



## Livre blanc du Comité des Régions sur la gouvernance à multinationaux

Dans son Livre blanc sur la gouvernance à multinationaux, publié au mois d'octobre 2009, la Commission européenne présente, par le biais du Comité des régions, la définition et les orientations qu'elle souhaite donner à **la gouvernance européenne**. Le constat est dressé d'un désintérêt croissant des citoyens pour les instances et élections européennes et d'une certaine défiance du fait du décalage entre leur réalité quotidienne et les décisions prises au niveau européen. L'autre constat est l'intégration de plus en plus poussée du processus européen.

Pour renforcer l'efficacité de l'action communautaire, le Comité des régions se propose de refonder l'action politique sur les principes et les mécanismes de **la gouvernance à multinationaux**. Elle est définie comme l'action coordonnée de l'Union, des Etats membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et à mettre en œuvre les politiques de l'Union Européenne. Cette nouvelle gouvernance territoriale repose sur l'exercice d'une **responsabilité partagée** des différents niveaux de pouvoirs concernés. Pour surmonter certaines défiances, que ce soit entre instances décisionnelles, et entre celles-ci et les citoyens, **une confiance réciproque entre citoyens, élus et instances politiques** est indispensable. C'est une condition nécessaire à l'efficacité, mais aussi à la légitimité démocratique d'une action qui se doit d'être à la fois verticale et horizontale.

**L'Association nationale Pactes Locaux et l'Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP)** se saisissent de l'invitation du Comité des Régions de recueillir les points de vue d'autorités locales, de parties intéressées et d'associations pour partager leur longue expérience d'acteurs de terrain et de réseaux de territoire :

- **souscrivent à l'objectif de faire de la politique européenne de cohésion territoriale un enjeu à part entière de son projet global de cohésion**, afin de "garantir le développement harmonieux de tous les territoires et de permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres".

L'irruption du local dans le domaine social et économique correspond à une nouvelle donne de la compétitivité. En effet, trop souvent, les projets de territoire butent sur l'approche verticale ou sectorielle qui segmentent les réponses et les responsabilités au lieu de les articuler. La cohésion territoriale est une politique structurelle à part entière, d'intégration positive et un levier pour un autre développement reposant sur une économie plurielle, capable de combiner développement économique, progrès social et qualité environnementale. Elle est la mieux à même d'apporter des réponses aux problèmes concrets des habitants de

l'Europe, car elle reconnaît les singularités, y compris culturelles, des ressources territoriales. C'est non seulement prendre en compte les contraintes et atouts d'une production mondialisée, c'est en adéquation avec les grandes évolutions de la société européenne et répond aux demandes des usagers et aux projets d'entrepreneurs qui inventent des formes organisationnelles appropriées à leur finalité.

**- sont pleinement en accord avec les cinq principes d'une gouvernance multiniveaux sur lesquels se fondent les ambitions du Comité des Régions : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence, dans le respect du principe de subsidiarité.** La cohésion territoriale, en reconnaissant les singularités des ressources territoriales, y compris culturelles, historiques, sociologiques, donne tout son sens à des politiques locales dont l'atout principal est de garantir **le lien social et la qualité du "vivre ensemble"**, mais aussi à de plus vastes échelles.

La politique des Pays menée en France depuis 1999, prenant souvent appui sur les Conseils de développement, regroupant les forces vives du territoire, en est un bon exemple. En s'appuyant sur les niveaux d'acteurs les plus proches du citoyen, la politique de cohésion territoriale est un moyen efficace pour favoriser des projets de territoires fondés sur une prospective et des activités planifiées dans une vision de développement durable à moyen terme. Ces territoires de projet, aux structures légères, n'appartiennent pas au "millefeuille administratif", dont la France a le secret ! Ils comportent une participation des acteurs via un Conseil de développement, permettant, ce faisant, d'améliorer le dialogue territorial et d'intégrer les informations, les capacités, les propositions et les projets issus du territoire dans leurs programmes d'action. Ils favorisent la diffusion d'une culture de projet et de pratiques participatives. Ils constituent un apport indiscutable pour les intercommunalités rurales ayant peu d'ingénierie. Incontestablement, et plusieurs rapports nationaux le démontrent, ce sont des espaces d'innovation et d'expérimentation (programme Leader, pôles d'excellence rurale...). Ces espaces de réflexion aident à l'anticipation des choix et priorités d'action au-delà des intercommunalités, et accompagnent leur élargissement, notamment dans un objectif de coopération rural-urbain dans le contexte fréquent de plusieurs appartenances à des territoires voisins et différents (travail et habitat). Ils initient la culture de la prospective et de l'évaluation. Les Pays sont un atout essentiel au regard du développement durable, avec une taille de territoire adaptée aux enjeux de développement et d'environnement, de cohérence et d'approche globale : ainsi leur constitution en syndicats mixtes est utile pour porter des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), des Agendas 21, **ou des Plans Climat Territoriaux**. Ils se sont avérés un bon niveau de contractualisation avec les échelons supérieurs en favorisant la mise en cohérence de leurs interventions<sup>1</sup>.

