

CONTRIBUTION DE PLATFORMA AU LIVRE VERT

La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable

Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne

PLATFORMA, la plateforme européenne des autorités locales/régionales pour le développement, rassemble les principales associations nationales, européennes et internationales de gouvernements locaux actifs dans la coopération au développement :

- Conseil des Communes et Régions d'Europe
- Cités et Gouvernements Locaux Unis
- Fédération Espagnole des Municipalités et Provinces
- Association Française du CCRE
- Union Centrale des Villes et Communes de Grèce
- Association Italienne du CCRE
- Association des Municipalités Néerlandaises
- Association des Municipalités Roumaines
- Association des Gouvernements Locaux Britanniques
- Association Suédoise des Pouvoirs Locaux et des Régions
- Union des Gouvernements Locaux et Régionaux de Lettonie
- Cités Unies France

- Conférence des Régions Périphériques Maritimes
- Assemblée des Régions Frontalières Européennes
- Assemblée des Régions d'Europe

- Association Internationale des Maires Francophones
- Commonwealth Local Government Forum
- Forum Global d'Associations de Régions

- Grand Lyon
- Ville de Paris
- Ville de Bucarest (district 2)
- Ville de Stuttgart
- Province de Barcelone
- Région de Toscane

Ce rassemblement large et représentatif permet à PLATFORMA de porter au niveau européen une voix coordonnée des autorités locales/régionales actives dans la coopération au développement.

Plus d'informations sur : <http://www.platforma-dev.eu>

PLATFORMA se réjouit que le livre vert, s'appuyant sur l'article 208 du traité de Lisbonne, réaffirme l'engagement de la Commission européenne pour sa politique de développement, et l'établissement d'un lien étroit entre la politique de développement et l'action extérieure de l'UE.

Les quatre axes stratégiques proposés dans ce livre vert répondent à des enjeux mondiaux : une croissance démographique très forte dans les pays les plus pauvres, la densification des territoires et une explosion urbaine dans la majorité des pays en développement, des changements climatiques qui affectent le niveau des ressources disponibles et accroissent les mouvements de population. Dans son rapport « Villes et changement climatique » publié en novembre 2010, **l'OCDE indique qu' « environ la moitié de la population mondiale vit en zone urbaine, et [que] cette proportion devrait atteindre 60% en 2030.** Les villes consomment entre 60 et 80% de la production énergétique mondiale et sont responsables d'environ la même part d'émissions de CO2. Les villes sont aussi vulnérables au changement climatique. De nombreuses villes parmi les plus grandes métropoles mondiales sont situées en zone côtière. Cela accroît leur vulnérabilité à la montée du niveau des océans, à la récurrence des tempêtes, au péril des infrastructures urbaines, économiques et sociales. »¹

Ces enjeux se répercutent sur tous les continents et appellent aussi bien des solutions globales que locales.

Mettre en œuvre ces solutions implique cependant de définir **une approche par acteurs et une division du travail** en fonction des mandats reconnus à chacun de ces acteurs. Nous regrettons que cette approche ne soit pas abordée dans le Livre vert.

Nous souhaitons par conséquent rappeler le contexte institutionnel qui a mené la Commission européenne à soutenir cette approche par acteurs, et notamment le rôle spécifique des autorités locales/régionales. Tout d'abord, l'accord de Cotonou, révisé en 2005, reconnaît les gouvernements locaux comme des acteurs essentiels du développement, ouvre des nouvelles opportunités pour soutenir les processus de décentralisation démocratique dans les pays de ces régions (article 33) et reconnaît la coopération décentralisée (articles 70-71).

Le rapport parlementaire sur les autorités locales comme acteurs du développement de Pierre Schapira, adjoint au maire de Paris en charge des relations internationales et député européen de 2004 à 2009 a été adopté unanimement par le Parlement européen en 2007. Ce rapport a permis d'introduire dans l'instrument de coopération au développement (ICD) un budget annuel de 30 millions d'euros dédié aux autorités locales/régionales dans le programme thématique Acteurs Non Etatiques-Autorités Locales.

Enfin, la communication de la Commission Européenne de 2008, intitulée « les autorités locales : des acteurs en faveur du développement », reconnaît le poids et le potentiel de l'action des autorités locales/régionales dans le développement : à la fois pour leur contribution financière considérable à l'aide publique au développement – 15% de l'APD en Espagne par exemple ; et pour leur valeur ajoutée et leur expertise liées à leurs compétences légales (état civil, santé, éducation, assainissement, urbanisation, transport...).

De par leurs compétences établies par les lois de décentralisation, les autorités locales/régionales ont en effet des responsabilités pour agir sur l'ensemble des quatre

¹ Le rapport de l'OCDE a été publié le 29 novembre 2010. Il est disponible à cette adresse : <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0410081E.PDF>

axes proposés par le livre vert : le développement économique, social, environnemental ainsi que pour assurer la sécurité alimentaire sur leur territoire. Elles constituent par conséquent un acteur incontournable pour le développement au niveau des territoires.

C'est pourquoi nous proposons **d'inscrire la décentralisation comme une autre priorité transversale de la politique européenne de développement**. Absent du livre vert, l'appui à la décentralisation constitue pourtant un levier d'action fondamental au service de la croissance inclusive, du développement durable et de la sécurité alimentaire.

1- Politique de développement à fort impact

Promouvoir la gouvernance comme priorité de l'action internationale

Les membres de PLATFORMA soulignent la priorité absolue de cet objectif de développement à fort impact, et notamment la question de la gouvernance au sein de cet objectif.

Ils appellent de leurs vœux l'intégration des questions de gouvernance et en particulier de la gouvernance locale comme composante spécifique de la stratégie d'action extérieure de l'UE comme cela est envisagé au point 2.4 du Livre vert.

Ils s'appuient en cela sur l'article 21-1 du traité de Lisbonne, qui définit les principes au fondement de l'action de l'UE sur la scène internationale, et notamment la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

La gouvernance démocratique étant l'une des valeurs communes de l'UE, nous ne pouvons que soutenir le point 2.3 sur la promotion de la gouvernance comme levier d'un développement efficace. Pour faire jouer ce levier, il est essentiel que l'ensemble des niveaux de la gouvernance soit considéré : le niveau régional (continent), national, territorial et local.

Efficacité et gouvernance locale

Bien que la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra aient proposé un cadre stratégique pour l'efficacité de l'aide, **les autorités locales/régionales appellent à une relecture des principes promus par ces documents avec une approche locale et territoriale de la coordination, de l'appropriation et de l'alignement notamment.**

En outre, le débat sur l'aide à lui seul ne permet pas de prendre en compte de façon globale les défis que pose le développement, dont la gouvernance fait partie.

Annexée à la communication de la Commission européenne sur « les autorités locales : des acteurs en faveur du développement » en 2008, la **Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale** a déjà ouvert cette discussion au niveau européen². La Charte reconnaît l'importance d'une gouvernance

² Cette Charte, consultable sur <http://www.charte-coop-gouvernancelocale.eu/> a également été adoptée par le Conseil de l'UE fin 2008.

décentralisée pour construire un développement inclusif, au plus près des besoins des citoyens, ainsi qu'une plus grande cohérence des politiques à tous les niveaux de l'Etat. Il est essentiel de renforcer la puissance publique, seule apte à créer un cadre général propice au développement durable. L'administration publique à tous les niveaux et donc au niveau local est responsable, planifie et met en œuvre les "investissements de peuplement"³ (modernisation de l'agriculture, planification urbaine, infrastructures et services publics) qui permettront de relever le défi du rattrapage économique dans un contexte complexe, en particulier en Afrique.

La décentralisation est un outil de consolidation de l'Etat en ce qu'il permet de rapprocher le niveau de décision politique des citoyens. Par l'application du principe de subsidiarité⁴, elle permet une meilleure articulation des politiques publiques menées à différents échelons, et des réponses plus informées et appropriées aux besoins des populations locales.

Aussi dans son soutien aux réformes en matière de gouvernance, nous appelons l'UE à renforcer son appui à la décentralisation dans ses pays partenaires. **En étant reconnu comme une priorité transversale de l'UE dans ses accords de coopération bilatérale avec les Etats du Sud, l'appui à la décentralisation pourrait devenir un secteur de concentration financière de la Commission européenne.** Il devrait alors viser trois objectifs : la décentralisation des compétences, la décentralisation fiscale et le renforcement des capacités humaines.

Il est en effet nécessaire de **donner aux pouvoirs locaux les moyens suffisants** pour qu'ils soient en mesure de mettre en place les infrastructures nécessaires au développement économique. Les pouvoirs locaux des pays en développement sont souvent handicapés par des faiblesses structurelles (peu de ressources fiscales, déficit de capacités humaines et techniques et peu de programmes d'investissement dans les infrastructures de la part des bailleurs de fonds) qui aboutissent à un déficit de légitimité (à la fois auprès des populations et des bailleurs) et d'efficacité dans la mise en œuvre de politiques publiques locales. Les politiques de décentralisation doivent ainsi être une priorité transversale des politiques de développement : pas comme une fin en soi mais comme un levier de développement plus inclusif.

Coordination de l'aide et gouvernance locale

Dans un Etat décentralisé, **l'exercice d'une gouvernance locale concourt à une meilleure coordination de l'aide**, enjeu évoqué au point 2.5 du Livre vert. Plusieurs cercles de coordination des politiques peuvent alors être envisagés.

Les autorités locales/régionales sont en effet en position de catalyser la coopération entre les différents types d'acteurs impliqués sur leur territoire. Elles promeuvent une **approche territoriale du développement.**

Leur implantation sur le territoire, leur connaissance des besoins locaux ainsi que leurs compétences légales dans l'accès aux services de base par exemple font qu'elles ont la **responsabilité de donner un cadre stratégique à l'action locale** des partenaires du développement (l'Etat central, les organisations de la société civile, le secteur privé et les bailleurs internationaux). Elles rassemblent ces diverses parties prenantes lorsqu'elles élaborent leur plan stratégique de développement, soutiennent le développement

³ *Le Temps de l'Afrique*, Jean-Michel Severino et Olivier Ray

⁴ La subsidiarité est un principe qui vise à assurer une prise de décision la plus proche possible des citoyens, en réservant uniquement à l'échelon de pouvoir supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait réaliser que de manière moins efficace. Le principe de subsidiarité est inscrit au sein de l'article 5 du Traité de l'Union Européenne.

économique de leur territoire et mettent en place des partenariats publics-privés. Elles participent à la maximisation des effets de la coopération au développement.

Appui budgétaire et gouvernance locale

L'appui budgétaire, qu'il soit général ou sectoriel, est l'un des instruments privilégiés de la Commission européenne pour la mise en œuvre de sa politique de coopération au développement, et restera un instrument important dans les années à venir.

Jusqu'à présent, cet instrument n'a été envisagé que pour le renforcement des gouvernements centraux. Il pourrait également être un instrument efficace pour le financement des autorités locales/régionales qui en respecteraient les règles. Décentraliser l'appui budgétaire pourrait ainsi permettre de renforcer la décentralisation de l'appropriation de l'aide.

Cet appui n'étant actuellement pas pratiqué par la Commission, nous demandons qu'elle **étudie les potentialités et les risques associés à cette décentralisation** en vue de sa mise en place éventuelle.

2- Politique de développement conçue comme un moteur de la croissance inclusive et durable

Parmi le grand nombre d'acteurs impliqués dans le développement économique d'un territoire, il nous semble essentiel que les autorités locales/régionales soient prises en compte dans la réflexion pour la mise en place de « partenariats pour une croissance inclusive ».

Les autorités locales/régionales sont des acteurs leviers de l'économie d'un territoire.

En effet, en tant qu'employeurs, responsables d'achats publics de grande envergure, percepteurs d'impôts sur les sociétés, et maître d'œuvre de nombreux investissements, les autorités locales/régionales ont une influence importante sur la croissance et ses répercussions aussi bien économiques que sociales au niveau local.

A travers les missions qui leur sont confiées, elles nouent de nombreux partenariats avec les acteurs privés, à commencer par ceux de leur territoire (chambres de commerce, coopératives, micro-entreprises, et petites et moyennes entreprises).

Le rôle de coordination politique avec ces différents acteurs, comme abordé précédemment à travers l'approche territoriale du développement est donc aussi important en termes de développement économique. Les autorités locales/régionales ont en effet pour mandat de définir, planifier et mettre en œuvre la stratégie de développement local et par conséquent la responsabilité de donner un cadre d'orientation aux entreprises ainsi qu'aux acteurs non étatiques qui interviennent sur ce territoire.

Outre les « rôles multiples » reconnus aux acteurs non étatiques, il nous semble important que le Livre vert rappelle également cette mission de coordination locale qui revient aux autorités locales/régionales⁵.

Enfin les autorités locales/régionales **permettent d'assurer un environnement endogène** favorable à la croissance d'un territoire : le développement économique, et particulièrement de petites et moyennes entreprises aux débouchés locaux, nécessite des infrastructures de bases dont sont souvent responsables les autorités locales/régionales.

Afin d'assurer ces services, les autorités locales/régionales ont besoin à la fois de **mobiliser des ressources financières pérennes** et de **renforcer leur gouvernance financière**.

La Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale propose des orientations pour la décentralisation fiscale et le financement des autorités locales :

Renforcer la mobilisation et la prévisibilité des ressources des autorités locales

- Encourager la mobilisation pérenne de ressources propres par les autorités locales en liaison avec les services compétents. Appuyer l'élaboration et la mise en place d'un système fiscal local durable, évolutif, recherchant une palette diversifiée de ressources, adapté aux spécificités territoriales, aux nouvelles réalités économiques et cohérent avec la fiscalité nationale.
- Renforcer la capacité des autorités locales à négocier des ressources externes : projets de développement, implication dans les programmes sectoriels, accès au marché financier. Prendre en compte dans le cadre de l'élaboration des budgets locaux, les prévisions en matière d'aide projet menée par l'ensemble des partenaires au développement.
- Contribuer à renforcer la transparence et la prévisibilité des mécanismes de transfert des fonds de l'Etat et appuyer les modalités de péréquation visant l'équilibre et la solidarité entre territoires.

Renforcer la gouvernance financière locale pour accroître la transparence de la gestion des ressources locales

- Soutenir les capacités des autorités locales à fixer des priorités de dépenses, élaborées sur la base d'une information et d'un dialogue avec l'ensemble des acteurs locaux.
- Renforcer un fonctionnement transparent des circuits d'engagement et de décaissement des dépenses des autorités locales par la mise en place d'une ingénierie comptable et le développement des capacités d'un personnel compétent.
- Renforcer le rôle de la société civile et en particulier des femmes dans la gestion des finances locales.

La politique européenne de développement, à travers la politique transversale d'appui à la gouvernance locale que nous appelons de nos vœux, peut contribuer plus fortement à la réalisation de ces objectifs.

De plus, les **banques de développement** peuvent avoir ici un rôle important à jouer. De façon croissante, ces banques de développement, qu'elles soient issues de pays donateurs, d'institutions régionales ou multilatérales, accordent des prêts aux collectivités territoriales pour appuyer le renforcement de leurs infrastructures, l'aménagement du territoire, le développement des transports publics. **Nous ne**

⁵ Dans le cadre du **dialogue structuré** lancé par le Commissaire Andris Piebalgs en mars 2010, qui est présenté dans le point 3.1, les représentants d'autorités locales/régionales ont longuement débattu avec les représentants des acteurs non étatiques sur la nécessité d'un environnement propice pour une croissance inclusive, à la fois sur le plan légal, économique, social et politique.

pouvons qu'encourager les institutions européennes à étudier les impacts de ces initiatives et à les soutenir lorsqu'elles permettent aux autorités locales/régionales de diversifier leurs sources de financements et de mieux soutenir leur territoire.

3- Développement durable comme un nouveau moteur

Nous accueillons favorablement les efforts proposés pour inclure les engagements pris par l'UE à la Conférence de Copenhague sur le climat en décembre 2009 dans sa stratégie pour le développement. Nous appelons cependant à garantir que les fonds dédiés à la protection de l'environnement soient comptabilisés de façon clairement distincte des engagements de chaque Etat membre pour une Aide Publique au Développement à hauteur de 0.7% du PIB.

Selon l'Agence internationale de l'énergie, en 2006 la population urbaine avait utilisé jusqu'à 67% de l'énergie mondiale et produit plus de 70% de toutes les émissions de CO₂ ; avec l'urbanisation incessante et la croissance urbaine, on estime qu'en 2030 la consommation d'énergie dans les villes augmentera de 73% du total mondial et les émissions de CO₂ de 76%. **Les autorités locales/régionales peuvent et doivent relever ces défis en facilitant la conciliation entre les intérêts publics et privés et l'intégration des énergies durables dans les stratégies de développement local.**

Elles décident et mettent en œuvre les politiques dans des domaines qui sont affectés par le changement climatique ou dans lesquels elles peuvent influencer l'adaptation aux conséquences, notamment en matière d'environnement, de transport, d'assainissement, d'infrastructures, de systèmes de stockage pour l'agriculture et de gestion des risques.

Les responsables locaux et régionaux sont conscients de ces enjeux et prennent de multiples initiatives pour y faire face. Réunis à Mexico une semaine avant les négociations sur le climat à Cancun fin 2010, **138 maires parmi les plus grandes villes du monde ont signé le Pacte de Mexico⁶, s'engageant sur des objectifs de réduction des gaz à effet de serre.** Concernant les régions, la Charte du R20, rassemblement de régions du monde, a été lancée en novembre 2010, et promeut des initiatives limitant les émissions de carbone des régions.

Au niveau européen la **Convention des Maires**, soutenue par la Commission européenne, constitue un engagement de collectivités locales à aller au-delà des objectifs fixés par la politique énergétique européenne en termes de réduction des émissions de CO₂. **La Convention a été signée par plus de 2000 villes européennes et son extension aux autorités locales d'Europe de l'Est a été lancée et une extension à celles de la Méditerranée est à l'étude.**

Enfin de nombreux partenariats de coopération décentralisée ont été fondés sur cet objectif de développement durable, et par exemple, généraliser l'accès à l'énergie sur un territoire, protéger un patrimoine naturel, développer une agriculture responsable, anticiper et gérer les risques naturels.

Plusieurs institutions internationales ont reconnu ce rôle central des autorités locales/régionales dans la lutte contre le changement climatique. Les Nations Unies par

⁶ Plus d'informations sur le Pacte de Mexico sont disponibles sur : <http://www.wmsc2010.org/>

exemple avec le programme Approche territoriale du changement climatique (TACC) du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), soutiennent une prise en charge des besoins collectifs urgents par le niveau sub-national.

Nous nous réjouissons de ces initiatives et souhaitons qu'elles soient menées en cohérence avec la stratégie ici présentée et en concertation avec les réseaux européens d'autorités locales/régionales.

4- Agriculture et sécurité alimentaire

Des responsabilités à appuyer

Les autorités locales/régionales possèdent de nombreuses compétences nécessaires pour encourager une agriculture durable et de qualité au niveau local, contribuant à renforcer la sécurité alimentaire des territoires :

- Responsabilité de l'équipement du territoire en infrastructures de base nécessaires à la « chaîne de valeur » agricole, de la production et à la distribution : marchés de proximité, silos de stockage, routes...
- Responsabilité en termes d'accès à l'eau et d'entretien des infrastructures d'assainissement
- Responsabilité cadastrale, importante notamment dans le règlement des litiges fonciers
- Coordination et fédération des différents acteurs du territoire (coopératives, organisations faitières), et promotion de circuits courts à l'échelle du territoire
- Aide et surveillance du respect des règles sanitaires, promotion de règles de qualité (labels)
- Responsabilité enfin dans certains cas de la formation des acteurs du territoire. La formation entre pairs, par exemple entre fonctionnaires territoriaux du Nord et du Sud, est couramment pratiquée dans les coopérations décentralisées et très efficace.

La mise en œuvre quotidienne de ces responsabilités ne peut se faire sans accompagnement financier et technique que la Commission se doit d'encourager dans sa politique agricole de développement.

Une Connaissance du terrain à valoriser

La connaissance du contexte local par les autorités locales/régionales est un atout important :

- Connaissance du territoire : atouts et faiblesses, foncier disponible, géologie, climat...
- Connaissance de la population: communautés du territoire, besoins des acteurs et de la population, connaissance des savoirs locaux disponibles au sein du territoire.

La connaissance du territoire par les autorités locales/régionales en font également des **acteurs pertinents pour la circulation de l'information au niveau local** (sur l'évolution des prix, des menaces climatiques, etc) et ainsi **faciliter l'adaptation des producteurs et de la population à ces nouvelles données.**

Cette connaissance mérite d'être exploitée à sa juste valeur, notamment dans la planification des stratégies de développement agricole ainsi que de lutte contre la désertification ou l'érosion. Par ailleurs, et dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux efficace, la collaboration entre les autorités locales/régionales et les Ministères de l'agriculture est importante.

PLATFORMA appelle la Commission à intégrer cette valeur ajoutée des autorités locales/régionales dans les programmes européens de renforcement des capacités agricoles et de lutte contre l'insécurité alimentaire.

5- Conclusion

Les membres de PLATFORMA rappellent à la Commission européenne qu'ils participent comme représentants des autorités locales/régionales européennes au dialogue structuré sur l'implication des autorités locales et des acteurs non-étatiques dans la coopération extérieure de l'UE.

Ce dialogue, qui a été lancé en mars 2010 par le Commissaire Piebalgs et sera clôturé en mai 2011, permet une réflexion participative et approfondie sur l'efficacité du développement et la division du travail par type d'acteur ainsi que sur les priorités d'action exprimées par les partenaires des pays en développement. Il œuvre également à la construction d'un consensus sur le rôle respectif et complémentaire des autorités locales/régionales et des acteurs non-étatiques dans le développement.

Reconnaissant l'ampleur du travail produit dans ce cadre, et souhaitant favoriser la cohérence des espaces de réflexion initiés par la Commission européenne, **les membres de PLATFORMA appellent à une meilleure prise en compte des résultats du dialogue structuré dans le cadre du suivi qui sera donné au présent Livre vert.**

Nous demandons en particulier **qu'en cas de réexamen du consensus européen pour le développement et du code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division de travail, le rôle des autorités locales/régionales soit mentionné de manière explicite dans les textes.** Cette prise en compte devrait également être promue par les instances européennes sur la scène internationale, notamment dans le cadre du suivi du Programme d'Action d'Accra lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en Corée en novembre 2011.