

**CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DE L'EUROPE**  
**CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE**



Strasbourg, le 14 février 2001

CG (8) 29  
Partie II

**HUITIEME SESSION**

**Projet d'avis du CPLRE sur le Livre Blanc de la Commission européenne  
consacré à la gouvernance européenne**

**Rapporteurs : Risto Koivisto (Finlande), Halvdan Skard (Norvège)**

-----  
**EXPOSE DES MOTIFS**

---

\* *Objections to the Standing Committee procedure must reach the Chief Executive of the Congress a clear week before the meeting of the Standing Committee ; if 5 members object, the report will be submitted to the Plenary Session.*

*Les éventuelles objections à l'examen en Commission permanente doivent parvenir au Directeur exécutif du Congrès une semaine avant la réunion de la Commission permanente ; si 5 membres du Congrès présentent des objections, le rapport sera soumis à la session plénière.*

La Commission européenne a publié, le 25 juillet 2001, un livre blanc (com-2001-428 final) qui est à la fois un aboutissement et un début.

Il est l'aboutissement d'un long processus d'élaboration et de dialogue dont l'un des points de départ a été un séminaire suscité par la cellule de prospective de la Commission européenne soucieuse de créer « les conditions d'une rencontre de qualité entre des experts de la gouvernance européenne et ceux qui la pratiquent au quotidien ». En fait, il s'agissait de répondre d'une manière originale au problème de gouvernabilité posé par l'Union européenne en raison de son processus de développement particulier qui a entraîné à la fois superposition des organes, leur diversification, une opacité certaine du système de décision et le sentiment d'un éloignement entre l'Europe et le citoyen alors même que cette construction était censée être réalisée à son profit.

Un début dans la mesure où le Livre Blanc est destiné à servir de point d'appui à un large débat jusqu'au 30 mars 2002

Le séminaire initial, dont les actes ont été publiés dans les cahiers de la cellule de prospective de la Commission en 2001, s'est tenu très tôt, à partir du 20 décembre 1995, avec l'ambition d'une réflexion collective « sur les mutations de l'art de gouverner ».

Autrement dit, c'est la difficulté de la Commission elle-même à saisir, à travers les cadres conceptuels classiques du droit constitutionnel et administratif, le fonctionnement même des rouages de l'Union, qui l'a amenée à rechercher sur des territoires nouveaux d'éventuelles solutions. Elle y a été conduite également par la conscience de l'impossibilité de prononcer un certain nombre de « mots tabous » tels que « union politique », « fédéralisme », « Europe des régions », qui risquaient, s'ils étaient énoncés ou trop mis en avant, de bloquer la construction plutôt que de l'encourager. Son Livre Blanc a, de ce fait, un caractère plutôt « fonctionnel »<sup>1</sup> La vieille idée pragmatique des pères fondateurs, mais aussi certaines aspirations initiales des plus fidèles partisans de la construction européenne, conduisaient aussi à mettre sur pied une construction différente dans son essence des Etats-nations classiques, susceptible de répondre au besoin de transformation des liens entre le citoyen et les gouvernements, déjà perceptible dans le bouillonnement institutionnel et politique qui avait suivi la fin de la deuxième guerre mondiale.

Cette démarche apparaissait donc à la fois théorique et ambitieuse. Elle permettait aussi, il faut bien le dire, de tenter d'avancer au niveau possible pour la Commission, c'est-à-dire le fonctionnement courant de l'Union, dans l'attente d'une décantation du débat politique qui refusait alors le mot même de « constitution ». Celui-ci n'est en effet apparu dans le débat européen qu'au cours des tout derniers mois.

**Il faudra d'ailleurs s'interroger sur le point de savoir si la démarche suivie par la Commission est compatible avec la préparation de la conférence intergouvernementale de 2004 qui semble adopter, à travers les conclusions de la conférence de Nice, une démarche constitutionnelle plus classique. On se souvient que celle-ci évoque notamment, pour la première fois et de façon frontale, l'idée de répartition des compétences entre l'Union et les États.**

A partir de ce préalable, la Commission a mis au point un livre blanc définissant ce qu'elle appelle « les principes de la bonne gouvernance » et proposant une série de changements regroupés sous quatre chapitres :

---

<sup>1</sup> Le seul élément qui ne le soit pas vraiment est le Chapitre dans lequel les auteurs s'interrogent sur la manière dont l'Union « doit chercher à appliquer les principes de bonne gouvernance à *ses responsabilités mondiales* » alors que le problème est d'abord de « faire le ménage chez soi ».

