie se caractérise entre autres par une approche intégrée multisectorielle, territoriale et ascendante. Elle implique également un étroit partenariat avec les autorités locales et les populations locales. Elle dispose en outre de différents outils innovants à même de promouvoir un processus d'apprentissage permanent et de mise en réseau.

Améliorer la gouvernance: du concept à l'application concrète

Le concept de l'approche intégrée, c'est-à-dire intégrer plus en profondeur toutes les politiques présentant un impact territorial, économique et social, est de plus en plus présent dans la législation européenne. Ce concept est né du besoin de décroisonner les structures politiques et administratives.

Il est désormais considéré comme une nécessité. On le trouve dans de nombreux textes des institutions européennes, et plus particulièrement dans le domaine de la politique de cohésion. Il est devenu un leitmotiv pour rendre les politiques européennes plus efficaces.

Si l'approche intégrée est reconnue comme la nécessité de prendre en compte les différentes thématiques liées à un même projet, la gouvernance en est le mécanisme de réalisation.

Ce rapport a pour but de présenter une série de propositions concrètes qui permettent d'améliorer les systèmes de gouvernance. Un accent particulier est mis sur l'application du principe de partenariat, élément clé de la politique de cohésion en matière de gouvernance.

Les nouvelles méthodes de gouvernance ne se substituent pas aux institutions publiques (européennes, nationales, régionales et locales) qui disposent de compétences et de budgets, mais elles leur donnent la possibilité de mettre en œuvre leurs propres politiques en cohérence avec l'ensemble des acteurs (publics et privés) concernés par un même sujet.

Gouvernance et fonds communautaires

L'architecture des fonds structurels avec ses différents objectifs, critères d'éligibilité et acteurs impliqués reste très complexe, néanmoins tous les fonds structurels, voire d'autres fonds communautaires, poursuivent le même but, à savoir faire avancer le développement durable des régions et des villes de l'Union européenne.

La structure des fonds et les méthodes de gouvernance doivent faire en sorte que tous les instruments financiers se complètent mutuellement et permettent une coordination optimale. Cette coordination optimale n'est possible que si les structures sont simples et transparente. L'architecture des différents fonds doit donc être cohérente et complémentaire.

Gouvernance et Partenariat

Un principe clé et spécifique de la gouvernance des fonds structurels est le principe de partenariat. Le principe de partenariat a rendu la gouvernance de la politique de cohésion plus transparente, ouverte et intégrative, mais son application reste largement insuffisante.

L'étude demandée par le Département thématique du Parlement européen sur « Gouvernance et Partenariat en politique régionale » a mis en évidence les différences et les difficultés dans l'application du principe de partenariat. En effet, il n'y a pas un modèle de partenariat unique, mais 27 manières différentes de le mettre en application tenant compte des caractéristiques institutionnelles de chaque Etat membre.

Un partenariat réussi demande un certain investissement au début du processus, mais constitue ensuite un gain en termes de temps, d'argent et d'efficacité.

Dans le respect du principe de subsidiarité et du cadre institutionnel de chaque Etat membre la Commission doit analyser l'application du principe de partenariat dans les différents Etats membres et leurs régions. Sur la base de cette analyse, il conviendra d'élaborer un guide, notamment pour promouvoir et diffuser les bonnes pratiques.

En outre, il paraît nécessaire, à travers des actions de formation, de renforcer les capacités des partenaires pour leur permettre de participer pleinement.

L'implication des citoyens est un élément important du principe de partenariat. Dans le cadre

de la préparation de l'actuelle période de programmation, les citoyens ont insuffisamment participé au processus dans la plupart des régions. De nouvelles méthodes doivent être développées à cette fin.

Gouvernance multiniveaux

La gouvernance multi-niveaux implique que chaque échelle politique - communautaire, nationale, régionale ou locale - dispose des compétences et capacités pour contribuer à la mise en œuvre de la politique de cohésion. L'application du principe de subsidiarité demande un certain degré de décentralisation de la politique de cohésion.

Tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique de cohésion doivent coopérer étroitement dans le contexte de structures administratives et institutionnelles distinctes. La réussite ou l'échec de la coopération de tous les acteurs impliqués ne dépend guère du système institutionnel. Un même système peut mener à de bons ou de mauvais résultats en termes de réalisation de projets. Il est important de faire plus de recherches sur les facteurs d'échec ou de réussite, indépendamment de la structure institutionnelle de l'Etat membre. A cet égard, le programme d'action de mise en œuvre de l'Agenda Territorial ou le nouveau programme ORATE devront intégrer les éléments de la gouvernance.

Gouvernance et dimension territoriale

La dimension territoriale se trouve de en plus au centre des considérations de la politique de cohésion. Le Traité de Lisbonne fait de la cohésion territoriale un objectif de l'Union européenne au même titre que la cohésion économique et sociale.

La Commission européenne va publier cet automne son Livre Vert sur la cohésion territoriale et dans cette perspective, une attention particulière devra être accordée à la question de la gouvernance.

L'intégration de la dimension territoriale dans la politique de cohésion implique aussi une réflexion sur le niveau territorial approprié d'intervention. De nouveaux concepts émergents comme celui du Bassin de Vie et d'Emploi méritent d'être analysés.

Le Groupement Européen de Coopération Territoriale est un excellent outil pour mettre en place une gouvernance effective transfrontalière et transnationale, mais pour l'instant cet instrument n'est pas suffisamment exploité et utilisé, faute d'adaptation des législations des Etats membres voire de réelle volonté politique.

Gouvernance et institutions de l'Union européenne

Les institutions communautaires doivent elles-mêmes adapter leur organisation actuelle pour être plus efficaces en appliquant les principes de l'approche intégrée.

Les séparations actuelles au sein du Parlement européen avec les commissions parlementaires spécifiques et au sein de la Commission européenne avec les Directions Générales, ne permettent pas d'apporter les bonnes réponses à de nombreux sujets qui sont transversaux.

Ainsi, par exemple, les questions de transports publics impactent sur la pollution, le décloisonnement social des territoires, l'urbanisme, etc. ce qui relève de la compétence de plusieurs commissions parlementaires et plusieurs Directions Générales.

Par ailleurs l'importance des budgets consacrés aux fonds structurels (36% du Budget de l'UE) implique un suivi particulier au niveau du Conseil.

Outils de promotion de la gouvernance réussie

Pour rendre la gouvernance opérationnelle, il faut utiliser l'outil du management de projet. Le management de projet repose sur des règles simples. Cet outil est actuellement utilisé principalement par les entreprises. Il ne permet pas seulement à une entreprise de créer un nouveau produit dans un environnement de plus en plus complexe, mais il est également valable pour faire réussir des projets financés par des fonds structurels. C'est un outil pour organiser l'interaction entre les différents acteurs impliqués et qui permet donc de rendre l'approche intégrée opérationnelle.

Les nouvelles méthodes de gouvernance comme le management de projet doivent en outre être promues et diffusées. Un processus d'apprentissage continu devra donc être déclenché à destination des nombreux acteurs impliqués notamment les élus et les fonctionnaires des administrations nationales, régionales et locales.

En outre, la création d'un ERASMUS des élus locaux, est une nouvelle piste à envisager pour contribuer à l'échange de bonnes pratiques en matière de gouvernance.

Enfin, les réseaux thématiques européens devraient amplifier leurs actions en matière de gouvernance et ainsi contribuer à les rendre plus opérationnels.

Conclusions

La gouvernance, et notamment le principe de partenariat, est aujourd'hui reconnue comme un facteur primordial qui détermine l'efficacité de l'utilisation des fonds structurels. De nombreux concepts ont été développés à ce sujet, mais souvent peu opérationnels et manquant d'applications concrètes.

L'Union européenne a déjà démontré qu'elle est une excellente force transformatrice de la gouvernance. En mettant en pratique ces propositions, elle peut utiliser ses capacités transformatrices dans le respect du principe de subsidiarité et ainsi faire avancer le développement durable des territoires.