**- partagent la conviction qu'il est nécessaire d'installer ou restaurer une confiance réciproque entre citoyens, élus et instances politiques. À partir de leurs activités, ils sont à même de porter des propositions pour accompagner cette évolution.** Ils veulent promouvoir une approche du territoire comme système de relations ouvert, à même de renouveler les formes de la démocratie et d'apporter des réponses à des problèmes clés d'aujourd'hui. Réseau de personnes et d'organisations ouvert sur l'Europe et le monde, leurs expériences et réalisations traduisent, de manière concrète, la nécessité d'une organisation territoriale concertée des ressources, tant humaines que naturelles.

Associés au Comité de pilotage européen du Forum Lux'09 de "Globalisation des solidarités" en avril 2007, ils ont souhaité y apporter leur contribution en adoptant un point de vue transversal : la participation démocratique et l'ancrage territorial pour une autre économie. Entre l'automne 2007 et avril 2009, ils ont conduit une démarche de capitalisation accueillie dans cinq régions en Europe, pour alimenter un débat public avec les personnes et les structures organisatrices. Chaque étape a identifié les réponses apportées, ou à imaginer, à quelques grandes problématiques territoriales : emploi et territoire, tourisme et territoire,

---

<sup>1</sup> Les Pays, des outils pour la simplification et le développement durable, Manifeste commun suite aux Etats Généraux des Pays, organisés par l'APFP (Association de Promotion et de Fédération des Pays), l'UNADEL (Union Nationale Des Acteurs et structures du Développement Local), et l'AdCF (Association des Communautés de France) et Mémoire des Pays, proposé par l'APFP.

tiers secteur, revitalisation d'un quartier urbain, solidarités entre rural/urbain. Avec une même grille de lecture et un même format d'animation - *j'illustre, je débats, je propose* -, ils ont ensuite tiré les enseignements de ces démarches collectives dans une perspective de stratégies de changement possibles, depuis le Local et le Territorial jusqu'au National, l'Europe et l'International. L'ensemble des travaux de la démarche des Pactes Locaux, est disponible sur le site [www.pactes-locaux.org](http://www.pactes-locaux.org), ainsi que leur contribution au débat, engagé par la Commission européenne sur la cohésion territoriale. L'Association de Promotion et de Fédération des Pays, s'en est régulièrement fait l'écho pour la relayer et l'encourager.

Plusieurs conditions sont requises pour installer une gouvernance multiniveaux démocratique dans l'espace européen :

**- installer progressivement une confiance suffisante pour donner envie aux citoyens de participer aux politiques de cohésion en construisant les réponses à leurs préoccupations.**

"Territoire", ce mot a une résonance, une capacité à parler à chacun. Cela correspond à son environnement, ce qui le touche de près, ce qu'il est en mesure de concevoir à son échelle... Partir de là, de l'expression des besoins, de ce qu'il faut considérer ; relier les préoccupations des habitants à des projets concrets, construire avec eux une vision d'avenir de leur territoire, cohérente avec son identité et ses potentialités, en synergie avec ses voisins. Cet apprentissage pourra amener le citoyen à être acteur de ce territoire, de son territoire. Cette politique de cohésion territoriale, intrinsèquement lié à la gouvernance pourra rapprocher le citoyen de l'Europe !

**- promouvoir les espaces de concertation, d'échanges dans les territoires.**

Des espaces publics, autonomes et durables où structurer le débat sont nécessaires. Ils remplissent diverses fonctions : lieux de débat, de dialogue et d'interaction entre parties prenantes, en amont et en aval des espaces de négociation, de décision et d'organisation. Ils peuvent devenir des centres de ressources pour des partenaires multiples, agissant sur de mêmes questions. Ils décloisonnent comme les Conseils de développement. En France, ceux-ci revêtent en tous points les objectifs poursuivis par les orientations du Comité des Régions. Ils regroupent les partenaires publics, socioprofessionnels et associatifs, et permettent d'associer l'ensemble des acteurs du territoire à l'élaboration et au choix des projets. Cette implication des acteurs socio-économiques enrichit les projets de développement. Ces Conseils de développement sont présents dans les territoires de projets (Pays, Communautés d'agglomération, Communautés urbaines...). Ils sont associés à la préparation et au suivi du programme de développement du territoire, à sa mise en œuvre. Les Conseils de développement peuvent être donc un exemple à transposer dans l'espace européen, proposant des méthodes de gouvernance favorables à des pratiques innovantes et renforçant la capacité des territoires à anticiper dans un contexte de mutation et de crise économique.