- « accroissement de la participation des acteurs »,
- « de meilleurs politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats »,
- « contribution de l'Union européenne à la gouvernance mondiale »,
- « recentrage des politiques et des institutions ».

On voit donc que ce livre blanc est strictement orienté vers un meilleur fonctionnement de l'Union européenne elle-même et n'intéresse pas directement le Conseil de l'Europe sauf à travers certains de ses aspects sur lesquels il conviendra de se pencher plus particulièrement, notamment dès lors que sont évoqués, sous le premier chapitre, le renforcement « *de l'interaction avec les collectivités régionales et locales* », l'établissement « *d'un dialogue plus systématique, à un stade précoce de l'élaboration des politiques, avec les représentants des collectivités régionales et locales, par le biais d'associations nationales et européennes* », « *d'introduire davantage de souplesse dans les modes d'application de la législation communautaire d'une manière prenant en compte les spécificités régionales et locales* ».

Avant de décrire plus avant les propositions de la Commission, dont certains thèmes entendent reprendre des réflexions communes à toutes les organisations, qu'elles soient étatiques ou intergouvernementales, il convient de s'interroger sur la notion de gouvernance et de voir dans quelle mesure ce concept répond bien effectivement aux préoccupations contemporaines.

Il conviendra alors de voir dans quelles mesures les textes et les résolutions, déjà élaborés à l'initiative du Congrès, peuvent répondre aux préoccupations affichées par l'Union et aussi constituer autant de pistes pour mieux insérer les collectivités locales et régionales dans le débat européen quel qu'il soit mais aussi de rappeler la nécessité de mieux les associer au processus de décision des Etats-Membres<sup>2</sup>.

## I. LA NOTION DE GOUVERNANCE

La gouvernance est aujourd'hui un mot à la mode et la rapidité avec laquelle il s'est emparé des différents discours, manière qui rappelle l'essor qu'a connu le mot de subsidiarité, est révélateur en soi du désarroi qui saisit les gestionnaires ou même les penseurs de l'action politique face à une évolution de la société et des institutions, qui échappe aux canons traditionnels. Si on ne peut que se féliciter de l'émergence, à travers ces mots nouveaux, de concepts communs, on ne saurait cependant y adhérer pleinement sans essayer de savoir ce qu'ils recouvrent et voir dans quelle mesure ils sont susceptibles de permettre d'atteindre le but principal, à savoir **le ressourcement et le resserrement des liens politiques dans des sociétés de plus en plus complexes et marquées aussi, il faut bien le dire, par un certain primat de l'économique sur le politique ou le social.**

Le mot de gouvernance est emprunté au vocabulaire de la science politique, et de la science politique récente, plutôt d'origine américaine et couvre un champ qui va bien au-delà du problème soulevé par la Commission européenne<sup>3</sup>. En fait, il semble bien que l'invention de ce mot soit étroitement associée avec l'idée d'un gouvernement mondial que l'évolution de

---

<sup>2</sup> On rappellera cependant qu'une des caractéristiques et des avantages du Congrès est de compter parmi ses membres des représentants des collectivités locales et régionales non seulement des pays membres de l'Union mais aussi des Etats parties à l'accord sur l'espace économique européen (Norvège, Islande, Liechtenstein) dont la législation est désormais très largement affectée par les normes européennes, DES Etats candidats à l'Union et des Etats qui ne le sont pas encore ou n'envisagent pas de l'être (Russie) mais ont nécessairement vocation à développer leurs relations avec l'Union.

<sup>3</sup> On pourra retrouver un certain nombre de réflexions dans le numéro spécial de la Revue internationale des sciences sociales, consacré au thème de la gouvernance, au mois de mars 1998 – Paris – Unesco .n°155

l'économie et l'interdépendance qu'elle génère rendent aujourd'hui envisageable alors qu'il n'avait été pendant longtemps qu'une utopie. On retrouve là l'idée d'un « droit cosmopolitique » selon l'expression d'Emmanuel Kant, qui permettrait de répondre à une évolution de la société transformée en fédération d'États créatrice d'un « voisinage global », qui ne pourrait procéder d'un gouvernement au sens classique mais d'une notion plus large que l'on pourrait appeler « gouvernance ».

Il n'est donc pas étonnant que la première institution à s'être emparée du mot soit, semble-t-il, l'Organisation des Nations unies, soucieuse de promouvoir « une gouvernance mondiale ». Un rapport portant le titre de « gouvernance globale » a été élaboré en son sein.

Le mot « gouvernance » s'est retrouvé aussi, mais avec un sens plus étroit, dans les travaux d'organismes, tels que la Banque mondiale ou l'OCDE, à vocation principalement économique. C'est ainsi que l'OCDE a élaboré un programme stratégique sous le vocable de gouvernance débouchant sur une déclaration « sur les priorités dans les domaines de la gouvernance pour le XXI<sup>e</sup> siècle ».

Les principaux chapitres du programme de travail de l'OCDE sur les questions de gouvernance nous donnent quelque idée sur le contenu extrêmement large qui peut être donné à ce concept<sup>4</sup> : mise en place d'un cadre institutionnel et d'un cadre d'actions efficaces pour les marchés et sociétés ; efficacité de la gestion publique à travers les différents niveaux d'administration (c'est dans ce cadre qu'une étude particulière a été conduite sur la gouvernance en grandes métropoles) ; gestion des problèmes horizontaux et cohérence des politiques, encouragement au développement des capacités du secteur public, renforcement de l'intégrité et de la lutte contre la corruption (chapitre qui inclut de larges développements sur le plan fiscal) ; gestion équilibrée des nouveaux modes de relations entre les États, les marchés et les sociétés civiles ; liaison entre une « bonne gestion » des affaires publiques et le développement économique.

Sur le plan international, on a pu assimiler développement de la gouvernance et pénétration du secteur public par les méthodes du secteur privé, pénétration, on le sait, qui a été, par exemple, l'un des axes des réformes du gouvernement local conduit en Angleterre dans les années 1980. La « *corporate governance* » désigne, pour sa part, un nouveau management de l'entreprise plus sensible aux relations internes et avec l'environnement extérieur marqué par la mondialisation financière. Cet élargissement de perspectives s'est déplacé du monde économique et financier à celui des recherches sociologiques ou de sciences politiques tant au plan local que national ou international.

Ainsi, à partir d'un même sentiment, celui d'une complexité croissante de l'environnement social et politique, liée à l'affirmation de nouveaux acteurs et à l'enchevêtrement des niveaux local, national et international, différentes institutions se sont-elles saisies du mot de gouvernance pour désigner des démarches assez différentes mais entre lesquelles, néanmoins, **il est possible de trouver quelques points communs** :

- Le premier est la conscience que **les règles classiques ne peuvent répondre aux nouvelles situations.**
- Le deuxième est **l'importance accordée à l'interaction entre les acteurs**, non seulement au sein du même secteur, mais aussi au sein de la société étatique, de la société civile elle-même et, au-delà, au sein des grands ensembles émergents au niveau régional ou mondial.

---

<sup>4</sup> On peut se demander si tous les États ne faisaient pas déjà de la « gouvernance » sans le savoir...

- Cette fortune de la gouvernance est aussi **le signe d'une incapacité à saisir l'ensemble des phénomènes et, surtout, à les diriger par les mots traditionnels** tels que la législation ou la réglementation (auquel on préfère désormais l'expression plus vague de « régulation ») ou à travers le mode classique du commandement, par nature vertical, et auquel on substitue les notions « d'interaction » ou « de réseau ».
- A cet éloignement des concepts classiques et juridiques (d'où l'expression parfois de « *soft law* », correspond aussi une évolution qui ne paraissait pas nécessairement contenue dans la recherche, c'est celle d'une tendance à définir ce que certains appellent une « **bonne gouvernance** ». Il y aurait ainsi des « bonnes » et des « mauvaises » façons d'agir et il n'est pas neutre de constater que ces notions de bonne gouvernance sont surtout développées dans les relations avec les pays émergents ou extérieurs aux organisations concernées. Il y a là une intrusion de notions morales qui sont peut-être nécessaires mais dont on ne peut pas considérer qu'en elles-mêmes, elles puissent constituer une modalité de gouvernement.
- Enfin, la notion de gouvernance s'éloigne des notions de « contenu » des domaines ou de champs d'action pour se réfugier dans **les notions de « procédure » ou de « méthode »** (l'un des exemples les plus significatifs étant celui de la « *méthode communautaire* »), c'est-à-dire sur les moyens plus que sur les fins.

Si l'on peut donc adopter le concept de gouvernance comme concept utile dans le débat sur le développement institutionnel des organisations politiques, **il convient de se préoccuper surtout du contenu qu'il peut revêtir concrètement**, plutôt que de se contenter de trouver en lui une forme d'incantation par laquelle on répondrait à l'impossibilité avouée de maîtriser le réel.

Du reste, ce mot n'est pas encore stabilisé et on le cherchera vainement dans les dictionnaires courants, qu'ils soient français<sup>5</sup> ou anglo-saxons. On perçoit, certes confusément, qu'il s'agit **d'aller au-delà du gouvernement** mais il convient de confronter cette notion aux notions existantes et, en particulier, à celles qui sont importantes du point de vue de la démocratie et, plus particulièrement, de la démocratie locale et régionale dont l'avenir est la préoccupation naturelle du Congrès des pouvoirs locaux.

## II. LES PISTES OUVERTES PAR LE LIVRE BLANC DE LA COMMISSION

La contribution du Congrès s'inscrit dans le débat lancé par la Commission européenne afin d'approfondir les nouvelles modalités de la gouvernance européenne. Ce débat est largement ouvert à travers un forum sur le site de la Commission et devrait se poursuivre jusqu'au 30 mars prochain. Il convient de noter que la Commission institutionnelle du Comité des régions s'y est associée avec détermination, organisant par exemple sur ce sujet plusieurs séminaires dont celui qui s'est tenu au Palais du Luxembourg, à Paris, le 29 novembre dernier. L'un des documents principaux de référence était le rapport présenté par M. Michel Delebarre (com-Aff. inst./020 du 26 novembre 2001). Dès le début de l'année 2001 la Chambre des Régions avait déjà été saisie d'une note de réflexion sur le sujet (CRP/CP(7)5) et celui-ci avait été à l'ordre du jour du groupe de contact avec la Commission institutionnelle du Comité des Régions (CG/GT/CDR(8)4).

Un certain nombre de propositions concernent **le fonctionnement des institutions européennes et de la Commission en particulier**. Elles intéressent cependant directement les autorités locales et régionales dont on sait qu'elles se plaignent de ne pas être prises suffisamment en compte par

---

<sup>5</sup> En vieux français du XIII<sup>e</sup> siècle, le mot « gouvernance » était le nom donné aux baillages (ou circonscriptions judiciaires) en Artois et en Flandre.

les politiques européennes tant au niveau des institutions de Bruxelles elles-mêmes que de leurs propres institutions nationales.

A travers ce qu'elle appelle « **le recentrage des institutions** », la Commission propose d'agir mieux pour assurer la cohérence des politiques et identifier les objectifs à long terme, accroissant ainsi ce que l'on pourrait appeler la « lisibilité » de l'action de l'Union.

De manière plus intéressante, se situant ainsi dans la ligne du principe de subsidiarité introduit dans le Traité de Maastricht, elle se propose de présenter à la prochaine conférence intergouvernementale « des propositions visant à recentrer sa propre responsabilité exécutive ». Il est intéressant que la Commission réponde ainsi aux reproches qui lui ont souvent été faits d'agir comme une sorte de technocratie européenne paraissant aller au-delà du mandat qui lui est confié<sup>6</sup>. Elle met par-là même en avant les responsabilités du Conseil des ministres auquel elle demande de renforcer sa capacité de prendre des décisions et de transcender les intérêts sectoriels. Elle invite également le Parlement européen, comme le Conseil, à se concentrer davantage sur la définition des éléments essentiels des politiques et sur le contrôle de leur exécution : « Il est temps, dit le livre blanc, de reconnaître que **l'Union est passée d'un processus diplomatique à un processus démocratique** et que ses politiques influencent profondément les sociétés nationales et la vie de tous les jours ».

Le deuxième objectif : « **de meilleures politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats** », est dans la droite ligne des préoccupations exprimées par les collectivités locales et régionales. Afin d'améliorer la qualité de la politique extérieure, la Commission réaffirme de fait **l'importance d'une action intégrant les notions de subsidiarité et de proportionnalité** : « L'Union doit tout d'abord examiner si une action est nécessaire et, dans l'affirmative, si cette action doit intervenir au niveau de l'Union ». Tout en trouvant les moyens d'accélérer le processus législatif dans le cas où il est nécessaire qu'elle légifère, « elle doit trouver le juste équilibre entre l'imposition d'une approche uniforme, là où elle est nécessaire, et **l'introduction d'une plus grande souplesse dans la manière dont les règles sont appliquées sur le terrain** ». La Commission simplifiera davantage le droit communautaire et **encouragera les Etats-membres à simplifier les réglementations nationales qui les mettent en oeuvre**.

Sur un point particulier, elle propose une réorganisation importante de lieux de décision en préconisant la création de « nouvelles agences de régulation »<sup>7</sup> qui seraient appelées à développer des réglementations adaptées à certains secteurs.

**Le chapitre le plus important du point de vue du Congrès est cependant celui d'une participation et d'une ouverture renforcée dans la mesure où il est susceptible d'affecter le rôle des collectivités locales.**

La Commission met en avant un certain nombre de concepts qui correspondent à autant de déclarations d'intention et **qui peuvent s'appliquer à toutes les organisations publiques** puisqu'il s'agit d'un concept d'ouverture, de participation, de responsabilité (dans l'esprit des

---

<sup>6</sup> Par suite, il est vrai aussi, de la relative inertie des autres institutions et, notamment, le Conseil.

<sup>7</sup> Il est possible de voir, dans cette démarche, la trace d'une évolution perceptible dans un certain nombre de pays européens, notamment la France, qui développent, à mi-chemin entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, des organes nouveaux dits « autorités administratives indépendantes » auxquels sont déléguées des tâches de régulation soit dans des secteurs techniques et très évolutifs (télécommunications, informatique), soit dans des secteurs qui appellent l'existence d'arbitres impartiaux mais techniquement compétents (audiovisuel, opérations boursières), soit dans des secteurs « sensibles » (accès aux documents administratifs, financement de la vie politique). Ces instances ou « commissions » présentent souvent l'avantage de comporter, au sein de leurs organes dirigeants, des représentants des secteurs concernés qui se trouvent associés par ce biais au processus de décision.

rédacteurs, cette responsabilité implique la nécessité d'une meilleure explication de l'action), d'efficacité (ce qui suppose des objectifs clairs et, surtout, une évaluation de l'impact). Pour la Commission, cette efficacité est conditionnée par une application proportionnée et une prise de décisions « **au niveau le plus approprié** »<sup>8</sup>.

La cohérence : c'est à ce niveau que les collectivités régionales et locales devront être nécessairement plus associées aux politiques de l'Union « afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe ». Les cinq chapitres ainsi énumérés ne sont, pour la Commission, qu'autant de manières de renforcer ceux de proportionnalité et de subsidiarité.

Plus concrètement, **un certain nombre de propositions intéressent directement ou indirectement les collectivités locales et régionales.**

« L'information plus active du grand public sur les questions européennes » : le livre blanc prévoit explicitement la fourniture des informations au niveau national et local « en faisant appel, chaque fois que possible, aux réseaux, aux organisations de base et aux autorités nationales, régionales et locales », notamment par le biais des technologies de l'information et de la communication. Ainsi pourrait se créer un « espace transnational » dans lequel les citoyens de divers pays pourraient débattre de ce qu'ils considèrent comme les défis majeurs de l'Union.

Plus important, il convient, selon la Commission, « **de parvenir jusqu'au citoyen par la démocratie régionale et locale** ». Tout en notant que l'expansion des activités de l'Union au cours des quinze dernières années la rapprochait des régions, villes et collectivités locales, la Commission constate que la façon dont l'Union fonctionne actuellement ne permet pas une interaction suffisante dans un partenariat à niveaux multiples : « **Les régions et les villes ont souvent l'impression que, malgré la responsabilité accrue qui leur incombe dans la mise en œuvre des politiques communautaires, le rôle d'intermédiaire élu et représentatif en contact avec la population n'est pas exploité** ».

Elle préconise ensuite la mise en place, par chaque Etat-membre, de mécanismes adéquats pour organiser de **larges consultations** lors de l'examen et de la mise en œuvre de décisions et de politiques européennes ayant une dimension territoriale afin « de prendre en considération l'expérience régionale et locale et d'en tirer des enseignements ». Enfin, elle considère qu'une action complémentaire s'impose dans trois domaines pour construire **un meilleur partenariat entre les divers niveaux**.

Une participation à l'élaboration des politiques afin de prendre en considération les réalités et l'expérience régionale et locale. Pour cela, elle suggère un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales des collectivités régionales et locales, dans le respect de dispositions constitutionnelles et des systèmes administratifs.

Une plus grande flexibilité : « Les législations et les programmes à fort impact territorial devraient être mis en œuvre avec une plus grande souplesse ». Elle se prononce aussi pour une démarche expérimentale dans certains cas, à travers des « **contrats d'objectifs tripartites** conclus entre les Etats-membres, les régions et collectivités locales désignées par ceux-ci et la Commission ». Cette approche pilote pourrait être développée en matière d'environnement mais c'est surtout au niveau de la politique régionale que l'approche devrait être encore plus décentralisée.

---

<sup>8</sup> On peut se demander quel est ce niveau le plus approprié et s'il peut, le cas échéant, être le niveau régional ou local. Si c'était le cas, cette prise de position impliquerait une prise en compte des collectivités locales et régionales alors même qu'elles ne font pas partie, jusqu'ici, du mécanisme de décisions de l'Union.

Dans le but d'accroître la cohérence de la politique, elle souhaite que soit prise en compte l'incidence territoriale des politiques communautaires dans les domaines tels que les transports, l'énergie ou l'environnement. Des indicateurs seraient élaborés en concertation afin de déceler les domaines dans lesquels davantage de cohérence serait nécessaire.

Ce nouveau discours en direction des collectivités locales et régionales s'accompagne cependant d'une recherche **également d'implication de la « société civile »** définie comme regroupant notamment « les organisations syndicales et patronales, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses ».

Ainsi, le livre blanc de la Commission, à but principalement interne, déborde assez largement son objectif pour baliser des pans nouveaux d'association des collectivités locales et régionales aux politiques de l'Union. Si la gouvernance ne devait servir qu'à soutenir cette démarche, elle devrait donc en soi déjà recevoir l'appui du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Ces ouvertures sont cependant autant d'incitations pour le Congrès à rappeler le travail déjà effectué dans le même sens, même si ce n'était pas sous le vocable de gouvernance et à donner son avis sur la meilleure manière dont les buts affichés par la Commission pourraient être atteints.

### III. CONTRIBUTION DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Il convient d'abord de se féliciter de l'effort de réflexion sur elles-mêmes auxquelles la Commission invite les institutions de l'Union européenne. Elle traduit une prise de conscience salutaire des imperfections de la Construction européenne du point de vue de sa perception<sup>9</sup> par le citoyen dont on ne peut que se réjouir.

Plus notable encore, une part importante des changements proposés par la Commission européenne aboutissent, au moins en principe, à élargir les conditions d'association des collectivités locales et régionales à l'élaboration des politiques communautaires, ce qui constitue un tournant important attendu depuis longtemps et dont la création du Comité des Régions n'était que la première manifestation.

On relèvera que la Commission envisage d'introduire davantage de diversité dans l'application des politiques et préconise des décisions « au niveau approprié », excluant pas, semble-t-il une application par les échelons régionaux ou locaux eux-mêmes (ce qui est, au moins indirectement déjà le cas aujourd'hui mais n'avait jamais été reconnu formellement).

On retrouve sur ces deux points des revendications constantes des autorités locales et régionales telles qu'elles ont été relayées depuis longtemps par l'Assemblée permanente des pouvoirs locaux et régionaux puis par le Congrès et telles qu'elles ont été exprimées notamment par la résolution du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur la subsidiarité en 1995.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ne peut que prendre acte de ces intentions tout en souhaitant, comme l'a fait aussi le Comité des régions, qu'elles soient davantage formalisées.

Il va de soi que cette formalisation ne pourra être accomplie sans l'accord et la participation active des Etats. Il conviendrait donc qu'à l'occasion de ce débat sur la gouvernance, les

---

<sup>9</sup> Perception qui sera sans doute, si l'on en croit les premières réactions, facilitée par la mise en circulation de l'Euro

associations nationales d'élus locaux et régionaux prennent le relais du Congrès auprès de leurs gouvernements respectifs afin d'infléchir leur position dans la perspective des travaux de la convention sur les institutions européennes puis la nouvelle conférence intergouvernementale.

Une des lignes de force qui pourraient être proposées, consisterait à faire apparaître dans le débat sur les compétences, à côté des compétences de l'Union et celles des Etats, au moins celles des régions et sans doute celles des autorités locales de manière à ce qu'un noyau commun puisse servir de base au développement des autonomies locales et régionales notamment dans la perspective du futur élargissement.

Plus largement, certaines propositions du Livre Blanc pourraient être utilisées par les collectivités locales et régionales pour inciter les Etats à faire le même effort que se propose de le faire la Commission notamment en terme de consultation en amont mais aussi dans le sens d'une application des normes nationales plus attentive à la diversité des situations locales et régionales.

L'expérience du Conseil de l'Europe dans les relations avec les pays extérieurs à l'Union européenne et, en particulier, les Etats parties à l'Accord Economique Européen<sup>10</sup> et aux pays candidats pourrait également être davantage prise en compte et des partenariats noués à cet égard avec les institutions de Bruxelles. Ce point pourrait être mis à l'ordre du jour notamment de la prochaine rencontre du groupe de travail avec le comité des Régions dans la mesure où le rapport Delebarre souhaite voir jouer à celui-ci un rôle au moins de co-présidence avec la Commission des réunions avec les associations nationales d'élus locaux et régionaux. Peut-être les représentants du Congrès pourraient ils souhaiter également être mieux associés aux contacts et conférences organisées directement par le Comité des Régions avec les associations et les collectivités locales et régionales des pays candidats

Il convient aussi de rappeler qu'un nombre important des membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux considèrent que l'Union européenne devrait faire référence, comme l'a fait la première fois le Comité des régions dans son rapport sur la subsidiarité, à la charte européenne de l'autonomie locale qui constitue à sa manière, en raison de sa rédaction suffisamment générale pour pouvoir s'appliquer à des situations diverses, un document de référence en matière de gouvernance locale.

On pourrait même considérer que ce document constitue le modèle des réglementations ou principes qui viendraient à être élaborés dans le cadre de la nouvelle gouvernance dans la mesure où il ne se contente pas de tracer des objectifs mais d'énumérer aussi un certain nombre de domaines et de principes ou sous-principes d'application définissant les différents éléments d'une véritable autonomie locale.

Ces éléments positifs, qu'a soulignés notamment M. Risto Koivisto, président de la Chambre des régions, dès le début de l'année 2001, ne doivent pas cependant dissimuler **les risques** que pourrait contenir une notion aussi peu définie que celle de gouvernance **pour la spécificité des collectivités locales et régionales et pour la vie démocratique en général.**

**Le souci de mettre l'accent sur les procédures ou les méthodes ne doit pas dissimuler les questions de fond** telles que, par exemple, celle des moyens à mettre en œuvre pour une démocratie locale effective.

---

<sup>10</sup> Le comité interparlementaire de l'Accord économique européen a d'ailleurs déjà attiré l'attention des autorités de l'UE sur un certain nombre de spécificités (M/20/R030-PE 308.518)

De la même manière, le souci d'aller au-delà des institutions classiques pour mettre en place une forme de démocratie participative associant les différents acteurs de la société civile, **ne doit pas déboucher sur une confusion propre à relativiser le caractère irremplaçable de l'élection politique par les citoyens**. L'ouverture aux acteurs de la société civile est, d'abord et avant tout, le lot quotidien des collectivités locales et régionales et leur rôle de creuset démocratique et de concertation devrait être réaffirmé avec plus de vigueur. On ne peut que s'étonner, à cet égard, de la définition par la Commission de ce qu'elle appelle la « méthode communautaire » et du rôle qu'elle s'y attribue : elle constituerait le « filtre de l'intérêt général » par opposition au « filtre de la représentation démocratique européenne et nationale » qui apparaît « au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union ». Il paraît pour le moins dangereux et assez présomptueux de laisser entendre que l'expression législative de la représentation démocratique serait moins représentative de l'intérêt général – qu'elle a pourtant vocation à formuler – qu'une instance prévue, certes, par les Traités et levier important du progrès communautaire mais dont les membres sont encore loin de représenter le gouvernement de l'union et dont les services incarnent, à tort ou à raison, l'abusives présence de structures administratives insuffisamment contrôlées, précisément, par les représentants des citoyens. La même tendance « adocratique »<sup>11</sup> appartient à l'importance accordée aux consultations d'experts qui, si elles peuvent être importantes et nécessaires, ne sauraient se substituer à la consultation des représentants élus.

Il serait illusoire, d'autre part, de penser que la démocratie participative généralisée avec la société civile serait susceptible d'accroître le sentiment de satisfaction du citoyen par rapport à la décision publique. On peut penser, au contraire, qu'il pourrait introduire davantage de flou encore dans le système de décision et, surtout, exacerber les intérêts particuliers plus qu'il ne parviendrait à les satisfaire. Comme toute institution politique légitime, les collectivités locales et régionales effectuent en permanence le rôle de synthèse entre les intérêts contradictoires qui sont inhérents à tout processus social. C'est la raison pour laquelle, plutôt que d'une action noyée parmi d'autres sous-ensembles, il convient d'affirmer leur spécificité mais aussi, et surtout, de leur donner tous les éléments nécessaires à la prise de responsabilités qui reste la pierre de touche d'une vie démocratique authentique.

Les collectivités locales et régionales ne doivent pas seulement être associées à l'élaboration des politiques ; elles doivent être reconnues comme les modèles démocratiques de base d'où émanent tous les autres et sans qui la démocratie elle-même ne saurait exister.

S'agissant du Congrès lui-même, on peut s'interroger enfin **sur les leçons qu'il pourrait tirer du Livre Blanc pour ses actions futures** :

Convient-il qu'il élabore à son tour un document sur la « bonne gouvernance » des autorités locales et régionales ? Faire la synthèse certes des situations locales et régionales et des différents modèles est certes dans sa vocation mais il n'a cessé de répéter qu'il n'y avait pas de modèle idéal ni unique de démocratie locale. Vouloir par ce biais définir un idéal marque en soi les limites de la notion de « bonne gouvernance » dans une société qui se veut et entend rester diverse.

En revanche, si le mot de gouvernance devait faire florès, peut-être le Congrès pourrait-il l'utiliser pour rassembler et remettre en perspective les principes de la charte européenne de l'autonomie locale et ceux du projet de charte de l'autonomie régionale **à l'adresse des États** en insistant peut-être davantage sur les relations que ceux-ci entretiennent avec les collectivités

---

<sup>11</sup> Expression désignant le gouvernement par ceux qui savent « les experts » par opposition au gouvernement démocratique.

locales. Après le rapport général en préparation sur la structure du pouvoir local, peut-être pourrait-on programmer un autre rapport général portant sur les différentes procédures de consultation et d'association préconisées par la Charte de l'autonomie locale et donner mandat à la Commission institutionnelle de vérifier leur application dans l'ensemble des pays du Conseil de l'Europe.