**- appréhender ces démarches "apprenantes" tournées vers la préparation de l'avenir comme un investissement qui demande des techniques, des moyens financiers et du temps.**

Elles servent aussi au repérage de personnalités d'engagement, à l'augmentation des compétences collectives, à souder des équipes, à développer des pratiques de "management territorial"... Pour construire les chaînons manquants entre des approches fragmentées, vers plus de cohérence, les soutenir et les organiser, il faut remettre en chantier la conception des métiers de la relation territoriale, arrêter de les enfermer dans des fonctions techniques, spécialisées ou gestionnaires et préparer les nouvelles générations à bien comprendre l'approche systémique du développement territorial et à savoir accompagner humainement son appropriation.

**- coproduire les indicateurs territoriaux du développement.**

La question essentielle qui réunit les gouvernements locaux et les habitants, c'est d'améliorer le bien-être des membres de la communauté. C'est-à-dire de prendre un certain nombre de décisions et de mesures aptes à améliorer ce bien-être, faire croître la valeur sociétale globale. Or, aujourd'hui, l'indicateur principal de mesure de la richesse reste le produit intérieur brut qui ne permet pas d'évaluer et d'anticiper l'exercice d'une responsabilité partagée, à l'échelle des territoires, ou de décrire la plus-value d'une "bonne gouvernance". Le local est à réhabiliter, refonder, face au global.

Les échanges constants avec les acteurs locaux et les expériences du terrain ont permis de dégager plusieurs propositions pour une gouvernance multiniveaux (précédemment préconisées lors des contributions adressées à la Commission Européenne pour le Livre vert sur la cohésion territoriale) :

- 1. La clarification des relations entre échelons de territoires** par la simplification des domaines de compétences et inciter à la définition de territoires pertinents et cohérents, correspondant aux bassins de vie, comme outil de gouvernance locale, relayée par une gouvernance régionale.
- 2. Une cohésion territoriale horizontale et verticale** renforcée entre l'ensemble des territoires.
- 3. La transversalité des processus décisionnels** en croisant la cohésion territoriale et sectorielle.
- 4. L'association systématique de tous les acteurs locaux au processus de réflexion et décisionnel**, qu'ils soient acteurs publics, privés, associatifs, économiques, politiques, citoyens : mode de gouvernance incontournable pour une meilleure application, identification.
- 5. Intégrer systématiquement la prospective territoriale et l'évaluation** aux projets locaux de développement durable du territoire.
- 6. Faciliter les échanges entre territoires de projet européens**, par la rencontre annuelle des représentants nationaux.
- 7. Partager l'expérience Pays, son concept et ses modes d'organisation**, présentant un bilan positif en termes de planification de l'espace territorial, de gouvernance, notamment l'association des acteurs locaux au sein du Conseil de développement de Pays.

## **Conclusion:**

### **Instaurer une démocratie écologique – et sociétale au sens large –**

Le rapport Plancher 2008, cité par Jean-Louis WALTER (CESE, Section Travail, juillet 2009) constate que l'identification de la société civile et la représentativité des nouveaux acteurs n'ont jamais été traitées en France, hormis pour les acteurs environnementaux. L'ambition du Comité des Régions pour une gouvernance territoriale démocratique, mérite que cette identification soit entreprise, dans le cadre de la réforme du CESE, mais aussi de façon plus large. Car toutes les forces vives qui s'organisent pour apporter des réponses aux problèmes clés du quotidien sont des parties prenantes actives, et nécessaires, pour affronter "la grande transition" où nous sommes engagés.

**Une généralisation de la gouvernance à cinq** (Etat, Collectivités, employeurs, salariés, associations) dans tous les Etats Européens, concept développé en France dans le cadre du Grenelle de l'Environnement et trouvant une traduction, notamment dans les Conseils de développement de Pays, répondent en partie aux objectifs de la présente sollicitation de la Commission européenne, par le biais du Comité des régions.

## **Contacts :**



### **L'Association nationale Pactes Locaux**

5 rue de Cadène, 11580 ALET-LES-BAINS - FRANCE

France Joubert, président. Contact: [martine.theveniaut4@orange.fr](mailto:martine.theveniaut4@orange.fr)

Site Internet : [www.pactes-locaux.org](http://www.pactes-locaux.org)



### **Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP)**

165, rue Jean-Jacques ROUSSEAU, 92130 ISSY-LES-MOULINEAUX

Catherine SADON, Directrice : [apfp@yahoo.com](mailto:apfp@yahoo.com)

Site Internet : [www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr)