



## **Governance and the Open Method of Coordination**

**Wednesday, 10 October 2001**

Rat der Gemeinden und Regionen Europas

Council of European Municipalities and Regions

Europæiske kommuners og regioners råd

Consejo de municipios y regiones de Europa

Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa

Raad der Europese gemeenten en regio's

Conselho dos municípios e regiões da Europa

Conseil des communes et régions d'Europe

# CONTENTS

	<b>Page</b>
<b>Editorial</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Maria JOAO RODRIGUES</b> , Special Adviser to the Prime Minister (P) Responsible for the preparation of the Lisbon European Council	<b>5</b>
<b>The Finnish experience: a local/regional government response</b> <b>Pekka ALANEN</b> , Deputy Managing Director of the Association of Finnish Local and Regional Authorities	<b>6</b>
<b>Session 1</b>	<b>9</b>
<b>The local and regional government involvement</b>	
<b>Employment and inclusion policies: areas of successful co-ordination</b>	
<b>Marie CORMAN</b> , DG Employment & Social Affairs, European Commission, in charge of the "Local Action Plans"	<b>11</b>
<b>The local government involvement in the Luxembourg Process on employment</b>	
<b>Matthias SCHULZE-BÖING</b> , Director of Social Affairs, City of Offenbach (D), Chair of the CEMR Employment Working Group	<b>17</b>
<b>A social platform of local and regional government</b>	
<b>John HALLORAN</b> , European Social Network (UK)	<b>19</b>
<b>Session 2</b>	<b>21</b>
<b>Co-ordination and extension of the method</b>	
<b>Education, a developing field of application</b>	
<b>Anders HINGEL</b> , DG Education & Culture, European Commission	<b>23</b>
<b>Extension of the method to other areas: an assessment one year after the Lisbon Council</b>	
<b>Denis CROWLEY</b> , DG Employment & Social Affairs, European Commission	<b>25</b>
<b>The extension of the method and the co-ordination at local/regional level</b>	
<b>Marjorie JOUEN</b> , Association "Notre Europe" (F)	<b>28</b>

<b>Session 3</b>	<b>33</b>
<b>Measuring performance and transferring experience</b>	
<b>Case study 1 : The EFEKTIA benchmarking data-base</b> <b>Ari KOLEHMAINEN</b> , Managing Director (SF)	<b>35</b>
<b>Case study 2 : Local government benchmarking in the Netherlands</b> <b>Peer VAN DER HELM</b> , Association of Netherlands Municipalities (VNG)	<b>38</b>
<b>Case study 3 : Comparative analysis of local finances in European countries</b> <b>Marie-Alice LALLEMAND-FLUCHER</b> , Director for Institutional Relations and International Partnerships (DEXIA).	<b>39</b>
<b>Session 4</b>	<b>43</b>
<b>A new form of governance</b>	
<b>Roundtable</b> with the participation of:	
<b>Fabiana PIERINI</b> , DG Taxation & Customs Union, European Commission	
<b>Barbara WEILER</b> , MEP, Rapporteur on the Employment Guidelines 2002	<b>45</b>
<b>Bernard DELEBECQUE</b> , Municipal Councillor of Lille, Member of the Social Affairs Committee of Eurocities	<b>47</b>
<b>Jacques DE GRAVE</b> , President of the Union of Belgian Cities and Municipalities	<b>48</b>
	<b>50</b>
<b>Conclusions (in English and French) by the moderators</b>	<b>52</b>
- <b>Elisabeth GATEAU</b> , Secretary General of CEMR	
- <b>Vibeke VINTEN</b> , Head of International Relations, Danish Association of Local Authorities	
- <b>Matthias SCHULZE-BÖING</b> , Director of Social Affairs, City of Offenbach	
- <b>Jeremy SMITH</b> , Director of the Local Government International Bureau	
<b>Appendix : CEMR proposals on the White Paper on European Governance</b>	<b>64</b>
<b>Participants</b>	<b>68</b>

## EDITORIAL

The CEMR took an early, active interest in the **development of a European strategy for employment** and the **emergence of the open co-ordination method**, since 1997. It soon found sympathetic ears in the Commission for its proposal to turn the co-ordination of national employment policies into a full-fledged governance process. Today's employment guidelines fully recognise the fact that, while employment policy might still mostly be a national competence, local and regional authorities have a vital role in developing grass root policies and in encouraging "local employment initiatives" (LAPs), in line with the European priorities.

**Local and regional authorities are a vital part of European governance.** In the field of employment, they act as employers, deal with the socially excluded and are the catalysts of economic development in their area. They have both the capacity and legitimacy to organise horizontal governance processes that mobilise the different local actors around common development goals and strategies. Equally, they are vital in organising the vertical governance process, linking the local, regional, national and European spheres of governance in a process of what Commission President Prodi termed "positive subsidiarity".

CEMR welcomed the **Lisbon strategy** and the **subsequent extension of the open co-ordination method** to the new policy areas of social inclusion, education, health, information society and research. Last October's Brussels conference on Governance and the open co-ordination method was an opportunity to take a broader look at this new policy instrument and the role local and regional authorities, as level of government closest to the citizens, can and should play in it.

The present **collection brings together material presented during this CEMR conference** and starts off with a brilliant advocacy for the Lisbon process by **Maria João Rodrigues**, who as special adviser to the Portuguese Prime Minister, helped launch the process during her country's Presidency, in June 2000. Making "Europe the most competitive and knowledge based society in the world" provides an overall objective. It combines single market policies, sustainable development and social values into a coherent strategy for full employment and into a European social model to be promoted within the world context.

Speaking for the EU Commission **Marie Corman, Anders Hingel** and **Denis Crowley** saw open co-ordination as a flexible instrument that needed to be adapted to each policy field to take account of differing levels of competence at European, national or indeed local and regional level. It was neither meant to extend EU competence, nor to renationalise policy. It usefully complements the Community method, by co-ordinating national policies in areas like education or social security, that are directly affected by existing macro-economic policy co-ordination. Yet the every open-ended character of these processes raises questions on how to ensure overall coherence and co-ordination between these parallel processes. As in the case of education, policy co-ordination might eventually lead to harmonising structures in the respective countries.

During the concluding round table **Fabiana Pierini** linked open co-ordination to governance, insisting on the need not only to involve local and regional authorities but also the other EU institutions and notably the European Parliament. Indeed, **Barbara Weiler**, the European Parliament rapporteur criticised the present practices that insufficiently involved the national and European Parliaments. The Commission needed to consult before finalising its own proposals to the Council.

Local and regional government representatives expressed concern over their own insufficient involvement. The experiences of the Finnish and Belgian associations were illustrated by **Pekka Alanen** and **Jacques De Grave**. **Bernard Delebecque**, Eurocities, **John Halloran**, European social Network, echoed CEMR's demands and shared its guarded optimism that the open co-ordination will lead to fuller participation of local and regional authorities and their representative bodies in national and European decision-making.

This gave special significance to the session on benchmarking introduced by **Matthias Schulze-Böing**, chair of the CEMR working group. All participants agreed this to be a challenging yet essential task to allow local regional government to compare and improve their individual performances in the different areas of governance. They were impressed by **Ari Kolehmainen's** presentation of a fully operational Finnish benchmarking tool and by similar development in the Netherlands, presented by **Peer van der Helm**. CEMR was invited to pursue its efforts to combine these national initiatives into a common European wide local/regional government benchmarking exercise that could usefully complement and inspire the parallel more quantitative national indicators that form part of the peer review process prepared by the EU Commission each year.

Enlargement and future cohesion policy was raised by **Marjorie Jouen**, from the Delors think tank "Notre Europe", within a proposal to set up a kind of self imposed, regionally based open co-ordination method in which European regions could set their own common development objectives. This was usefully complemented by **Marie-Alice Lallemand-Flucher's** presentation of a comparative study by DEXIA France, the main sponsor of the event, on the state of local finance in accession countries.

Thanks should also go to speakers and participants, with special thanks to the Finnish and Belgian associations, in the persons of **Jorma Palola** and **Thérèse Renier**, who helped make the October conference a success.

**Elisabeth Gateau, Vibeke Vinten, Matthias Schulze-Böing and Jeremy Smith** acted as session moderators. **Jeremy Smith** presented the conclusions that will pave the way to future policy discussions within CEMR and ensure its continued active involvement in and commitment to the Open co-ordination method, as a new form of European governance.

Brussels, 10 December 2001

Walter Wenzel  
Director General of CEMR

\* \* \* \* \*

## **INTRODUCING THE OPEN COORDINATION METHOD**

**Maria João RODRIGUES,**

**Special Adviser to the Prime Minister of Portugal**

**The importance of the Open Coordination Method (OCM) in European governance**

The next decade shall see the preparation for the transition to a knowledge based economy aiming at a more competitive economy with full employment, social cohesion and sustainable development. In order to achieve these aims, different - sometimes incompatible - goals must be combined. The Lisbon European Summit adopted an overall strategy to accomplish these strategic goals which is based on four principle ideas:

1. an ambitious policy for information society and research;
2. the continuation of single market economic reform with a stronger focus on enhancing growth potential and innovation capacity, namely at the local level;
3. the modernisation of the European social model, investment in people and the struggle against social exclusion;
4. the co-ordination of macro-economic policies in preparation for the single currency.

This strategy is now being translated into new political orientations in different policy fields. This is the reason for the development of the e-Europe plan at national and European levels. A new framework programme for research policy is being prepared, which has the ambitious goal of improving coordination between the national research programmes. Enterprise policy is being improved in order to encourage entrepreneurship, as is innovation capacity at the local level. Red tape is being reduced, and new initiatives are being taken in education policy. For example, the Lisbon European Summit set goals in order to prepare new conditions for lifelong learning and providing opportunities for this to be realised, ie. turning schools into local learning centres open to all. Finally, national plans to fight social exclusion were launched. These goals were adopted in July 2001 as a consequence of the Lisbon European Summit.

A regular overview of these policy objectives is organised each year in the Spring European Council. The first European Council took place in Stockholm last March and the next shall take place in Barcelona under the Spanish Presidency.

Mrs Rodrigues presented the Open Coordination Method (OCM). In order for the successful implementation of this strategy, she argued that the political engine must be improved and a clear commitment given to it by Prime Ministers and Heads of States. Hence the creation of the Spring European Council. In addition to this, the idea of the OCM was launched in order to involve all levels of government in the process of European construction (European, national and local levels).

It should be stressed that the general definition of this method takes into account experiences at both national and local levels, ensuring a permanent interaction between the two levels. Following agreement on these European guidelines, it is possible to identify examples of best practice and indicators to measure progress. These guidelines should then be adapted to national and local conditions. Finally,

these action plans at national or local level need to be monitored and evaluated on a regular basis. The open coordination method can therefore be used in order to pursue an ambitious strategy while taking account of local conditions. This is the so-called principle of subsidiarity in European construction.

There is however an increasing debate on the precise meaning of the OCM and the following points are intended to clarify its role.

- The OCM goes beyond benchmarking as it is able to create a real European dimension.
- Its purpose is not to organise competition between the differing countries or regions. It is intended to organise a powerful learning process. It is the responsibility of each Member State and region to find solutions which suit them. This learning process is the main purpose of the OCM.
- European guidelines should be adapted in an open way to the national and local levels. This requires the adaptation of these guidelines to local conditions.
- A further important feature of this new governance is its capacity to involve a wide variety of actors at each stage.

This method is being used in different policy fields with concrete improvements being made through the use of OCM in information society policy, research policy, enterprise policy, and policy on employment and social inclusion. It is also being used by the Belgian Presidency in social protection. In addition, OCM was recently put forward in the third Community pillar (Justice and Home Affairs).

-

In conclusion, it should be stressed that these policy areas – information society, enterprise, education, and social inclusion – can be implemented in a much more effective way at local level. This is why the local level is critical in social and political initiatives. OCM can facilitate an integrated approach and the involvement of different actors at this level. This is a keypoint in achieving an integrated approach for local development. Stronger partnerships are clearly needed at the local level in order for them to be able to provide an appropriate local answer to the strategic issues which are currently being dealt with in the European Union. While OCM was a political invention, it is important to turn it into a social invention based on the rich and varied experience which is being acquired at local level. Events such as this workshop today provide an important contribution to the ongoing evaluation of OCM.

**Pekka ALANEN,  
Deputy Managing Director,  
Association of Finnish Local and Regional Authorities**

The focus of this presentation was on essential issues in local governance from the perspective of Finnish municipalities. Municipalities in Finland are responsible for the majority of services such as welfare, health and education. They also maintain and develop the infrastructure for roads, the environment, the water supply and its treatment, and energy supply.

Municipalities therefore play a significant role in the public sector economy. This in part accounts for the great interest shown by the Association of Finnish Local and Regional Authorities (AFLRA) in expanding the open co-ordination method in economic and employment policies into new areas, namely policies for welfare, healthcare and education.

EU guidance and follow-up procedures increasingly extend into all major service sectors of Finnish municipalities, falling under the statutory authority still resting with the State of Finland.

AFLRA is represented in virtually all EU sections, working with the different ministries at national level. While municipalities are limited in the means at their disposal for putting forward their policy objectives in the drafting phase of the legislative process, participating in the work of these EU sections remains nevertheless a meaningful instrument in the dialogue between municipalities and national government.

EU economic policy co-ordination will require more dialogue concerning the status and financial needs of municipalities. While the approach to this must come from the national level, co-ordination with economists and financial managers from the municipal sector is important in securing advantages for municipalities at national level and, at the same time, in clarifying longer term objectives and the need for collaboration on economic policy.

The co-ordination of employment policy at the European level has become a routine activity. Finnish municipalities are involved in devising nationwide employment policy together with Local Authority Employers and the AFLRA. However, the exchange of views between municipalities and other local bodies has been complicated by the overly rapid formulation of employment policy in general.

The Commission's initiative in developing a local employment programme provides a good example of involving municipalities in the preparation and execution of European policies. While there is still a long way to go in ensuring that the Local Action Plan process takes account of local viewpoints when discussing unemployment policy both at the national and EU levels, AFLRA welcomes the direction that is currently being taken.

The trend towards developing open co-ordination in social policy was set by member states without municipal involvement. In spring 2001, the AFLRA was given the opportunity to participate in the process of drafting social policy when their representative was appointed secretary to the working group setting up national action plans to remedy various forms of discrimination.

A number of processes in education policy have been implemented at Community level. Examples of these include clarification of the future objectives for the school system, lifelong learning and e-learning. Indicators are to be developed in these areas which will allow for the evaluation and critical appraisal of the extent to which objectives have been met. It is also imperative to achieve a dynamic balance between shared European goals and the cultural diversity of each region.

Municipalities in Finland can shape their own targets for education. It is also relevant to ascertain the ways in which European targets are attained at the local level. In recent years, municipalities have stressed evaluation methods along with different parameters and indicators for development. These present an effective instrument in the analysis and application of compiled data to set targets.

When developing education strategies at the EU level and indicators to measure their results, it is important to ensure that the process is open and transparent and that local education policies and related evaluation reports are taken into consideration.



AFLRA has worked hard to equip Finnish municipalities with the know-how to improve and develop the quality of their services in order to ensure that the needs of communities and their inhabitants are met. Implementing quality in public services is essential, as is supporting the service evaluation procedure in improving the quality of education. In this process, Efektia Ltd, a subsidiary of AFLRA, has created a database programme to compare the benefits of services with a view to their development and management.

Municipalities supplying public services to inhabitants are the first to address the needs and requirements of citizens. In Finland, municipalities systematically collect and compile information for local political action and administrative decision-making processes. It is essential that this information is channelled into use in the preparation of policies both at the national and European levels. The new Open Co-ordination Method is of particular interest in its application to the fields of welfare, education, healthcare and care of the elderly.

AFLRA therefore has a responsibility to seek the active involvement of its member municipalities. Municipalities should be given the opportunity to contribute to the groundwork behind EU legislation. This raises the question as to how far development and innovation of identical, universal objectives and indicators can go. Harmonized objectives and indicators do not take into account the varying requirements of local communities and regions. Even though statutory authority does not shift from the Member State to the European Union, open co-ordination remains an effective steering mechanism. Subordinate national mechanisms allow for effective evaluation and comparison of criteria for allocation of EU funds.

AFLRA hopes this conference will provide a forum for constructive discussion and lead to the creation of common social policies for European municipalities. Informing and actively involving municipalities in EU policy-making and its implementation is indispensable in the construction of a Europe that is close to the citizen.

\* \* \* \* \*

## **SESSION 1**

### **THE LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT INVOLVEMENT**

#### **Employment and inclusion policies: areas of successful co-ordination**

**Marie CORMAN**, DG Employment & Social Affairs, European Commission, in charge of the "Local Action Plans"

#### **The local government involvement in the Luxembourg Process on employment**

**Matthias SCHULZE-BÖING**, Director of Social Affairs, City of Offenbach (D), Chair of the CEMR Employment Working Group

#### **A social platform of local and regional government**

**John HALLORAN**, European Social Network (UK)

**Moderator : Elisabeth GATEAU**, Secretary General, Council of European Municipalities and Regions



## **SESSION I**

### **THE LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT INVOLVEMENT**

**Moderator : Elisabeth Gateau, Secretary General, Council of European Municipalities and Regions**

#### **L'EMPLOI ET LES POLITIQUES D'INCLUSION : DES DOMAINES DE COOPERATION REUSSIE**

**Marie Corman**  
**Direction Générale Emploi et affaires sociales**  
**Commission européenne**

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe a apporté son impulsion aux dynamiques que je vais évoquer dans mon intervention. Dynamiques à l'œuvre dans deux domaines, l'emploi et l'inclusion sociale. Il s'agit là de champs dans lesquels les Communes et Régions ont un rôle clef à jouer. Il est par conséquent important pour la Commission d'entretenir un dialogue suivi avec ces acteurs et il est précieux de pouvoir compter à cet égard sur l'appui d'organisations telles que le CCRE et ses associations nationales. Je les remercie par conséquent de leur invitation.

La journée est consacrée à la méthode ouverte de coordination. Cette méthode de travail qui permet d'allier cohérence et diversité nationale, a été inaugurée en 1997. Appliquée alors et depuis lors à l'emploi, elle l'est depuis cette année également à une matière connexe, celle de l'inclusion sociale.

Mon intervention est centrée sur la contribution des autorités régionales et locales dans la mise en œuvre de cette méthode dans les deux champs d'application précités. Quels objectifs concertés sont-ils fixés et quels rôles sont-ils assignés à ces autorités? Quel rôle ces autorités jouent-elles effectivement ? Quelles sont les évolutions en vue?

#### **1. Comment fonctionne la méthode ouverte de coordination dans les deux domaines?**

- *Dans le domaine de l'emploi:*

La méthode ouverte de coordination a été inaugurée au Sommet pour l'emploi à Luxembourg en 1997. Elle est appliquée depuis lors sur la base d'un cycle annuel. Le processus est désigné également au moyen des appellations "processus de Luxembourg", et "stratégie européenne pour l'emploi".

Chaque année, le Conseil adopte des lignes directrices destinées à orienter les politiques de l'emploi des États membres. Les États membres traduisent ces lignes directrices en plans d'action nationaux. Ils rendent compte des progrès réalisés. La Commission synthétise ces progrès dans un projet de rapport et le propose au Conseil. Une fois adopté par ce dernier, le document constitue le rapport conjoint sur l'emploi. La Commission peut proposer au Conseil des recommandations à adresser aux États membres. Le projet de rapport que la Commission a publié ce 12 septembre fait le point sur les progrès accomplis en 2000. Il est assorti des lignes directrices proposées pour l'an 2002. L'ensemble sera examiné lors du sommet de Laeken en décembre 2001.

Divers instruments et techniques renforcent la coordination produite par cette approche. Citons, la mise en cohérence des indicateurs, l'examen par les pairs, l'étalonnage pour favoriser les échanges de bonnes pratiques. Ces instruments et techniques stimulent l'émulation entre les Etats Membres.

**Les indicateurs** : Ces dernières années, de grands progrès ont été accomplis dans la définition d'indicateurs communs permettant de rendre compte et de comparer la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi. En 2001, un nouvel indicateur a été proposé qui a toute sa pertinence pour le sujet qui nous occupe. Il s'agit de l'indicateur destiné à mesurer les écarts régionaux dans les taux d'emploi et de chômage.

Le programme d'**examen par les pairs** a été introduit en 1999 dans le but d'identifier, évaluer et disséminer la bonne pratique à travers l'UE dans le domaine de la politique de l'emploi. Un Etat membre sélectionne ce qu'il juge être une de ses bonnes pratiques et la soumet à l'examen d'autres Etats membres qui s'y intéressent en vue d'une transposition éventuelle. Un exemple prélevé dans le domaine du développement local pour l'emploi est celui des Pactes territoriaux pour l'emploi que l'Autriche a choisi de soumettre à l'examen de la Belgique, l'Allemagne, la Finlande, le Luxembourg et le Portugal en 2001.

#### **L'étalonnage ou benchmarking**

Il s'agit d'identifier les pays qui obtiennent les meilleurs résultats dans la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi. Le but est triple:

- attirer l'attention sur les meilleures pratiques;
- exercer une pression sur les pays se trouvant au-dessous des moyennes de l'UE, pour qu'ils améliorent leur performance;
- renforcer les objectifs communs à atteindre.

- *Dans le domaine de l'inclusion sociale:*

La méthode de coordination ouverte est appliquée depuis cette année, sur la base d'un cycle de deux ans. Le 17 octobre 2000, le Conseil a défini 4 objectifs communs, lesquels ont été entérinés au Conseil européen de Nice en décembre 2000. Sur la base de ceux-ci, les Etats membres ont présenté en juin 2001 un plan d'action national couvrant une période de deux ans. Et la Commission propose aujourd'hui même son premier rapport sur les avancées dans les Etats membres. Ce document sera soumis à l'approbation du Conseil le 3 décembre 2001. S'il est adopté par le Conseil, ce rapport conjoint sera présenté ensuite au Conseil européen à Laeken le 14 décembre 2001.

Une caractéristique clé du processus est ici également le développement d'indicateurs européens sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Une batterie d'indicateurs seront disponibles pour le Conseil européen de Laeken.

- *Si l'on fait une comparaison rapide entre l'application de la méthode ouverte de coordination en matière d'emploi et d'inclusion sociale*

La base légale est plus faible dans le cas de l'inclusion sociale. Le Traité évoque certes des "mesures destinées à encourager la coopération entre les Etats membres" mais il ne spécifie pas la méthode à appliquer pour y parvenir alors qu'en matière d'emploi, l'approche est définie dans le Traité. Dans le domaine de l'inclusion sociale, les objectifs à atteindre ne sont pas quantifiés, la batterie d'indicateurs communs est

moins développée, la possibilité d'adresser des recommandations aux Etats membres n'est pas prévue. Et la subsidiarité joue plus fortement. En effet, alors que dans le domaine de l'emploi, le niveau national détient souvent d'importantes compétences, en matière d'inclusion sociale, les compétences sont plus nombreuses à être dévolues aux régions et communes. Enfin et comme déjà signalé, dans le cas de l'inclusion sociale, la méthode s'applique sur un cycle de deux ans alors qu'en matière d'emploi, le cycle est annuel.

### **Rôle attribué aux niveaux local et régional dans l'application de la méthode dans les deux matières.**

- *L'emploi*

#### **Les objectifs concertés**

Depuis 1997, une des lignes directrices invite les Etats membres à renforcer l'implication des niveaux local et régional dans la SEE en particulier pour identifier le potentiel de création d'emplois au niveau local et renforcer les partenariats dans cette optique.

Progressivement, et notamment sous l'impulsion d'acteurs tels que le Conseil des Communes et Régions d'Europe, cette ligne directrice a été précisée. Elle fait à présent mention explicite d'un rôle revenant aux autorités régionales et locales. Ainsi, le texte que la Commission a proposé pour 2002 concernant cette ligne directrice précise:

#### **Ligne directrice 11 proposée par la Commission pour 2002**

Les États membres:

- tiendront compte, le cas échéant, de la dimension du développement régional dans leur politique globale en matière d'emploi,
- **encourageront les autorités locales et régionales à définir des stratégies pour l'emploi en vue d'exploiter pleinement les possibilités que peut offrir la création d'emplois à l'échelon local et favoriseront, à cette fin, les partenariats avec tous les acteurs concernés, y compris les représentants de la société civile,**
- favoriseront les mesures permettant d'améliorer le développement concurrentiel et la capacité de l'économie sociale à créer des emplois plus nombreux et à en améliorer la qualité, en particulier la fourniture de biens et services liés aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles à ces mesures,
- renforceront le rôle des services publics de l'emploi à tous les niveaux dans l'identification des possibilités d'emploi locales et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail locaux.

#### **Les avancées concrètes**

Le projet de rapport conjoint sur l'emploi publié par la Commission ce 12 septembre fait le point sur les avancées en matière d'implication des échelons régional et local de la manière suivante:

1. Les derniers Plans nationaux d'action pour l'emploi donnent des preuves claires **d'une dimension territoriale accrue de la stratégie européenne pour l'emploi**. C'est au niveau régional que les progrès sont les plus visibles. Entre le

niveau de Plans nationaux pour l'emploi et les Plans locaux d'action pour l'emploi que l'Union européenne cherche à développer, des **plans régionaux d'action pour l'emploi** émergent dans plusieurs États membres (Finlande, Portugal et Royaume-Uni). Ils proviennent très souvent directement des gouvernements régionaux qui cherchent à compléter des politiques nationales et à réaliser une meilleure cohérence entre les politiques de développement régional et de l'emploi.

2. **Les autorités régionales et locales collaborent plus étroitement au développement des Plans nationaux.**
3. **Les régions elles-mêmes reprennent à leur compte la tâche de mobiliser le niveau sous-régional;** par exemple en Grèce, où des programmes régionaux encouragent activement la création d'initiatives locales d'emploi.
4. **En outre, le niveau local est encouragé à développer des stratégies pour l'emploi**, les exemples sont
  - l'apparition de LAPs en Grèce, en France et en Suède et une approche similaire en Irlande.
  - en parallèle, il semble y avoir une tendance vers la professionnalisation des politiques et de l'administration, par exemple au Danemark, en Grèce, en Italie et en Espagne (où des spécialistes locaux de développement sont formés).

A côté de ces avancées, le rapport fait également état de développements à la traîne.

Ainsi, **le concept du partenariat au niveau local reste vague.** Particulièrement peu clair est le rôle des politiques et de l'administration locale dans la création et la gestion des partenariats.

C'est d'ailleurs parce que globalement, la dimension régionale et locale de la SEE avait été jugée insuffisante que la Commission avait lancé en 2000 la campagne Agir localement pour l'emploi. Le but de la campagne était de sensibiliser à l'enjeu et de recueillir des avis sur la manière de mieux impliquer les niveaux régional et surtout local dans la SEE.

Une des conclusions clefs de la campagne était la nécessité de renforcer la collaboration selon deux axes :

- horizontal: le développement de stratégies locales pour l'emploi conçues et mises en œuvre par de vastes partenariats;
- et vertical: une meilleure intégration des stratégies et actions entre les échelons de pouvoirs locaux, régionaux, nationaux et communautaires.

En ce qui concerne plus spécifiquement les autorités locales, leur rôle dans les avis exprimés au cours de la campagne était esquissé comme suit :

Les autorités locales peuvent

- agir en tant qu'**employeurs modèles** par exemple en encourageant leur personnel à se former par exemple aux TICs et en organisant le travail de façon à leur permettre de concilier plus facilement leur vie professionnelle et familiale;
- **aider d'autres acteurs** à contribuer positivement à l'emploi par exemple en aménageant un environnement favorable aux activités entrepreneuriales et en simplifiant les procédures;

- encourager **les approches intégrées** du développement de l'emploi en plaçant la préoccupation pour l'emploi au cœur de toutes les politiques, en incitant à agir en partenariat et en utilisant les TICs pour promouvoir la consultation et la citoyenneté active ;
- veiller à ce que les **services locaux** soient favorables à l'emploi, par exemple en organisant des services de transport vers de nouvelles zones d'activités, des services d'accueil des enfants pendant les heures de travail, etc.

- *L'inclusion sociale*

### **Les objectifs concertés**

Lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, tous les États membres se sont engagés à développer leurs priorités politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le cadre de quatre objectifs communs:

#### Les 4 objectifs communs en matière d'inclusion sociale

- (1) promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services;
- (2) prévenir les risques d'exclusion;
- (3) agir pour les plus vulnérables;
- (4) mobiliser l'ensemble des acteurs: les personnes en situation d'exclusion, **les autorités aux niveaux national, régional et local**, tous les acteurs publics et privés concernés, notamment: les partenaires sociaux, les ONG, les organisations de services sociaux, tous les citoyens, les entreprises.

### **Les avancées concrètes par rapport à ce quatrième objectif**

#### **Donner la parole aux personnes en situation d'exclusion et leur permettre de participer**

Cet objectif ne transparaît pas systématiquement et clairement dans les mesures politiques concrètes des PAN/incl. Au niveau local, seuls quelques États membres et/ou autorités locales ont mis en place des mécanismes institutionnels et des modalités appropriés qui donnent aux plus vulnérables l'occasion de s'exprimer.

#### **Mobilisation et coordination aux niveaux local et régional**

Les États membres dont la politique sociale est traditionnellement décentralisée et fondée sur un solide partenariat (Danemark, Suède, Pays-Bas, Finlande), et les États à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique) ou régionalisée (Espagne, Italie et Royaume-Uni) se sont efforcés d'intégrer les contributions de leurs entités régionales ou locales. Néanmoins, les plans ne contiennent pas suffisamment d'éléments permettant d'évaluer dans quelle mesure ces efforts ont abouti et quelle a été la mobilisation exacte de ces acteurs.

Au niveau local, la diversité des acteurs oblige à une coordination efficace. Quelques exemples de coordination réussie existent : comités de coordination locaux au Danemark ou plans locaux pour l'insertion et pour l'emploi, en France; services sociaux et de santé existant au niveau local en Belgique et en France, et contribuant à améliorer la coordination à l'échelle locale.



### **Coordination entre les différents niveaux de compétence**

En fonction des systèmes politiques, et en particulier des compétences des entités régionales, les États membres peuvent utiliser les structures décentralisées existantes (comme en Finlande, en Allemagne, en Autriche) ou préférer des accords de coopération *ad hoc* (comme en Belgique ou en Grèce) ou encore privilégier les interactions entre des plans nationaux, régionaux et locaux de lutte contre l'exclusion sociale (comme en Italie, au Royaume-Uni, en Irlande, au Danemark, en Espagne et en France).

### **Adapter les services administratifs et sociaux**

La majorité des initiatives concernent les services sociaux qui doivent fournir des services de façon intégrée. Ces initiatives tendent aussi nettement à déléguer les responsabilités aux entités régionales et locales afin que les services offerts soient plus proches des citoyens.

### **Les évolutions attendues et les prochaines étapes**

- *En matière d'emploi*

Dans le prolongement de la campagne de l'année dernière, une communication paraîtra très prochainement sur le renforcement de la dimension locale dans la Stratégie européenne pour l'emploi. Nous y présentons quatre pistes pour progresser:

- nous insisterons avec nos partenaires dans les États membres sur la nécessité d'encourager et soutenir ceux qui sont disposés à développer des stratégies locales pour l'emploi dans le cadre des plans nationaux d'action pour l'emploi.
- nous stimulerons l'échange d'informations et de bonnes pratiques, l'évaluation et l'examen par les pairs dans le domaine de développement local.
- nous entreprendrons une évaluation stratégique globale des actions pour le développement local soutenu sous les différentes politiques communautaires et les instruments financiers.
- nous encouragerons les acteurs locaux qui souhaitent s'engager dans une approche plus stratégique de développement local à utiliser au mieux les instruments financiers disponibles. Rappelons à cet égard qu'en vertu du nouveau règlement de Fonds social européen, celui-ci peut apporter un important soutien à l'action locale pour l'emploi:

Je mentionnerai à cet égard quatre moyens:

- \* Le développement local doit être pris en considération dans chacun des cinq domaines politiques du Fonds social.
- \* De petites subventions peuvent être attribuées à des ONGs et des partenariats locaux
- \* L'initiative communautaire EQUAL consacre 2.8 milliards d'Euros pour expérimenter de nouvelles approches de lutte contre la discrimination et l'exclusion basées sur les principes clés du développement local : partenariat, stratégies de terrain, capacité d'action améliorée
- \* Depuis 1994, des actions innovatrices de développement local sont soutenues sous le couvert de l'art. 6 du règlement du FSE. Un appel à propositions sera publié prochainement et portera sur les stratégies locales pour l'emploi et l'innovation

- *En matière d'inclusion sociale*

Les plans nationaux d'action et le développement d'indicateurs comparables fournissent le cadre pour promouvoir l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel au niveau communautaire. Ces actions seront soutenues à

partir de janvier 2002 et pour cinq ans, par un programme communautaire doté de 75 millions d'Euros.

Ce programme apportera un appui à 3 volets d'activités :

- recherche et collecte de données sur la pauvreté et l'exclusion sociale;
- échange de bonnes pratiques entre les États membres;
- dialogue entre les différentes parties concernées et fonctionnement des réseaux européens impliqués dans la lutte contre de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

- *Complémentarité avec la stratégie pour l'emploi*

La participation dans l'emploi est mentionnée par la plupart des États membres comme la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Par conséquent, une attention particulière devrait être donnée au lien à renforcer entre la stratégie pour l'emploi européenne et le processus d'inclusion.

## **THE LOCAL GOVERNMENT INVOLVEMENT IN THE LUXEMBOURG PROCESS ON EMPLOYMENT**

### **Mathias Schulze-Böing**

**Director of Social Affairs, City of Offenbach (D)**

**Chair of the CEMR Employment Working Group**

Mr Schulze-Böing's presentation dealt with local practice in the light of the Luxembourg Process which he illustrated with practical examples at the local level, with particular reference to the cities of Gijón (E) and Offenbach (D).

The European employment strategy and the Luxembourg Process present a challenge for local authorities as well as for national states. Structural change in employment, growing social inequalities in some cities and social crisis are a consequence of the structural change and industrial decline which have taken place in cities and regions. Local authorities have to develop an adequate response to these problems occurring at the local level and they need to devise strategic action for local employment policies, economic development, job creation and the development and maintenance of social coherence in their communities. European employment strategy is a useful framework for local action. It provides not only a framework for national policy but is applicable to local actors.

The main points of the European employment strategy from the perspective of local authorities are as follows: the principle of prohibition, prevention action and early intervention, and the principle of developing a consistent system of objectives and a model for a strategy on employment and social investment. In addition, the four main pillars of the European employment strategy - employability, adaptability of the work force, the promotion of entrepreneurship and the struggle against social exclusion are important areas for local policy.

### **What are the consequences of these main principles?**

Local action plans should focus on developing an integrated approach. There is first of all a need to link social and economic development. This is a very important task for

local authorities and, in most cities, it is far from being realised to a satisfactory degree.

Two practical examples were examined. The first addressed the "**Gijon Agreement**", covering the following fields of action:

- A local employment plan with concrete actions, measures and projects;
- A local training plan to enhance the skills of the local workforce, preparing them for new requirements in the labour market;
- A technological innovation plan to support the restructuring and the re-emergence of the economy and industry, previously characterised by traditional structures;
- An action plan for industrial and economic promotion, largely directed and focused on the requirements of companies and employers.

The second example given concerned the **city of Offenbach** where an incremental strategy exists. Five main points were considered.

- A new practice of economic development and restructuring within Offenbach's administration has been adopted, with a move from a segregated, segmented service structure towards one focused on companies, investors, and employers, with the creation of a one-stop shop where the different tasks are coordinated in a project management structure.
- Several projects have been coordinated to promote innovation and change in local business which has been characterised by many traditional structures which are in decline and have caused unemployment over recent years.
- Initiatives have been taken to develop the city and region of Offenbach towards becoming a learning region, and for upgrading the skills of the workforce in order to equip them for the new economic structures and new growth models in their region.
- A variety of programmes and projects have been introduced to combat unemployment through a variety of training measures, the implementation of specific new intermediation services and coaching programmes for the disadvantaged and unemployed.
- A strategy to promote activity among the unemployed and to facilitate their integration into the workplace.

The concrete scheme of this programme involved the following points:

- use of insertion programmes where a broad variety of projects are offered, with measures adapted to the needs of target groups ranging from school to the workplace and the provision of vocational educational opportunities for young disadvantaged people;
- measures and projects to support the long-term unemployed, to encourage activity among people who are on social assistance, and the initiative, roughly translated as "providing skills to Offenbach", where counselling services for small and medium sized enterprises are provided and measures taken to upgrade workforce skills for employed people who are at risk of redundancy as a consequence of new technologies and marketforce changes;
- counselling services have been made available in order to promote lifelong learning and the improvement of individual skills. Transitional employment has also been provided for people who are currently unable to enter the labour market. The creation of new businesses is a further element in this strategy.

This has involved the setting up a micro-loan fund to support new business and has created a 'business incubator' which aims to provide new start-ups with practical support.

In conclusion, employment will become an increasing challenge for policy makers and administrators at the local level in years to come. This issue will necessitate greater reflection. For partnerships and various actors at the local level (Chambers of Commerce, trade unions, employers' associations, etc), employment policy has taken on a new importance. It also presents a challenge at the national and regional levels in their implementation of the European employment strategy: they have to be more aware of the importance of the local level, to be ready to cooperate with it and to establish a real partnership between the respective levels.

Local employment policies can succeed only if the local level organises itself not as a ready-made model which can be adapted but as a learning system which is undergoing a continuous process of improvement. Localities should draw from the experience of other cities.

Shaping the way local employment and social policy are made is part of a holistic approach towards social problems. An active and important part of this idea is the method of open coordination and the bringing together of different strands of policy and action in Europe.

## **A SOCIAL PLATFORM OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT**

**John Halloran**  
**Managing Director**  
**European Social Network**

Colleagues, it a pleasure to participate in this important conference about such a timely issue. I propose today to first of all provide you with some insight into who the European Social Network is, why this issue is so important and how ESN together with yourselves and other European Regional and Local Government representative networks can respond to the challenge of the Open Method of Co-ordination to the benefit of local communities.

### Who is ESN?

Our network is in effect only 4 years old. It brings together the directors of social and, according to the particular welfare systems of each country, possibly also health, education and housing associations. Such people have considerable experience and expertise in planning and delivering social welfare across Europe.

By director, we mean specifically the most senior service or contracting manager. This person will not be a politician but will be accountable to the local political process. Most European countries have national associations of such directors, similar to the CEMR national associations. Some countries have more than one association reflecting different levels of responsibility.

ESN currently has 17 members from 12 countries, namely Belgium, Denmark, France, Finland, Germany, Iceland, Norway, the Netherlands, Portugal, Sweden, Switzerland and the United Kingdom.

### Why is this question of Open Coordination important?

ESN in part came into being because it became obvious to many of us that the reality of social welfare in the Member States was simply not understood in Brussels. We were astounded to discover that social forums had been created by the Commission to discuss social policy to which very few representatives of the public sector were invited.

The previous Commissioner, Paraig Flynn, even stated at the Aachen meeting during the German Presidency that most if not all persons in social need in Europe, had such need met by the NGO sector! We ran a EU project last year called 'Mind the Gap' to address just such a gulf and, following this meeting and its subsequent report, discussions have taken place between a number of European public sector representative groups to address this issue.

The development of the Open Co-ordination Method is therefore important for all of us in regional and local government as it recognises that dialogue must take place between Member States and the European Institutions and that tackling social exclusion requires the involvement of all stakeholders, not least local communities, as we seek to address the development of national action plans.

This brings me on to my third point.

### How can we move forward?

The outcome of the project 'Mind the Gap' has been a new platform in Brussels which brings together the Council of European Municipalities and Regions, the Assembly of European Regions, Eurocities, "Quartiers en Crise" and the ESN.

This platform will not duplicate existing work by member organisations nor become a 'supra' network in its own right.

It simply aims to add value to existing contributions by the 5 members organisations and to promote the inclusion of regional and local government into the European process of consultation on social issues, on the same basis as the Social Platform of NGOs. This new development can support debate not just at the European level but at the national level, thereby strengthening awareness and capacity to work together to ensure that we in the local public sector play a full role in the new dialogues that will emerge through Open Co-ordination, for the benefit of an inclusive social Europe.

\* \* \* \* \*

## **SESSION 2**

### **CO-ORDINATION AND EXTENSION OF THE METHOD**

#### **Education, a developing field of application**

**Anders HINGEL**, DG Education & Culture, European Commission

#### **Extension of the method to other areas: an assessment one year after the Lisbon Council**

**Denis CROWLEY**, DG Employment & Social Affairs, European Commission

#### **The extension of the method and the co-ordination at local/regional level**

**Marjorie JOUEN**, Association "Notre Europe" (F)

**Moderator : Vibeke Vinten**, Head of International Relations, Danish Associations of Local Authorities



## **SESSION II**

### **CO-ORDINATION AND EXTENSION OF THE METHOD**

**Moderator : Vibeke Vinten, Head of International Relations, Danish  
Association of Local Authorities**

#### **EDUCATION, A DEVELOPING FIELD OF APPLICATION**

**Anders Hingel**  
**DG Education & Culture**  
**European Commission**

While the European Commission has no direct responsibility for education under the Treaties, it is very involved in the cooperation between Member States in educational policy. Europe has a large number of diverse educational systems rooted in different cultures, traditions and institutions, all of which face the same challenges and problems. One common problem is the level of students who drop out of education and the negative consequences this has for society and for the individuals concerned. A further challenge whether at school, university or the level of vocational training is financing. The life-long learning dimension also needs to be taken into account.

Another common challenge is the quality of education. No clear definition exists on what 'quality' is as it varies according to national definitions. An objective assessment of differing national systems is therefore not easy.

Numerous Ministerial meetings on education have taken place over the past three decades. These meetings have seen the launch of European programmes on education and training, such as SOCRATES and LEONARDO, which are both run with considerable success. There is great demand for these programmes and discussion is currently taking place on their future.

Reflection in the Commission on the future of education has produced a number of key documents, including the White Paper of Jacques Delors (1995) and the Lisbon Conclusions (2000). These provide clear messages on European Community policy and have widely influenced all relevant policy areas. Educational training is one of the key messages of these two documents. Jacques Delors and his White Paper on "Competitiveness, Growth and Employment" suggest that the problem of unemployment and wealth cannot be resolved only through growth but requires a new model of development, where human resources and education and training play a central role. Education and training are a prerequisite for successful policies in the fields of environment, transport and health.

Further documents on education were produced by the Commission during the period 1993-96. These different documents gave a clear message to Member States that education was an area of cooperation that required not only common programmes but policy cooperation. Many activities were initiated by the Council. This was followed by the Commission's Recommendations on higher education and the quality of school education. Discussions took place on the challenges of education and the need for cooperation at the European level and initiatives were taken at governmental and



bilateral levels as well as by the Commission. Many of the activities that have been launched since 1996/7/8 are currently running in parallel.

An example of these initiatives is the Bologna Process(?) which was an initiative of the French, German, Italian and British Ministers of Education for harmonising higher education. This led to the Bonn Declaration, signed by 33 countries in Europe seeking to coordinate rather than harmonise their approaches. However, work is being undertaken to try to harmonise structures of higher education in order that all countries have an agreed structure with Bachelors-Masters-PhD degrees, with a certain agreed period necessary for obtaining them and greater coordination and transparency over structure and content.

The Commission has recently issued a paper which has identified 16 indicators on scholastic education. This was presented to Ministers in Riga last June where the Commission had been invited to participate in work on indicators of quality of life-long learning. However, these many activities (and the activities of the Council, where work has been done on recommendations, conclusions, languages, and e- learning) have been criticised by Member States.

Agreement was reached under the Finnish Presidency on how to achieve cohesion in these different initiatives with a "Rolling Agenda" adopted in Tampere in 1999 which is close to the Open Method of Coordination. It was inspired by the Luxembourg Process and developments in employment policy and is a method where the Council agrees on a medium-term strategy on specific matters they wish to concentrate on such as quality of employment and mobility. It was agreed that they would report back to the Commission who would then analyse, draw conclusions and present them to the Council.

The Lisbon Conclusions contain an unprecedented number of messages in the field of education. Policies include, for example, the stipulation that Member States should within the next 10 years decrease the number of students dropping out by 50% and that there should be a substantial increase in investment pro-capita in educational training. Conclusions are drawn from the life-long learning logic and messages transmitted to countries respective Ministers of Education on measures to be implemented in the field of education. Ministers were invited not only to implement the open method of coordination but to do so in the field of education as a first step on the route to agreeing on a number of concrete objectives for educational systems. This text was adopted by the Education Council in February 2001. It sets out concrete objectives in the field of education, covering 13 objective areas, all with strong support from Member States. Stockholm requested that a detailed work programme on how to implement this strategy be presented in Barcelona the following year. A draft detailed work programme was adopted in September 2001 by the Commission. Following negotiation with Member States in the Council, it is hoped that at the February Council meeting a joint work programme for the implementation of the Open Method of Coordination. will be agreed upon.

While all countries in Central and Eastern Europe are invited to participate in this exercise, coordination is limited to Member States. It is however an open method which goes beyond the Treaty in the field of education. While guidelines cannot be made in the field of education, objectives and benchmarking can be used in some areas for assessing criteria and progress. In areas where benchmarking is not used, Member States could agree on directions for development. The Commission is currently involved in discussions with Member States to agree on concrete indicators

to measure progress within each of the 13 objective areas and on the use of benchmarking.

The role of regions in this specific exercise is currently being discussed by Ministers. If this Method of Open Coordination is to be implemented as a tool for the Council, they require details of activities and information not available in their Ministry, as these details exist only at the local level of society. An active part of the Open Method of Coordination, if it should become a reality, would be for Member States to be able to mobilise regions, cities and institutions to participate in this process. A clear strategy at national level is required in order for benchmarking objectives to be reached.

Exchange of experience is an important factor to be considered in addition to such discussions in the Council and education committees. This demands mobilisation of all partners and stakeholders in the area of education and training (institutions, cities, regions and people). It is necessary to mobilise civil society and this mobilisation will be reinforced with the Open Method of Coordination. Individual regions and cities will also be mobilised in order for instances of good practice to be identified and exchange of experience to be shared. This should happen at the level of those involved in the day-to-day implementation of education and training and not purely at the Ministerial level.

In conclusion, the Open Method of Coordination is a very useful method for assessing progress and this method can be used at many levels. Numerous regions in Europe work on the basis of benchmarking and use indicators in the exchange of experience in the areas of culture and education. The Open Method of Coordination is a particularly useful method at each level of society and the Commission supports this development. This method is a means by which we can work together in order to improve systems at the European level for the benefit of the local and regional levels.

## **EXTENSION OF THE METHOD TO OTHER AREAS : AN ASSESSMENT ONE YEAR AFTER THE LISBON COUNCIL**

**Denis Crowley**  
**DG Employment & Social Affairs**  
**European Commission**

Mr Denis Crowley, Secretary of the Commission's Social Protection Committee, provided an assessment one year after the Lisbon Council on the open coordination method. Created in January 2000, the Social Protection Committee was in the process of establishing itself at the time of the Lisbon Summit. This summit defined to some extent the role of this committee as it spoke very directly on subjects which they were considering. Within the European Union, **Lisbon was a very important moment in socio-economic history** and it did four specific things which affected the life of the newly fledged Social Protection Committee.

Firstly, it defined the overall Lisbon objective of a **new intergrated socio-economic objective for Europe** in the medium term. Social policy was given a level of centrality in European objectives which it had not previously held. Lisbon also created new mechanisms and, at the mainstream level, initiated a number of developments, namely an Annual Spring Review of progress across the board, assessing the extent to which objectives set at Lisbon have been met. This annual review is to cover the

Lisbon objectives in relation to economic policy, economic growth, social policy and education. It also suggested the mandate for the Broad Economic Policy Guidelines.

Secondly, Lisbon gave two very specific **mandates to the Social Protection Committee**. It stated that the number of people living below the poverty line and the extent of social exclusion within the European Union is at an unacceptable level. Steps must be taken to make a decisive impact on the eradication of poverty and it instructed the Social Protection Committee to establish how this can be done. The Commission is currently adopting its first draft joint Council/Commission communication synthesizing the work that has been done by Member States under this process. This process is therefore coming close to the completion of its first cycle.

Thirdly, a specific mandate was also given to the Social Protection Committee **"to undertake work on studying the long term evolution of social protection systems** in the context of the ageing population". This has since given rise to a sequence of studies by the Social Protection Committee who are now working towards the development of a version of the open method of coordination that can be applied to policy cooperation in relation to pension systems.

The fourth important achievement of the Lisbon Summit for the Social Protection Committee was to **define the open method of coordination**. When the Social Protection Committee resumed work in March 2000 directly after Lisbon, it saw its very specific mandate to be in relation to social inclusion and pensions. Lisbon provided it with a ready made approach mapped out in the form of the open method of coordination.

The key to the importance of Lisbon is the combination of these strong political mandates and the method which was outlined there. This method means the establishment of common guidelines or objectives at the European level, the development of plans at the national and subnational levels, periodic monitoring, evaluation and peer review. This has been important in allowing the Social Protection Committee to make progress within a rapid timescale on the issue of defining its objectives and creating a process relating to the fight against poverty and exclusion.

It is important to recall the background to this policy area.

Social inclusion and action against poverty during the 1990s was an area where a standstill had been reached between the Commission and the Member States. There were proposals to undertake spending programmes, with small budget spending programmes on poverty (Poverty 1, 2 and 3). The proposal for a Poverty 4 programme was put on hold because Member States pointed to the fact that the Commission had no legal basis to undertake these activities. It is also worth remembering that the other area in which they are working - pensions - is part of social protection and, similarly, an area in which the Commission does not have competence.

The point about **the open method of coordination** is that it **has solved European governance**. The open method of coordination has allowed these questions to be addressed at the European level, something which had not previously been envisaged. However, it is necessary to ask whether these questions should be addressed at the European level at all if it is accepted that they are better dealt with at the level of the Member State or at the sub-national level.

The following points argue in favour of addressing these processes at the European level.

The first point is that **mainstream policy formulation at the European level addresses important questions to do with Europe's social and economic future**. There are very important and powerful processes taking place, particularly as regards stability and the growth-related creation of Economic and Monetary Union which address issues to do with government spending. Government structures are making strong policy recommendations to Member States and are setting down important policy guidelines, all of which directly affect the life and work of spending in the different government departments. In the context of the growing awareness of the issue of the ageing population, pensions are an important area of concern for finance ministers in their meetings at the European level: in the Ecofin Council and in bodies such as the Economic Policy Committee and the Economic and Finance Committee where mainstream policies address issues at the European level. It is important that the policy debate at the European level takes account of dimensions other than the economic and financial aspects of policy questions. It is important to have processes which create a more complete political economy debate on such questions rather than a debate which focuses purely on economic concerns.

The second point concerns cooperation between Member States. It is **sensible for Member States to come together in the face of common challenges**. These challenges include social policy issues in addition to educational and economic ones.

Thirdly, open coordination in the employment strategy is valuable, useful and can be a spur to policy-making at domestic level in facing challenges in relation to policy at the European level. It is clear from the history of the employment strategy since 1997 that some Member States have had to improve their employment policies in order to respond to the demands of the Luxembourg Process. **Open coordination allows Member States to set their own pace in this respect**.

The social inclusion process, as defined by the Member States at the Nice Summit in December 2000, has since been developed in national plans for inclusion and focuses on **mutual learning and the development of exportable approaches to social inclusion**. The challenge in the area of pensions concerns the way in which this important branch of social policy is dealt with within mainstream policies. The open method of coordination should be about completing the debate at the European level, and **about coordinating policy in an upwards, centralising direction as well as reaching down to local government level**. Finance Ministries are concerned by the financial implications of the future of pensions. It is important that they understand that pensions are a social policy issue with an important financial dimension and not vice versa. The Social Protection Committee was given a mandate at Lisbon to develop work in this area. The Gothenburg Summit of June 2001 noted the work that had been done by this committee and, in view of the Economic Policy Committee's similar focus on pensions, instructed the two committees to come together to create a version of the open method of coordination capable of addressing both the economic and financial sides of issues relating to pensions as well as examining the social aspects.

The open method of coordination must be about **ensuring good co-ordination between different branches of government** and it is clear from the work that is being done in relation to pensions that this is an important challenge, albeit a different challenge from the concern with vertical coordination from the state level to local and regional levels.

**In conclusion, the open method of coordination has solved a few problems of European governments and has ensured that a voice exists for social issues at the European level despite the fact that these issues still remain under national competence.** This is a very important and positive development. However, while it has solved the problem in one sense, it has also raised questions about European governance and one of these questions concerns how a Brussels based process - which is essentially worn between the Commission, the Council and the 15 Member States - can take account of or **incorporate the important contribution which regional and local bodies have to make.** Member States vary in their degree of willingness to address this contribution and general questions of governance within Member States have been raised. Member States and, to a lesser extent, the Commission have to find effective ways of making sure that local and regional input into these processes is guaranteed.

## **L'EXTENSION DE LA METHODE ET LA COORDINATION AU NIVEAU LOCAL/REGIONAL**

**Marjorie Jouen**  
**Association "Notre Europe"**

A plusieurs reprises par le passé, j'ai eu l'occasion de travailler sur les questions d'emploi local notamment à la Commission européenne et actuellement en tant que conseillère du Président de l'Association Notre Europe, présidée par Jacques Delors. Cette petite association d'une dizaine de personnes est basée à Paris et traite des questions européennes dans différents domaines : économique, social, régional, les questions d'élargissement, les questions monétaires, de la biotechnologie, de l'agriculture. Elle conduit des études, organise des séminaires et essaie de faire en sorte que le débat européen mobilise le maximum de personnes.

Que peut-on tirer comme enseignement du travail qui a été mené par la Commission à côté de la stratégie pour l'emploi pour développer l'emploi local, y réfléchir et trouver également des relais auprès des collectivités locales, des régions et des municipalités ? C'est le thème de mon intervention.

Partant de quelques réflexions sur ce qui a pu être réalisé jusqu'à présent, j'en suis venue à imaginer qu'il fallait probablement réfléchir maintenant, au niveau régional et à l'horizon 2006, à **une stratégie européenne coordonnée pour le territoire.** A partir de cette réflexion, nous étudierons les obstacles et la faisabilité de cette stratégie pour le territoire.

### **Les limites et les risques de la situation actuelle**

Sur le plan de l'emploi local, je crois que l'on est proche d'une stratégie pour l'emploi local: cette idée a eu beaucoup de succès, la campagne de mobilisation pour l'emploi local a des retombées importantes et la réglementation du Fond Social européen autorise beaucoup de choses.

Pour autant, ce triptyque qui a permis de développer l'emploi local était un triptyque économique avec l'idée de développer davantage les entreprises, l'économie sociale, d'imaginer des nouvelles formes d'entreprises. L'autre élément du triptyque, c'est le social, de nouvelles méthodes de lutte contre le chômage.

Le troisième élément du triptyque, c'est le territoire et la mobilisation des acteurs locaux, des forces et des potentialités locales. Ce triptyque a bien fonctionné, mais il arrive à des limites.

Du côté de la Commission, la stimulation financière ne pourra pas être poursuivie très longtemps et, donc, il est absolument nécessaire d'institutionnaliser. Cette démarche doit venir soit du niveau européen, soit du niveau national pour aboutir et il faut, par ailleurs, l'institutionnalisation des politiques municipales, locales et régionales.

D'autre part, l'on sait à quel point **la stimulation des identités régionales, de la décentralisation peuvent s'avérer des moyens fantastiques de mobilisation à la fois sur le plan de la démocratie, mais aussi sur le plan du développement économique et social.** Cette stimulation est donc positive, mais aujourd'hui on voit aussi certaines dérives qui peuvent être dangereuses : des dérives d'intolérance, des tentations pour certains territoires de repli sur eux, voire de sécessionnisme. Certaines régions qui réussissent bien et qui aujourd'hui mettent en cause les systèmes de providence ou de solidarité au niveau national. On a tous en tête un certain nombre de régions, qui, considérant qu'elles fonctionnent bien, se disent qu'elles n'ont pas forcément envie de continuer à aider les autres et à montrer de la solidarité.

La 3ème limite est la politique de cohésion économique et sociale.

Aujourd'hui, on sait que la politique de cohésion a fait ses preuves, mais qu'il y a aussi des éléments négatifs : les écarts régionaux créés dans la plupart des pays ne se sont pas vraiment réduits. Si certains pays ont beaucoup amélioré leur situation au regard du PIB par habitant, à l'intérieur des régions, entre les villes et parfois même au niveau des quartiers, l'écart se creuse. Et, on n'a visiblement pas trouvé d'instrument capable pour l'instant de répondre à cela.

Parallèlement, l'on s'interroge de plus en plus sur le caractère positif de mettre l'accent sur les infrastructures lourdes et, de plus en plus, on recommande de penser à l'environnement des entreprises, de penser également à soutenir les infrastructures immatérielles. On met en avant l'importance des institutions, des nouvelles technologies, du capital social local. **Donc, il est probablement nécessaire de revoir le contenu de la politique régionale.**

Enfin, il est probable que les politiques sectorielles jouent bien davantage sur le creusement des écarts entre régions et que, dans ce cadre-là, **les politiques sectorielles sont plus fortes que d'éventuelles politiques de redistribution.** On peut penser à la politique agricole, à la politique du marché intérieur, de la concurrence, des transports. Plus récemment, on a parlé des écarts en matière d'innovation, d'équipement, de nouvelles technologies et d'investissements en matière de communication.

Donc, par rapport à ces limites et ces risques, il importe de réfléchir à ce que devrait être plus tard la politique de cohésion pour en connaître un peu les contraintes : ceci nous amène à quelque chose qui est très proche de la méthode ouverte de coordination.

Certes, nous savons que la future politique régionale devrait aider les plus pauvres. Et, ces plus pauvres seront dans la perspective de l'élargissement beaucoup, beaucoup plus pauvres que les plus pauvres d'aujourd'hui. Il y a donc une demande forte, probablement de beaucoup plus grands besoins en matière de redistribution

financière. Mais, la deuxième contrainte est qu'il va falloir suivre les critères de Maastricht et donc qu'on ne pourra étendre à l'infini le budget communautaire, même si l'on souhaitait qu'il s'accroisse. Il y a des propositions en matière fiscale, mais, on peut considérer que la contrainte budgétaire sera forte quand même.

Dans ces conditions, le risque majeur est que certaines régions ou certains pays ne participent plus du tout à la politique de cohésion, parce qu'ils ne sont plus bénéficiaires et sont suffisamment riches. Et, ce risque n'est pas concevable dans une logique de développement harmonieux du territoire européen, car il s'agirait d'un traitement différencié et vraiment trop inégal.

Et, donc, si on considère que les instruments financiers ont leurs limites, - jusqu'à présent, on a utilisé l'objectif 2, parfois les programmes d'initiative communautaire -, aujourd'hui, il faut envisager une **approche différente à même de faire participer toutes les régions européennes à la politique de cohésion.**

Toutes les régions, même les plus riches, ont des déficits en matière de bonne gouvernance : certaines ont un environnement et une qualité de vie qui ne sont pas bons, indépendamment du fait qu'elles sont très riches ; certaines n'offrent pas de bonnes conditions de compétitivité et de cohésion sociale à leurs entreprises et à leurs habitants. Enfin, il y a parfois un déficit de démocratie, de participation, de partenariat.

C'est donc avec l'idée de Luxembourg d'une stratégie européenne pour l'emploi qu'on pourrait imaginer **une stratégie européenne pour le territoire.** Et l'objectif serait que toutes les régions réfléchissent ensemble, peut-être - et ce sera probablement plus difficile - à un niveau infra-régional, à la définition d'indicateurs qui seraient des **indicateurs de bonne gouvernance régionale.** Ensuite, progressivement, à partir de ces indicateurs, les régions pourraient elles-mêmes identifier les bonnes pratiques et, à ce moment-là, se fixer elles-mêmes des objectifs qui seraient donc des objectifs de travail, des plans d'action. On pourrait donc poursuivre le développement d'une politique calquée sur le modèle de ce qui est fait en matière d'emploi et de ce qui pourrait être fait en matière d'éducation.

Cette approche a déjà été lancée avec **l'audit urbain**, c'est à dire que des indicateurs ont été identifiés et, par exemple en matière de qualité de vie, on pourrait réfléchir assez aisément à des engagements de la part de régions :

- engagement à assurer à toute la population une bonne qualité de logement avec un équipement correct, un accès aux transports publics et collectifs,
- engagement à assurer un environnement correct en matière de bonne qualité de l'air, peu de bruit, une bonne qualité de l'eau, une bonne quantité d'eau,
- indicateurs en matière de santé : nombre de lits, qualité des services,
- indicateurs en matière de sécurité pour les personnes,
- indicateurs en matière de services sociaux : garde d'enfants, services pour les personnes âgées.

Il y a toute une série de domaines qui font partie d'ailleurs parfois des aides que peut assurer le FEDER. On pourrait imaginer de définir une bonne gouvernance régionale et, à partir de là, d'identifier des indicateurs, des bonnes pratiques et lancer le processus. Celui-ci peut être mis en œuvre au niveau régional. Rien n'oblige à ce que, d'ici 2006, ce soit obligatoirement la Commission qui lance la dynamique.

## Les obstacles et la faisabilité

Il est évident que le problème, c'est que l'Union européenne est une Union d'Etats et pas une Union de régions.

- Le premier obstacle est celui de la différence de compétences au niveau régional.  
C'est le cas en matière d'éducation. C'est déjà un problème rencontré en matière d'emploi, c'est-à-dire que certaines villes ou certaines régions ont beaucoup de pouvoirs et d'autres n'en ont pas. Toutefois, l'expérience des 3-4 dernières années nous a montré comment, au-delà des compétences légales, les choses pouvaient quand même évoluer et donc ce ne devrait pas être un obstacle insurmontable.
- Le 2ème obstacle est celui du principe de subsidiarité.  
Le principe de subsidiarité ne serait-il pas mal employé, en quoi empêcherait-on les régions d'atteindre une bonne gouvernance et en quoi une coopération entre régions viendrait à l'encontre du principe de subsidiarité ?  
En quoi le principe de subsidiarité empêche-t-il d'avoir une amélioration de la qualité de vie et des conditions de vie et de démocratie au sein de l'Europe ? En quoi cela empêche-t-il une collaboration volontaire, - pas imposée - ? Je pense que la méthode ouverte de coordination nous le permet.
- Le troisième obstacle, plus dur à lever, est celui des bureaucraties sectorielles: la démarche régionale, territoriale s'oppose clairement à toutes les administrations, à tous les services qui, eux, travaillent verticalement sur le logement, sur le transport, sur l'emploi, etc. Mais, la situation est probablement en voie d'évoluer. On peut aussi trouver des thèmes qui se prêtent davantage à cette coordination

L'évolution et probablement la pression – c'est là que j'en viens à la faisabilité – seront forte en Europe à partir de 2006 afin de trouver d'autres méthodes permettant d'assurer un développement harmonieux du territoire et faire de l'espace communautaire - qui sera un espace à 27 Membres -, réellement un espace cohésif qui ne soit pas simplement un espace de grand marché intérieur, d'union monétaire ou de libre-échange. Je suis persuadée qu'il y a de fortes pressions pour considérer que les régions doivent avoir une participation active à cette construction d'un espace de cohésion.

J'ai eu l'occasion de présenter cette proposition. J'ai été surprise de découvrir que, dans certains pays (Pays-Bas, Finlande, Suède et Autriche - des pays qui n'ont pas forcément beaucoup de sympathie pour la politique de cohésion, en tout cas pour ce qu'elle coûte), c'est en tout cas une proposition qui apparaît intéressante au niveau national parce qu'il est nécessaire de faire participer toutes les régions.

C'est ensuite une **voie d'avenir vis-à-vis des pays candidats** où il faut trouver, au-delà du financement, une méthode de coordination, de renforcement institutionnel, de changement de méthode de travail d'apprentissage. Il n'est pas simplement question de démocratie, mais de la qualité du service offert par les collectivités locales à la population. Il faut aussi apprendre la modernisation de ces techniques et, de ce point de vue, cette méthode peut être tout à fait utile.



**Ceci supposerait une réforme profonde des fonds structurels et probablement une fusion des fonds.** En tout cas, le FEDER, s'il existe toujours, serait amené à faire des choses un peu différentes. Pour autant, je pense donc que c'est un thème sur lequel, à échéance de 2006, nous devrions réfléchir. La première étape est probablement celle de la fixation d'indicateurs et de l'identification de bonnes pratiques. L'avantage, est que c'est un processus qui peut « démarrer d'en bas », c'est-à-dire qu'il ne faut pas forcément attendre une grande décision au niveau du Conseil, de la Commission, mais c'est quelque chose qui peut se construire progressivement.

\* \* \* \* \*

## **SESSION 3**

### **MEASURING PERFORMANCE AND TRANSFERRING EXPERIENCE**

**Case study 1 : The EFEKTIA benchmarking data-base**

**Ari KOLEHMAINEN**, Managing Director (SF)

**Case study 2 : Local government benchmarking in the Netherlands**

**Peer VAN DER HELM**, Association of Netherlands Municipalities (VNG)

**Case study 3 : Comparative analysis of local authorities financial means in the EU Member States and in Central and Eastern European countries**

**Marie-Alice LALLEMAND-FLUCHER**, Director for Institutional Relations and International Partnerships (DEXIA).

**Moderator : Mathias SCHULZE-BÖING**, Director of Social Affairs, City of Offenbach (D), Chair of the CEMR employment working group



## **SESSION III**

### **MEASURING PERFORMANCE AND TRANSFERRING EXPERIENCES**

Moderator : **Matthias SCHULZE-BÖING**, Director of Social Affairs, City of Offenbach (D), Chair of the CEMR Employment Working Group

#### **Case study 1**

#### **THE EFEKTIA BENCHMARKING DATA BASE, JOHDONVERTTI®**

**Ari Kolehmainen**  
**Managing Director**  
**Efektia Ltd**

At the beginning of the 1990's Efektia together with seven towns in Finland, launched a networking project for measuring and evaluating the performance of their technical functions. The basic idea was to develop the technical services of local authorities into commercial products so that the key figures could be used for steering, evaluating and benchmarking operations, no matter what the form of organisation. On the basis of conclusions from the pilot project, similar development was extended to other areas of municipal services and systems have been evolved for assessing all areas of activity in the municipal sector.

Increasing attention is being paid to evaluating municipal activities. At the same time it has been found in general that assessment is inadequate and tools are deficient. JohdonVertti, developed by Efektia together with 14 local authorities, the Association of Finnish Local and Regional Authorities and two IT companies, is an efficient tool for evaluating the activities of a municipal corporation. At the moment there are some 80 local authorities and towns or cities within the system.

The JohdonVertti system is a tool for the new millennium for municipal management, supports at the same time management expertise and increases the organisation's knowledge capital (the knowledge management concept). JohdonVertti is an example of new technology operating through the Internet.

The development of JohdonVertti coincided with the Finnish local government accounting reform which in 1997 brought the accounting of Finnish local authorities into line with that of companies.

During the development work, many problems of management and evaluation were discussed. On the basis of the project we can highlight ten points that emerge in connection with the new evaluation system under the following headings.

- *1. Information management as an answer to the information glut*

The management boards of local authorities operate in an increasingly complex and rapidly changing environment. In managing change, a competent management plays a crucial role, and in order to make the right decisions a competent management needs the necessary information about its own organisational and operating environment. Information is needed on what has happened, what is happening, and

what is likely to happen. Furthermore, a knowledge base is needed to evaluate the possible effects of changes on the environment and on the organisation.

The problem for local authorities is the lack of relevant, focused information needed by management. Social change has brought a growing flood of information, which makes it difficult to find the exact information needed. The main point is how to refine and work through the growing amount of information in order to understand the past, analyse the present and envisage the future. Refined information creates a basis for creativity and use of the management's experience or tacit knowledge. JohdonVertti was built to refine **a massive flood of information into systematic knowledge.**

- *2. Key figures for group management*

In recent years, indicators of the organisation's strategic level have been a focus of interest. One widespread approach has been the Balanced Scorecard concept of Kaplan and Norton. This BSC indicator concept is derived from American corporate culture and it is based on the idea that evaluation of successful performance requires other indicators than mere measures of the financial gains of the owners.

In Finnish municipalities the professional orientation of service personnel and the sector-based organisation have in the past led to a situation where the focus has been on the sufficiency and quality of evaluation resources. Due to the resourcing problems in municipal budgets the stress has, in recent years, been on both financial aspects and cost-efficiency and on the expectations of residents and taxpayers. JohdonVertti brings a new **concrete aspect** to the evaluation of overall operations and financial assessment needed by municipal management.

- *3. Essential information targets must be found*

Before the JohdonVertti project was launched the essential information needed for leading a municipal group was collected by means of interviews. At the outset of the project fourteen municipal managers, elected officials, staff experts and sectoral managers specified the need for information in five strategic areas. For evaluating performance the municipal management was deemed to need information on the **vitality of the community, financial management, service economy, customer satisfaction and personnel competence.**

- *4. Key figures to be evolved from information targets*

JohdonVertti provides key figures for **monitoring the overall operations of the local authority.** The crucial figures for operating are: population change, employment, competence, building stock and development of regional finances. From the service perspective, the services produced or purchased by the service unit are examined against the criteria of economy and productivity.

The views of residents and customers on the quality, availability and efficiency of services are evaluated by means of questionnaires. The deployment of personnel resources is examined in terms of personnel accounting information and personnel

work years. Municipal finances are evaluated by information on financing structure and adequacy and by liquidity and balance sheet information.

- *5. Key figures needed fast*

Statistical information on finances and operations are at present available from Statistics Finland, but are not released until after a year. With the JohdonVertti system the local authority can have the previous year's reference figures available immediately after the final accounts have been prepared **in the spring** and so they can be used for the **next year budget**.

With jointly agreed basic concepts and instructions the information from JohdonVertti is comparable between local authorities. Information is produced according to a script, in which the content and definitions of the information is jointly agreed. In this respect too the Vertti system differs from conventional statistics.

- *6. Evaluation tools should form part of the planning system*

The operations evaluation system must be integrated into the municipal management system. The evaluation of operations is only possible if the indicators are already known when goals are set. Key figures from Vertti can be used in preparing the budget for systematic analysis. Planning becomes more concrete with the key figures describing earlier years and the key budget figures calculated on the same basis for the current and the following year.

The critical issue in managing a municipality is interaction and discussion between the executive personnel and elected representatives and correct distribution of power and responsibility. In order to achieve harmony in political and operational management, the dialogue must be carried on using the same concepts. JohdonVertti provides a tool **for the political leadership and the operational management to discuss the same matters with the same concepts**.

- *7. Operations must be examined over several years*

With JohdonVertti, key figures can be used in comparing the local authority's performance over several years. By examining the figures we can evaluate and consider what factors affect the municipality's operations and performance. JohdonVertti can also be used within the municipality to compare different sectors. By systematic monitoring we can draw a picture of the **long-term development needs of the municipality's operations**. Vertti gives correct, real-time information that describes the current situation and provides material for anticipating future needs.

- *8. References for benchmarking are needed*

In addition to evaluating the municipality's own operations, the developing of benchmarking is of central importance. Comparison with the operations and finances of other local authorities is useful and leads to development. Comparisons can be

made with chosen municipalities, for example on the basis of region, size or industrial structure. The greatest deficiency in rating the operations and performance of municipalities has so far been the non-comparability of information.

In JohdonVertti the indicators used and the methods of calculating key figures has been jointly agreed on and thus it provides a basis for new ideas and at the same time an impulse for **developing benchmarking**.

- *9. New technology must be utilised*

JohdonVertti is also an IT system that employs the latest technology. The software and database operating in an Extranet provide tools for fast, easily comprehensible use. Various key figures can easily be picked for comparison from the municipality's own history or that of other municipalities. The comparison is made easier by graphic diagrams which **rapidly reveal the difference between figures**.

From JohdonVertti's key figures the software selects the main indicators that are to be used in the comparison. In addition, the municipality can select its own key figures to be reported in regular evaluations. All figures can be used for in-depth analysis. For example, the 30 most significant figures on the elected officials level can be chosen for regular evaluation and these figures can be used to monitor both the success of the municipality's own performance and to draw comparisons with the performance of other municipalities.

- *10. The evaluation system must be continuously improved*

JohdonVertti was completed in September 1999 and the network currently covers more than 70 municipalities, towns and cities. With JohdonVertti the municipality has a tool that facilitates and guarantees the evaluation of operations and continuous improvement. The JohdonVertti network is an essential source of new questions and answers which is continuously developing. In a changing world, such an evaluation system must not only be **systematic and comparable but also flexible and capable of development**.

## **Case study 2 :**

### **LOCAL GOVERNMENT BENCHMARKING IN THE NETHERLANDS**

**Peer van der Helm,  
Association of Netherlands Municipalities (VNG)**

Benchmarking has been taking place in The Netherlands for the past two years. It has raised questions such as "why do we benchmark?". Answers to this question are diverse. Benchmarking can be seen as providing solutions to organisations, to imposing restrictions on them, to enlightening them, and to enabling them to learn. Enhancing their learning is our chief aim. Through drawing comparisons between organisations, they are able to acquire information on best practice rather than learn through trial and error. The VNG provide them with an external view of actual practice and benchmarking can be a useful tool in this.

Mr Van der Helm elaborated on the difficulties involved in describing an organisation in terms of their practice, namely that it is possible to become inundated with information to the extent that accurate description is impossible.

He cited similar problems with benchmarking. When too few indicators are considered, learning becomes simple for local authorities and the complex reality of local government is misrepresented. A process-orientated approach has been implemented.

Another approach which has been taken has been to devise a system with indicators based on local service practice, existing documents and statistics. An integral quality system was devised based on EFQM principles. Comparison circles were also introduced which proved highly successful with measures for improvement in local authority identified and concrete steps for change in social services taken. Regrettably, some local authorities are unable to participate fully in this process.

It is sometimes hard for local authorities to find the right performance indicators. Reality in local authorities is often complex and it is not easy for them to reach the right decisions. Many issues have to be weighed up which are not portrayed in the benchmarking process. The intention is to make improvements step by step in terms of validity and reliability.

Indicators should be chosen where possible from existing documents and statistics, the number of indicators should be limited as this could lead to a lack of clarity and experience should be transferred, enabling the benchmarking organisation to benefit as well as the local authorities. VNG aim to become a learning organisation with more than 150 local social services of varying sizes benefiting.

## **Etude de cas N° 3**

### **LES FINANCES LOCALES DANS LES PAYS EUROPEENS**

**Marie-Alice Lallemand Flucher**

**Directeur des relations institutionnelles et des partenariats internationaux  
Dexia Crédit Local**

Partenaire financier des collectivités locales, la banque Dexia est riche d'un long compagnonnage avec elles : avec les communes belges depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, les collectivités locales françaises depuis des décennies, et celles de nombreux autres pays européens depuis les années 1990. Née du rapprochement en 1996 de deux grandes banques, le Crédit communal de Belgique et le Crédit local de France, Dexia avait la volonté de conforter une offre de financement adaptée au nouveau contexte de l'Union européenne et de l'Euro et c'est aujourd'hui une réalité bien concrète. Cette même ambition conduit la banque à suivre avec la plus grande attention les réflexions des associations de collectivités locales et c'est la raison pour laquelle elle s'est volontiers associée à cette manifestation du CCRE.



## ▪ Avertissement

Avant d'aborder la comparaison des systèmes de financement des collectivités locales dans les pays d'Europe de l'Est et Centrale (PECO) et dans les pays de l'Union européenne (UE), permettez-moi d'enfoncer quelques portes sans doute déjà ouvertes pour la plupart d'entre vous mais qu'il reste essentiel à souligner.

⇒ Tout d'abord l'exercice comparatif est réducteur, donc périlleux, parce qu'il ne permet pas de s'arrêter sur la spécificité de chaque pays voire même de chaque collectivité locale et peut s'avérer frustrant. Pourtant nous l'avons fait parce que nos partenaires financiers dans chacun de ces pays nous interrogeaient régulièrement sur l'expérience de leurs homologues et leur présenter des références comparées est apparu, en dépit des inconvénients mentionnés, une bonne réponse.

⇒ Il faut aussi garder à l'esprit que les différents systèmes de financement traduisent des contrastes d'organisation institutionnelle et d'attribution de compétences

Ainsi l'organisation territoriale est plus souvent à trois niveaux dans les pays de l'UE :

- dans trois pays le 3<sup>e</sup> niveau correspond à un échelon fédéré (Allemagne, Autriche, Belgique), ce qui marque un certain décalage par rapport à une collectivité locale banale.
- le poids de ce 3<sup>e</sup> niveau, la région, tend à s'accroître dans les pays de l'UE (Espagne, Italie, France, Irlande).

Tandis que la décentralisation territoriale d'Europe centrale s'était appuyée principalement sur les municipalités dans les années 90,

- avec aujourd'hui un mouvement fort vers la création de régions (effective en Pologne, République Tchèque, Slovaquie ; en projet en Hongrie, Slovénie et Lettonie).

⇒ Ces différences d'organisation ont une interférence sur le poids des critères présentés ci-après ; néanmoins, pour respecter les contraintes de l'exercice de synthèse nous n'y reviendrons pas au fil de la présentation.

## • *Les compétences des collectivités territoriales*

4 grands groupes de compétences :

Les équipements et services de proximité : ces compétences sont assumées par les collectivités locales dans tous les pays, alors que les 3 autres groupes ne sont le fait de quelques-uns.

L'éducation : dans tous les pays bien sûr les collectivités locales jouent un rôle en matière d'éducation mais celui-ci peut être limité à la construction et à l'entretien des bâtiments ; ou au contraire prendre aussi en charge la rémunération du personnel enseignant, charge alors beaucoup plus lourde pour le budget local.

Le logement social : cette compétence n'est directement assumée que par les collectivités d'un petit nombre de pays, principalement celles d'Europe centrale qui ont reçu, par transferts nationaux, un important patrimoine de logements.

La santé : cette mission est à la charge des collectivités locales dans les pays scandinaves, au Danemark plus largement qu'ailleurs, et pour les PECO, en Bulgarie, Croatie, République Tchèque, Estonie et Pologne

## ▪ **Les systèmes de financement des budgets locaux**

4 grandes catégories de ressources :

### **Les dotations budgétaires :**

2 modes de transfert de l'Etat vers les collectivités locales :

- global : cette formule laisse une plus grande marge de décision à la collectivité locale, elle prévaut surtout dans les pays de décentralisation ancienne de l'Union européenne ;
- affectée : c'est à dire destiné ex-ante à certaines dépenses, laissant peu de marge de manœuvre à la collectivité locale. Ce mode est dominant dans les PECO.

2 objets :

- fonctionnement : les dotations destinées aux dépenses courantes sont le plus souvent globalisées, et allouées en vertu de critères de péréquation liés aux revenus moyens de la commune et à ses niveaux de dépenses obligatoires.
- investissement : dans les pays de décentralisation récente comme les PECO, ces dotations sont allouées en fonction des priorités d'équipement décidées au niveau national.

### La fiscalité locale :

Le volume des ressources levées via la fiscalité locale et les modalités de fixation et de collecte des impôts constituent une bonne mesure de l'autonomie financière locale.

2 modes :

- la fiscalité levée directement par la collectivité locale avec des taux fixés par elle (dans le cadre de fourchettes déterminées par l'Etat), et dont le produit lui revient en totalité, est le fait d'une majorité de pays germaniques et latins ;
- la fiscalité « partagée » entre l'Etat et les collectivités locales, se retrouve dans les pays scandinaves, et dans les PECO : pour ces derniers il s'agit d'impôts dont les modalités, ainsi que le ratio de partage, sont fixés par l'Etat ; alors que dans les pays scandinaves les modalités résultent d'une concertation plus systématique, garantie d'une meilleure autonomie locale.

3 grands types d'impôts :

- impôt foncier : ce type d'impôt est prélevé par toutes les collectivités locales d'Europe, à l'exception de la Suède ; il représente dans l'Union européenne de 10 à 17% des revenus locaux totaux. Cet impôt est aujourd'hui moins « rentable » dans les PECO mais représente un revenu croissant en Pologne et en Slovaquie où le produit de l'impôt foncier est déjà supérieur à 10% des revenus ;
- impôt sur le revenu des personnes physiques : IRPP. Il constitue la ressource essentielle des collectivités scandinaves, et une part significative dans les PECO ;
- impôt sur les activités économiques : cet impôt est prélevé au niveau local, sur un mode direct, dans 7 pays de l'Union européenne : au Luxembourg il constitue le tiers des revenus locaux, en France 20%. Il est peu utilisé comme source de revenu dans les PECO.

### Les produits du patrimoine

Dans l'Union européenne ces produits sont constitués des tarifs des services publics offerts aux citoyens ; ces tarifs sont à priori fixés en fonction du coût de revient des services. Cette logique qui consiste à faire payer le juste prix à l'utilisateur est plus difficile à mettre en œuvre dans les PECO (pour une double raison de culture et de pouvoir d'achat).

Dans les PECO les produits du patrimoine résultent principalement de cession de patrimoine : richement dotées à la suite des transferts de biens nationaux, les collectivités locales ont compensé dans les années 1990 la faiblesse de leurs ressources récurrentes par la vente de biens. Le processus est en voie d'extinction, d'une part parce que le patrimoine aliénable s'est réduit, d'autre part parce que les collectivités locales des PECO ont aujourd'hui une approche plus dynamique de la gestion de leur patrimoine.

### L'emprunt

Le recours à la dette est depuis longtemps une recette bien maîtrisée dans l'Union européenne : il représente environ 10% des budgets locaux.

Il est plus limité dans les PECO où il représente de l'ordre de 1% des budgets locaux. Le rapport de 1 à 10 montre à la fois une différence de culture mais aussi une différence de moyens.

Pour des raisons objectives claires, les collectivités locales de PECO ne peuvent se lancer dans une politique d'endettement à long terme avant d'être assurées d'une relative stabilité de leurs ressources et d'une capacité d'épargne de gestion suffisante. Parallèlement, l'offre des institutions financières locales est encore mal adaptée aux besoins de l'investissement long terme.

### ▪ **Conclusion**

L'objet de cette intervention n'était pas de donner de nombreux chiffres ; vous les retrouverez, ou les trouverez, dans la « collection bleue » d'ouvrages comparatifs mis à votre disposition sur le stand Dexia. Le livre relatif aux Pays d'Europe Centrale et Orientale est disponible en français et en anglais, avec des synthèses en tchèque, hongrois, slovaque, polonais et italien. Le livre relatif à l'Union européenne sera réédité et réactualisé au printemps 2002, en français et en anglais (il pourra vous être adressé sur simple demande)

<http://www.dexia-creditlocal.com>

autres données sur les collectivités locales : <http://www.almwla.org>

\* \* \* \* \*

## **SESSION 4**

### **A NEW FORM OF INVOLVEMENT FOR LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT**

#### **Roundtable**

with the participation of:

**Fabiana PIERINI**, DG Taxation & Customs Union, European Commission

**Barbara WEILER**, MEP, Rapporteur on the Employment Guidelines 2002

**Bernard DELEBECQUE**, Municipal Councillor, Member of the Social Affairs Committee of Eurocities

**Jacques DE GRAVE**, President of the Union of Belgian Cities and Municipalities

**Moderator : Jeremy SMITH**, Director of the Local Government International Bureau (UK)



## **SESSION IV**

### **A NEW FORM OF INVOLVEMENT FOR LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT**

**Moderator : Jeremy Smith, Director of the Local Government International Bureau (UK)**

#### **ROUND-TABLE**

**Intervention de Mme Fabiana Pierini**  
**DG Taxud**  
**Commission européenne**

Dans le cadre de mon travail, j'ai participé à l'un des groupes de travail qui ont contribué aux travaux préparatoires au Livre Blanc sur la Gouvernance et le sujet sur lequel je me suis plongée dans ce contexte était précisément la méthode ouverte de coordination. Quelle est la place qu'elle occupe dans le système institutionnel et juridique communautaire, quelle est sa légitimité, son efficacité éventuelle ? Que faut-il faire pour la faire fonctionner ?

**La méthode ouverte de coordination est un nouveau mode de gouvernance**, de gestion au niveau européen et le but du Livre Blanc, parmi d'autres, était de voir quelle place cette méthode ouverte de coordination occupe dans la construction européenne étant donné que le Livre Blanc voulait améliorer, la transparence, la rationalité et la légitimité de l'action communautaire.

Nous avons donc essayé de voir quelle est la place de cette méthode dans le système communautaire, à travers une analyse comparative et différentes formes de coopération, de coordination des politiques nationales en vue d'une convergence et d'une compatibilité de ces politiques. Et ce, selon différents critères, parmi lesquels celui de la proportionnalité et de la légitimité de l'action concernée. Qu'avons-nous tiré comme conclusions de cette analyse, qui pourraient être intéressantes par rapport à vos travaux d'aujourd'hui ?

D'abord, la méthode ouverte de coordination entraîne des critiques parce qu'elle est vue comme une méthode alternative et retourne à la méthode intergouvernementale par rapport à la méthode communautaire. Elle n'est rien de tout cela à notre avis, parce qu'elle est seulement **une méthode complémentaire à la méthode communautaire qui reste la méthode centrale de la construction européenne**. Sa caractéristique principale est une méthode de jonction vers le communautaire, vers l'europpéen, qui ne pourra en aucun cas être utilisée en dehors des compétences et des objectifs de la Communauté européenne. Nous avons noté en effet que cette méthode s'affirme dans la pratique à partir **d'un domaine clé qui est le domaine des politiques économiques européennes, à partir duquel il y a un phénomène de "spill over" vers d'autres domaines (emploi, inclusion sociale, éducation, etc)**. Donc, c'est un processus qui va de soi. Mais, il est question de le systématiser, de voir quelle place il va occuper dans le système communautaire. Nous avons vu la complémentarité de cette méthode vis-à-vis d'autres méthodes, mais aussi la

complémentarité que cette méthode demande entre différents niveaux. Donc, par rapport aux méthodes communautaires ou législatifs classiques, la méthode communautaire en termes de gouvernance **demande une implication, une interaction entre différents niveaux, tout à fait nouvelle par rapport à ce qu'était la "tradition" communautaire.** Et on voit aussi une place centrale accordée à la notion de cycles, de durée, qui est une notion typique des politiques budgétaires et structurelles des Etats membres.

La méthode ouverte de coordination comporte **l'entrée de la Communauté dans des domaines qui ne sont pas des domaines de réglementation technique stricte** ( politiques structurelles, gestion des actions en matière d'emploi, d'inclusion sociale et politiques économiques nationales).

Il faut préciser ici qu'il est très difficile de plaider pour une seule méthode ouverte de coordination ; il en existe plusieurs, différentes et nécessairement adaptées aux différents domaines d'application. Ceci est dû au fait qu'elles s'appliquent à des domaines dans lesquels il existe une compétence communautaire différente. Dans certains domaines, la Communauté est appelée à coordonner de manière assez poussée l'action des Etats membres, dans d'autres, notamment en matière de protection sociale, il n'y a pas de compétence communautaire de coordination. Donc, une action de coordination n'est pas imaginable dans la situation actuelle. **Chaque domaine veut donc une méthode de coordination qui lui est propre.**

Au niveau des acteurs, dans tous les processus qui sont mis en place, il y a un problème d'implication des collectivités locales et régionales et de la société civile même si cette volonté est affichée dans les principes et dans la volonté du Conseil européen de Lisbonne qui a consacré cette méthode dans des lignes directrices au niveau européen.

**De fait, les collectivités régionales et locales sont des conditions d'efficacité et de légitimité de cette méthode.** Cette méthode fonctionne s'il y a une implication concrète et active aux différents niveaux, - horizontalement et verticalement -, des différents acteurs impliqués. C'est sans aucun doute un exemple de "multilevel governance".

D'autre part, il s'agit de faire fonctionner cette méthode convenablement. Il manque cet aspect d'implication des collectivités régionales et locales et peut-être aussi la définition des plans d'action nationaux et la définition des lignes directrices au niveau européen. Ceci est du ressort des Etats membres parce que, en vertu du principe de solidarité et de proportionnalité, la Communauté ne peut intervenir dans la définition du niveau infranational de chaque Etat membre.

### **Donc quelle légitimité existe-t-il pour une méthode ouverte de coordination ?**

Nous avons abordé le problème de la légitimité du point de vue des différentes institutions européennes. Nous avons conclu qu'il faut que **toutes les institutions européennes (Parlement, Commission, Conseil des Ministres) doivent revoir leur rôle** dans le cadre de la méthode de coordination ouverte pour pouvoir être efficaces. Le Parlement européen doit être impliqué parce que c'est une source importante de légitimité pour la méthode ouverte de coordination. Il en va de même pour les Parlements nationaux et les collectivités régionales et locales.

Il faut dire toutefois que, si ce système "multilevel" ne marche pas très bien dans la pratique - la méthode de coordination a quelque chose d'assez nouveau -, la participation active de tous les acteurs de différents niveaux est inscrite dans la

définition même de la méthode ouverte de coordination. C'est le moment de mettre en œuvre ce volet de la méthode inscrit dans sa définition.

La méthode ouverte de coordination a un avenir parce qu'elle permet à l'Union européenne de travailler dans des domaines dans lesquels l'action communautaire ne serait pas possible sans elle, des domaines importants et interdépendants. On le voit très bien quand on regarde les différents processus de coordination de manière synoptique.

Mais, la mise en œuvre de cette méthode comporte également une implication de systématisation et un rôle clair du Parlement européen, des Parlements nationaux, une fonction gouvernementale du Conseil des Ministres, une implication du niveau local et infra-national qui est la clef de voûte du système.

**Intervention of Barbara Weiler  
Member of the European Parliament  
Germany**

Ms Weiler opened her intervention by briefly touching on her experience at the local, national and European levels (15 years as a city councillor, 8 years as a national parliamentary delegate and 7 years as a Member of the European Parliament) from which she feels well placed to understand concerns from the local and regional levels.

There has been surprise over the new proposals of the new coordination method. It is viewed with scepticism and it is not yet clear what it is going to mean for the Parliament. It is not considered to be concrete nor very democratic and uncertainty remains over the professed goal of the citizen to know Europe better. This was a goal of Nice and one which is advocated with the new coordination method which is proposed.

The European Parliament is not just one of the most important and largest groups at the European level, it is the only group which is democratically elected. The view was expressed that an ever increasing number of subjects should not be decided within the Intergovernmental framework. The scope of this conference was praised and it was put forward that the Commission will involve and inform local authorities in an appropriate way.

Ms Weiler added that it was **necessary to involve the European Parliament and the local authorities in the debate on the employment guidelines before decisions are made.**

Ms Weiler made reference to a number of proposals which she had made in her report which had been voted on the previous day in the Committee for Employment and Social Affairs on the guidelines for the Member States, employment policies for 2002 and the Communication of the Commission on the Joint Report on Employment.

Certain proposals which involve local representatives to a large extent. It is important that they become involved not only in the proposals stage but before decisions are taken. For instance, the Parliament expects the Commission and the Council to propose the topic of the "quality of jobs" to all systems of European instruments, that is to say, to the Social Fund, National Action Plans, Directives, etc. Quality aspects such as this shall have to be dealt with at local level.



Ms Weiler has made a proposal for **a legal right to vocational training**. This will have a far-reaching impact if it is accepted by the Council and the Commission. Another important point in the European debate is the inclusion of older employees in the workplace. In the past, most Member States segregated older people from the employment market. One goal of the Parliament is to offer incentives and to improve conditions for older people in the workplace. While fiscal incentives must come from the national government and the national parliaments, improvements to working conditions must be provided at the local level. A further point concerned **special measures to include immigrants and their families in the labour market** and to facilitate their integration into society. This is an important element in social cohesion and, Ms Weiler added, is a proposal which should be suggested by the European level to the Member States.

In order to promote adaptability, Ms Weiler suggested the **modernisation of labour organisation** at all levels (European, national, sectoral, local and company). Cities and communities have an interest in modernisation as do social partners and companies. This is especially true for companies which may play an important role in small cities as the principle employer in a region.

As a final point, Ms Weiler referred to the procedure of the National Action Plans. This debate has taken place for three years. She questions the extent to which these National Action Plans are debated at the European and national levels. Ms Weiler called for a public debate within Member States with a view to securing the participation of all political players, from social partners to regional government.

**Debate is an essential element of benchmarking.** It enables comparisons to be drawn on the progress which countries have made and facilitates a process of mutual learning. There is currently a considerable deficit of such discussion in this area and Ms Weiler hopes to encourage debate on it at both the national and regional levels.

In conclusion, it is clear that the benchmarking of National Action Plans is a useful tool at both the national and European levels.

**Intervention de Bernard Delebecque,  
Conseiller Municipal  
Membre de la Commission des Affaires Sociales des Eurocités**

La préoccupation des Eurocités rejoint très fréquemment celle du Conseil des Communes et Régions d'Europe ainsi que celle du Comité des Régions.

Les Eurocités sont une association européenne (dont le siège est ici à Bruxelles) de quelque 100 grandes villes de plus de 250 000 mille habitants et nous sommes tout à fait favorables à cette forme de coopération ouverte que l'Union européenne tente de promouvoir.

Nous pensons que c'est une **méthode extrêmement heureuse**. Nous y voyons 3 avantages :

- d'abord un **gain en légitimité**, de la part et au bénéfice des autorités européennes à l'égard de la population européenne dont on dit – et on le vérifie – qu'elle considère que les autorités européennes sont bien loin d'elles.
- Je crois ensuite que, par cette méthode de la coopération qui associe les organismes concernés - en particulier lorsqu'il s'agit pour nous de questions

urbaines - , il y a bien des aspects que l'Europe traite qui ont une dimension urbaine. **Nous y gagnerons en efficacité et en connaissance du terrain**

- Je crois aussi – et c'est le 3ème avantage – que **nous répondrons davantage à l'attente de la population** qui est de plus en plus exigeante vis-à-vis de ses autorités publiques. Son niveau d'instruction s'élève, et elle est plus critique, plus sceptique : elle demande donc d'être davantage entendue, davantage écoutée.

Or, la coopération ouverte peut fonctionner. Je crois qu'en ce qui concerne l'action pour l'emploi, même si des améliorations peuvent être apportées, nous avons des résultats tout à fait encourageants. Il faut donc persévérer.

Mais, retrouve-t-on la même satisfaction si l'on considère la **stratégie déployée contre l'exclusion et la pauvreté ?**

Dans ce cas, nous devons souligner notre déception. Notre Commission des Affaires Sociales a mené une enquête auprès des villes des Eurocités qui travaillent réellement dans cette commission et les résultats ont été décevants.

Ce travail – la définition de la stratégie contre la pauvreté et l'exclusion – n'a été le fait que du gouvernement, d'après ce qui nous a été dit par Gand et par Anvers en Belgique. Dans d'autres Etats, le gouvernement a peut-être (– on ne voit pas dans quelles conditions cela s'est fait –) pris contact avec des associations nationales, mais c'est très incertain et, en tout cas, nos villes membres des Eurocités n'ont pas été associées (Italie, France). Par contre, dans quelques Etats, le gouvernement s'est rapproché – on le sait – des associations nationales des collectivités locales (Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Finlande), mais les villes ont essuyé un refus. Enfin, quelques gouvernements ont – au-delà des associations nationales des collectivités locales – pris le soin d'inviter quelques villes plus ou moins nombreuses (Danemark, Autriche), mais sans grand résultat, nous a-t-on appris.

En revanche, en Espagne, le gouvernement s'est non seulement rapproché de l'association nationale des collectivités locales, mais a aussi associé les villes à la réflexion en prenant le temps de les interroger par un questionnaire. C'est un exemple tout à fait encourageant qui montre bien que c'est possible et que nous avons sans doute même intérêt à agir dans ce sens.

La coopération ouverte est vraiment l'une des revendications des Eurocités au nom des grandes villes européennes. Une revendication que nous avons déjà exprimée ! Dans le débat que M. Prodi et la Commission ont ouvert sur la gouvernance, nous avons été invités lors de l'audition publique. Nous avons fait état de nos vues. Nous avons eu le plaisir de découvrir que, dans le Livre Blanc qui a été publié, nous avons rejoint certaines des préoccupations de la Commission.

Alors, nous **demandons en particulier que l'Union européenne s'organise pour assurer une certaine « transversalité » dans ses directions**, parce que la ville est une synthèse, c'est un ensemble de questions et la transversalité est la seule manière de les aborder au-delà des divisions fonctionnelles des différentes directions. Nous avons aussi créé un groupe de travail informel parce que les questions urbaines ne sont pas de la compétence de l'Union européenne. Néanmoins, avec la complicité des gouvernements nationaux des Pays-Bas, de la Belgique actuellement, de la Grande-Bretagne, de la Suède récemment, de la France, un groupe de travail informel examine les questions urbaines en entendant les représentants des collectivités locales.

Nous avons aussi créé un même groupe de travail sur les questions urbaines – c'est une forme de coopération ouverte – avec les Parlementaires européens. Et nous

souhaitons que régulièrement un forum se tienne pour faire état de la progression de la réflexion et de l'action dans les Etats européens sur ces problèmes urbains qui sont des problèmes que l'on constate dans la majorité pour ne pas dire dans la totalité des villes, avec une acuité plus ou moins forte.

Mais, ces problèmes urbains sont des problèmes je dirais presque universels en Europe. Dès lors, nous nous sommes demandés – et nous l'avons dit – s'il ne faudrait pas écrire le principe de l'association dans la constitution quasiment, dans l'organisation en tout cas de notre Union européenne. Nous avons affirmé dans notre Traité le principe de subsidiarité. C'est très bien, mais **la subsidiarité ne suffit pas parce qu'il faut qu'entre les différents niveaux de décision il y ait en effet une coopération.**

Et donc, nous aimerions bien qu'à l'occasion de la révision des Traités, cette coopération soit affichée sous des formes qui seront à définir par chacun des Etats. Il faut respecter là les traditions nationales, la diversité des situations et peut-être même, lors de la prochaine Conférence Gouvernementale, pourrait-on obtenir que ces questions urbaines soient inscrites parmi les préoccupations de l'Union européenne.

Nous les villes, nous attachons à ce problème, - nous le disons sans détour – autant d'importance qu'à la politique agricole.

Voilà les préoccupations des Eurocités sur ces questions.

**Intervention de Jacques De Grave  
Président  
Union des Villes et Communes Belges**

J'aimerais réagir à ce qui vient d'être dit.

A l'entrée de chaque législature, c'est nous qui prenons l'initiative de demander rendez-vous aux différents Ministres fédéraux communautaires, et - puisque vous savez que la structure institutionnelle belge est tout de même quelque peu compliquée - , aux Ministres régionaux.

Et, c'est vrai qu'à cette occasion, nous avons eu la possibilité d'évoquer par exemple avec la Ministre de l'Emploi le manque de reconnaissance du rôle essentiel des municipalités en matière d'emploi. Si on peut concevoir que les niveaux européens définissent des grandes stratégies, que les Etats membres cherchent à les affiner et à définir des dispositions légales et des moyens, la vraie bataille est sur le terrain où d'ailleurs les municipalités ont créé – pour prendre l'exemple que je connais – une agence locale pour l'emploi, une mission locale pour l'emploi et le développement. Et ce, en association avec les partenaires sociaux d'une part et le tissu associatif d'autre part.

Grâce à cela, nous avons pu avoir une véritable pénétration sur le terrain et la possibilité de prendre en compte les difficultés réelles des gens avec les employeurs locaux et, même, au-delà de la région, de définir les meilleurs moyens de réintégrer ces personnes, conformément à la politique d'intégration de notre région.

Mais simultanément, nous avons réalisé – et ceci est également à situer dans le cadre du problème institutionnel belge, puisque les régions sont relativement récentes – qu'un nouveau centralisme menaçait nos municipalités : c'est le centralisme régional. Si l'on considère le principe de subsidiarité et si des niveaux aussi lointains - mais

aussi importants - que le niveau européen marquent une volonté de se pencher sur les autorités locales et de voir ce qu'elles peuvent imaginer, créer, ce qu'elles peuvent donner comme avis, si les gouvernements centraux font de même, les régions, en revanche, ont tendance à s'accaparer des compétences, à affirmer leur nouvelle existence et à effacer un peu les municipalités.

Et, même en présence d'une représentante du Parlement européen, je souhaiterais, comme je l'ai fait d'ailleurs dans l'éditorial de "Trait d'Union" qui est le journal de notre association souligner un point important.

S'il est beaucoup question de subsidiarité, je constate que, quand le Parlement européen veut consulter les autorités locales, il se limite dans les faits aux régions et il ignore pratiquement le pouvoir municipal.

Au Comité des Régions, on constate que la plupart des régions associent à la fois des représentants des régions et des municipalités. Il y a toutefois une redoutable exception à cela : Bruxelles qui est pourtant le siège d'institutions importantes au niveau européen est le seul pouvoir municipal qui ne soit pas représenté. C'est la région de Bruxelles-Capitale qui est représentée. Bien sûr, cela tient à l'importance de la délégation belge en nombre par rapport aux délégations plus importantes, mais c'est tout de même un paradoxe un peu étrange que la Capitale de l'Europe ne soit pas représentée en tant que pouvoir municipal !

Je suis tout à fait confiant dans l'avenir d'une Europe démocratique et plus proche des citoyens. Nous y sommes en quelque sorte condamnés. Et, je fais en tout cas tout à fait miennes les revendications d'Eurocités. Je pense que votre dernière suggestion est en effet une excellente suggestion, mais, tout en reconnaissant l'importance des grandes villes, je voudrais aller encore au-delà.

Lorsque je suis intervenu au Comité des Régions, j'ai insisté sur la nécessité de prendre aussi en compte les avis des municipalités moyennes et petites, parce que nos villes - c'est bien vrai en Belgique - sont une espèce de mini-nébuluse urbaine avec une très forte densité de population. La campagne s'imbrique dans une toile d'araignée de villes qui ont une attractivité de plus en plus grande et desservent les besoins de la population dans des domaines très différents.

Il est donc important de réaliser l'équilibre entre la grande ville et les plus petites cités plus rurales (où d'ailleurs pas mal de gens qui travaillent dans nos villes ont décidé d'élire domicile parce qu'ils trouvent le contexte de vie plus agréable que dans le centre de la cité). Donc, il y a une interdépendance beaucoup plus importante qui se crée, qui est tout à fait perceptible en Belgique, mais je crois que le phénomène doit se retrouver dans les autres pays européens.

\* \* \* \* \*  
\* \* \*  
\*



## **CONCLUSIONS**

## CONCLUSIONS

### 1 General

1. The discussion concerning new governance and the future of the European Union has been launched together with the extension of the open co-ordination method to other policy fields<sup>1</sup>. The CEMR has welcomed the publication of the Commission **White Paper on European Governance** (COM2001) 428 final, 25 July 2001) which reflects many of its demands for closer involvement of local and regional government into the consultation processes (**see CEMR summary table enclosed**).
2. So far the EU has mostly been co-ordinating economic and employment policies of Member States. But the extension of the open co-ordination method to the social policy field, health care, education, care for the elderly and eEurope leads to European guidelines and monitoring affecting more clearly than ever areas of direct responsibility for municipalities and regions. Hence the discussion on the open co-ordination method and the role of municipalities and regions will inevitably link in to the discussion on governance and the future of the European Union.
3. *CEMR welcomes the Commission proposal to ensure a more regular and earlier dialogue with representatives of regional and local government in preparing policies, via their national and European level organisations. This should apply to the open co-ordination procedures as well as all other EU policies affecting municipalities and regions.*
4. *On this basis it also welcomes the extension of the method to new policy areas which should lead to further closer interaction between EU bodies and the level of government closest to the citizens, i.e. municipalities and regions which provide and organise many of the relevant services.*
5. *The guiding principles of a open co-ordination can be seen to reside in :*
  - *the non-binding nature of guidance and monitoring,*
  - *the openness of the preparatory work and evaluation*
  - *its democratic nature*
  - *flexibility to adapt the method to the various policy areas to respect different needs and service structures in the member states/municipalities/regions.*

*Here as in all other areas of EU policy affecting municipalities and regions, CEMR stresses the need to respect the internal structures and competences of local and regional authorities when applying guidelines and evaluation mechanisms to the different member countries.*

---

<sup>1</sup> Open co-ordination of the actions of the member states is one of the "soft" methods of guidance used by the union. Co-ordination comprises EU strategy, national action plan, follow-up indicators and benchmarking. When union funding is used to support the implementation of the strategy, co-ordination can be effective, even if binding norms are not drawn up.

6. *Benchmarking mechanisms are essential but should be based as far as possible on readily available data to avoid burdening municipalities and regions with totally new data collection tasks.*

## **2 Open co-ordination applied to different policy fields**

### **2.1. Dialogue on macroeconomic issues**

7. In co-ordinating EU economic policy, issues concerning municipalities and regions are dealt with as a part of the public economy. EU policy guidelines have become an important tool for guiding the actions of member states. A separate monitoring system has also been set up for economic and structural policies. The Lisbon Council, in March 2001, set the strategic goal of turning Europe into "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth, with more and better jobs and greater social cohesion." A special Spring council session, each year, will assess the qualitative results of co-ordination in economic, employment and social policies.
8. *CEMR calls for strengthening the link between economic, employment social and sustainable development policies to boost lasting economic growth and promote the well-being of citizens.*
9. *CEMR calls on Member States to establish a dialogue with local and regional government, in accordance with their own internal structures and traditions, on the local impact of EU economic policy and ways to share the burden and responsibilities for implementing the growth and stabilisation agreement between the State, regional and municipal sphere of governance.*

### **2.2. The local dimension of employment policy needs to be developed**

10. Each December Council will adopt European guidelines that will translate into corresponding National Actions Plans (NAP) that will have to be implemented locally during the year. Indicators will allow benchmarking and the monitoring of results. Each September the European Commission will approve an assessment report with recommendations and guideline proposals for the following year.
11. In 2000 and 2001 the Commission has followed the earlier CEMR recommendations to:
- promote and fund Local Action Plans (LAP), that translate the European strategy guidelines into local action, and
  - to allow for a feed-back on local and regional needs to ensure that they are taken into account when preparing the next annual cycle of the European employment strategy.
12. *Consultation of local and regional authorities through their representative national and European associations in drawing up and implementing the guidelines and ensuing national action plans.*
13. *CEMR emphasises the role of municipalities as a sphere of democratic participation that provides political commitment and leadership in promoting local employment measures.*



### **2.3. Open co-ordination extended to other policy fields**

14. The Lisbon Council decided to extend the open co-ordination as a general method for the Union in striving towards information society economy. The conclusions emphasised that this should be implemented in a fully decentralised manner.

#### **2.3.1. The European Social Model is being reformed**

15. The European Social Agenda and a programme to combat exclusion and poverty were approved at the Nice Council in December 2000 as part of the Lisbon process to promote social cohesion.
16. The first National Action Plans (NAP) for inclusion were drawn up in June 2001 with a Commission report expected to assess national measures and local government involvement this autumn.
17. The European committee on social protection is drawing up monitoring indicators to be approved at the end of the Belgian Presidency.

#### **2.3.2 The co-ordination of education policies is progressing**

18. The Lisbon Council invited education Ministers to set objectives for the future education system and the Commission presented an outline in January 2001. Before the end of the year, Ministers are expected to decide on the type of measures needed in different sectors of education and corresponding indicators to benchmark and promote exchanges of good practices. At the Spring Council 2002 they could adopt a detailed work programme and timetable for co-ordination, but it remains to be seen what priority will be given to this sector.
19. The Commission has also drawn up a proposal for a European strategy on lifelong learning, to be finalised this year and implemented with appropriate indicators.
20. The Stockholm Council last March called for improved IT and digital competences; for ways of involving young people - especially women - in science and technology, and for recruiting the necessary teachers. The "eLearning" action plan seeks to enhance information society developments through changes in the education systems and greater reliance on communication and information technologies.

*The CEMR welcomes the proposal to make more extensive use of ICT for lifelong learning and suggests that this could be supported through existing European education programmes (Socrates, Leonardo da Vinci, Youth), research and technology programmes (framework programme, TenTelcom, eContent, GoDigital) and structural funds.*

### 2.3.3. Health-care and services to the elderly to be included in the co-ordination

21. In May 2000 the Commission approved a public health programme, and its economic and financial affairs Directorate started looking at the impact of an ageing population and increasing labour costs on the future of health care. The Stockholm Council decided to prepare the co-ordination of member State actions also in this field.

### 2.3.4. Conclusions on extending open co-ordination

22. *CEMR calls for an ongoing dialogue with the Commission on the goals, measures and monitoring of social policy, health care, education and care for the elderly. This dialogue should cover every stage, from the preparation to the implementation of a European strategy.*

23. *CEMR urges its member associations to develop **a national dialogue** with the central government, to ensure that the needs and objectives of municipalities and regions are fully taken into account in the preparation of national action plans.*

24. *CEMR equally urges its member associations to develop the dialogue with their **member municipalities and regions** on these EU policies to encourage innovation in education, the development of networks of experts in the fields of education, social, health and elderly care.*

25. *CEMR wishes to develop European-wide local government benchmarking approaches, in close consultation with the EU Commission. They should be complementary to the national level benchmarking exercises on which the Commission is reporting annually and should allow local and regional authorities to compare and improve their performances, particularly in those areas affected by open co-ordination. CEMR is already launching benchmarking exercises in the fields of employment and e-government, which will eventually be extended to other areas.*

26. *CEMR stresses the need for an integrated approach on educational policy, allowing for complementary and compatible goals in the economic, employment, social fields. Education strategies should be developed in the light of future education systems, the need for lifelong learning and the requirements of the information society*

## 3 Summary

27. The European level strategies remain general, to allow the formulation of joint objectives, develop common indicators and benchmarking approaches, to monitor implementation and provide regular feed back. This should not however lead to self-perpetuating processes, far removed from actual local practice and needs.

28. Careful consideration should therefore be given to assessing the added value of co-operation at European level. The number of open co-ordination procedures might have to be kept to a minimum to maintain coherence and there should be

some assurance that only one objective or framework programme applies to any given policy sector.

29. Again, it should be stressed that local and regional government must be closely involved in the preparation and implementation of these policies and decisions. The Commission White Paper on new governance points out that central government is currently making too little use of local and regional expertise in preparing their EU policy stances.
30. CEMR agrees with the Commission that the decision-making process of the EU and its timetable should be adapted to ensure better local and regional authority consultation at the early drafting stages.
31. More recognition should be given to the role of municipalities and cities as guardians of local democracy. Much of the information the administrations are already collecting to account to their politicians provides a basis for monitoring and enhancing the quality of services. This information and experience should be more fully used when making decisions at European level.
32. The White Paper further states that the results and the information received through open co-ordination should be made available to the public. CEMR emphasises, in this respect, that local and regional government involvement in these policies will create greater awareness in the citizens and hence increase the acceptability of these policies and the legitimacy of the Union to act.

\* \* \* \* \*

## CONCLUSIONS

### 1. Remarques générales

1. La discussion portant sur la nouvelle gouvernance et l'avenir de l'Union européenne a été lancée simultanément avec l'extension de la coordination ouverte à d'autres domaines politiques<sup>2</sup>. Le CCRE a accueilli favorablement la publication du **Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne** (COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001) qui tient compte de beaucoup de ces propositions pour une meilleure implication des autorités locales et régionales dans les processus de consultation (voir **tableau de synthèse du CCRE en annexe**).
2. Jusqu'ici, l'UE coordonnait principalement les politiques économique et de l'emploi de ses Etats membres. Mais, l'élargissement de la méthode de coordination ouverte aux domaines de la politique sociale, de la santé et de l'éducation, des soins aux personnes âgées et de l'e-Europe a abouti à l'élaboration de lignes directrices européennes et à un suivi qui affectent plus que jamais des domaines de responsabilité directe des municipalités et des régions. Dès lors, la discussion sur la coordination ouverte et le statut des municipalités et des régions sera inévitablement liée au débat sur la gouvernance et l'avenir de l'Union européenne.
3. *Le CCRE accueille favorablement la proposition de la Commission de garantir un dialogue plus régulier et plus précoce avec les représentants des autorités locales et régionales, dans l'élaboration des politiques, par le biais de leurs organisations nationales et européennes. Ce principe doit être appliqué aux procédures régissant la coordination ouverte ainsi qu'aux autres politiques de l'Union qui concernent les municipalités et les régions.*
4. *Sur cette base, il accueille aussi favorablement l'extension de la méthode à d'autres domaines politiques, qui devrait mener à une interaction plus étroite entre les institutions de l'UE et le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, à savoir les municipalités et les régions qui fournissent et organisent nombre des services.*
5. *Les principes généraux de la coordination ouverte peuvent être résumés comme suit :*
  - *nature non-obligatoire des orientations et du suivi,*
  - *transparence des travaux préparatoires et de l'évaluation,*
  - *sa forme démocratique,*
  - *la flexibilité permettant d'adapter la méthode aux divers domaines de politique, aux différents besoins et aux structures de services existant au sein des Etats membres, des municipalités et des régions.*

*Ici, comme dans tous les autres domaines de la politique européenne qui affectent les municipalités et les régions, le CCRE insiste sur la nécessité de respecter les structures internes et les compétences des collectivités locales et régionales lors de*

---

<sup>2</sup> La coordination ouverte des actions des Etats membres est une des méthodes "douces" de guidance utilisées par l'Union. La coordination comprend la stratégie de l'UE, le plan d'action national, les indicateurs de suivi et le benchmarking. Lorsqu'un financement européen est utilisé pour aide à la mise en œuvre de la stratégie, la coordination peut être efficace, même si des normes obligatoires ne sont pas établies.

*l'application des lignes directrices et des mécanismes d'évaluation dans les différents Etats membres.*

6. *Les mécanismes de benchmarking sont essentiels, mais doivent se fonder dans toute la mesure du possible sur des données immédiatement disponibles afin de ne pas alourdir la tâche des municipalités et des régions par la collecte de nouveaux types de données.*

## **2. Coordination ouverte dans les différents domaines politiques**

### **2.1. Dialogue sur la macroéconomie**

7. Dans la coordination de la politique économique de l'UE, les questions relatives aux municipalités et aux régions sont considérées comme faisant partie de l'économie publique. Les directives européennes sont devenues un outil important d'orientation pour les Etats membres. Un système de suivi séparé a également été mis sur pied pour les politiques économiques et structurelles. Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2001 définissait les objectifs stratégiques de l'UE comme suit : « devenir l'économie basée sur la connaissance qui soit la plus compétitive et la plus dynamique au monde, avec des emplois meilleurs et en plus grand nombre, ainsi qu'une meilleure cohésion sociale. » Chaque printemps un Conseil spécial fera l'évaluation des résultats qualitatifs de la coordination au sein des politiques économiques, de l'emploi et sociale.
8. *Le CCRE demande un renforcement du lien entre les politiques économiques, de l'emploi, sociales et celles du développement durable afin de stimuler une croissance économique durable et de promouvoir le bien-être des citoyens.*
9. *Le CCRE invite les Etats membres à établir un dialogue avec les autorités locales et régionales dans le respect des structures internes et des traditions existantes. Il portera sur l'impact de la politique économique de l'UE au niveau local ainsi que sur la répartition des tâches et des responsabilités entre les sphères de gouvernance nationales, municipales et régionales pour la mise en œuvre du pacte pour la croissance et la stabilité.*

### **2.2. La dimension locale de la politique de l'emploi doit être développée**

10. En décembre, le Conseil adoptera chaque année les lignes directrices européennes qui se traduiront en Plans d'Action Nationaux (PAN) à mettre en œuvre au niveau local au cours de l'année. Des indicateurs permettront la comparaison ("benchmarking") et le contrôle des résultats. En septembre, la Commission approuvera un rapport d'évaluation avec des recommandations et des propositions de lignes directrices pour l'année suivante.
11. Au cours des années 2000 et 2001, la Commission a suivi les recommandations antérieures du CCRE pour :
  - promouvoir et financer les Plans d'Action Locaux qui transposent la stratégie européenne de l'emploi au niveau local,
  - permettre un « feed back » des besoins locaux et régionaux et leur prise en compte pour l'élaboration de la stratégie européenne de l'emploi pour l'année suivante.

12. *La consultation des collectivités locales et régionales à travers leurs associations nationales et européennes dans l'élaboration et la mise en oeuvre des lignes directrices ainsi que des plans d'action nationaux qui en résultent.*
13. *Le CCRE rappelle le rôle primordial joué par les municipalités en tant que sphères de participation démocratique, pour assurer un engagement politique et le "leadership" dans la promotion des mesures favorisant l'emploi local.*

### **2.3. La coopération ouverte s'étend dans d'autres domaines politiques**

14. Le Conseil européen de Lisbonne a décidé de généraliser la méthode de coordination ouverte pour parachever la transition de l'Union européenne vers la société de l'information. Dans ses conclusions, il insistait sur le fait que ce processus devait être réalisé de manière totalement décentralisée.

#### **2.3.1. La réforme du Modèle Social Européen**

15. L'Agenda Social Européen ainsi qu'un programme visant à combattre l'exclusion et la pauvreté ont été approuvés lors du Conseil de Nice en décembre 2001, comme composante du processus de Lisbonne favorisant la cohésion sociale.
16. Les premiers Plans d'Action Nationaux (PAN) en faveur de l'insertion ont été élaborés en juin 2001 et la Commission va publier en automne un rapport destiné à évaluer les mesures nationales et l'implication du gouvernement local.
17. Le comité européen pour la protection sociale travaille actuellement sur des indicateurs de suivi qui devraient être approuvés à la fin de la Présidence belge.

#### **2.3.2. La coordination des politiques de l'éducation fait des progrès**

18. Le Conseil européen de Lisbonne a invité les Ministres à fixer des objectifs pour le futur système d'éducation. La Commission a présenté un projet en janvier 2001. Avant la fin de l'année, les Ministres devraient décider du type de mesures nécessaires dans les différents secteurs de l'éducation, du benchmarking, des indicateurs et promouvoir les échanges de bonne pratique. Le Conseil de printemps de 2002 pourrait adopter un programme de travail détaillé et un calendrier en vue d'une bonne coordination. Il reste à voir quelle priorité sera donnée à ce secteur dans l'avenir.
19. La Commission propose également une stratégie européenne sur la formation permanente qui devrait être finalisée cette année et mise en œuvre à l'aide d'indicateurs appropriés.
20. Le Conseil de Stockholm de mars dernier a également mis l'accent sur l'importance de l'amélioration des technologies de l'information et des compétences « digitales », notamment en vue d'intéresser les jeunes - et plus spécialement les femmes - aux domaines scientifiques et technologiques et à garantir le recrutement des professeurs nécessaires. Le plan d'action « eLearning » vise à accélérer le développement de la société de l'information en

favorisant le changement des systèmes éducatifs et une plus grande utilisation des technologies de la communication et de l'information.

*Le CCRE se réjouit de la proposition d'utiliser les TIC en faveur d'une éducation permanente et suggère que ceci puisse être mis en œuvre grâce aux programmes éducatifs existants (Socrates, Leonardo da Vinci, Youth), aux programmes portant sur la recherche et la technologie (programme-cadre, Ten Telcom, eContent, GoDigital) ainsi qu'aux fonds structurels.*

### **2.3.3. Soins de santé et assistance aux personnes âgées doivent être insérés dans la coordination**

21. En mai 2000, la Commission a approuvé un programme dans le domaine de la santé publique et sa Direction Générale des affaires économiques et financières a entamé une étude portant sur l'impact du vieillissement de la population et des coûts croissants de la main d'œuvre sur l'avenir des soins de santé. Le Conseil de Stockholm a décidé de préparer la coordination des actions des Etats membres dans ce domaine également.

### **2.3.4. Conclusions de l'élargissement de la coopération ouverte**

22. *Le CCRE souhaite un dialogue permanent avec la Commission sur les objectifs, les mesures, l'évaluation et le suivi de la politique sociale, des soins de santé et de l'éducation ainsi que celle des soins aux personnes âgées. Le dialogue devrait couvrir toutes les phases, de la préparation à la mise en œuvre, d'une stratégie européenne.*

23. *Le CCRE invite ses associations membres à développer un **dialogue national** avec le gouvernement central pour s'assurer que les besoins et les objectifs des municipalités et des régions seront pleinement pris en compte dans la préparation des plans d'action nationaux.*

24. *Le CCRE invite également ses associations membres à développer un dialogue sur ces politiques européennes **avec leurs municipalités et régions membres** afin d'encourager l'innovation dans le domaine de l'éducation, le développement de réseaux d'experts en matière d'éducation, de services sociaux, de santé ou encore de soins aux personnes âgées.*

25. *Le CCRE souhaite développer un "benchmarking" européen des performances locales, en étroite collaboration avec la Commission européenne. Il devra être complémentaire aux exercices de benchmarking réalisés au niveau national sur lesquels la Commission fait rapport annuellement, et devrait permettre aux collectivités locales et régionales de comparer et d'améliorer leurs performances, notamment dans les domaines concernés par la coordination ouverte. Le CCRE est d'ores et déjà en train de lancer des exercices de benchmarking dans les domaines de l'emploi et du e-gouvernement, qui seront à terme étendues à d'autres domaines.*

26. *Le CCRE souligne la nécessité d'une approche intégrée en matière de politique de l'éducation, avec des objectifs complémentaires et compatibles dans les domaines économique, de l'emploi et de la politique sociale. Les stratégies en matière*

*d'éducation devront tenir compte des futurs systèmes d'éducation, des nécessités de la formation permanente et les exigences de la société de l'information.*

### **3. Résumé**

27. Les stratégies au niveau européen gardent une approche générale pour permettre la formulation d'objectifs communs, le recours à des indicateurs communs et exercices de benchmarking, ainsi que pour assurer un suivi régulier. Mais, ceci ne doit pas conduire à des processus automatiques, très éloignés de la pratique et des besoins locaux réels.
28. Une importance toute particulière doit être accordée à la plus-value de la coopération au niveau européen. Il pourra s'avérer utile de réduire au minimum le nombre de procédures de coordination ouverte pour maintenir la cohérence et des garanties devront être apportées pour que seul un objectif ou programme cadre s'applique à un domaine donné.
29. Une fois encore, il faudrait insister sur le fait que les autorités locales et régionales doivent être plus étroitement impliquées dans la préparation et la mise en œuvre de ces politiques et de ces décisions. Le Livre Blanc de la Commission sur la nouvelle gouvernance insiste sur le fait que le gouvernement central fait généralement trop peu usage de l'expertise locale et régionale dans la préparation de ses prises de position au niveau européen.
30. Le CCRE s'accorde avec la Commission européenne sur le fait que le processus de décision et le calendrier de l'UE devraient être adaptés de manière à permettre une meilleure consultation des collectivités locales et régionales dès les premières étapes rédactionnelles.
31. Une plus grande reconnaissance devrait être accordée au rôle des municipalités et des villes en tant que gardiennes de la démocratie locale. La plupart des informations que les municipalités rassemblent déjà pour les besoins de leurs politiciens constitue une base de données permettant d'assurer le suivi et l'évaluation de la qualité des services. Ces informations et cette expérience doivent être mieux utilisées dans les processus de prise de décision au niveau européen.
32. Le Livre Blanc indique également que les résultats et l'information disponibles grâce à la méthode de coordination ouverte doivent être mis à la disposition du public. Le CCRE est convaincu que l'implication du gouvernement local et régional dans ces politiques va augmenter la conscience politique du citoyen et renforcer son acceptation de ces politiques ainsi que la légitimité de l'action de l'Union.

\* \* \* \* \*





COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS  
European Section of IULA

Appendix

WHITE PAPER ON EUROPEAN GOVERNANCE

CEMR PROPOSALS	COMMISSION'S WHITE PAPER
<p><b>INTRODUCTION. THE GUIDING PRINCIPLES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- subsidiarity</li> <li>- consultation</li> <li>- proportionality</li> <li>- participation</li> <li>- partnership</li> <li>- transparency</li> <li>- democracy.</li> </ul>	<p>Five principles underpin good governance :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- transparency</li> <li>- participation</li> <li>- accountability</li> <li>- effectiveness</li> <li>- coherence</li> </ul> <p>The application of these five principles reinforces those of proportionality and subsidiarity.</p>
<p><b>CHAPTER 1. PREPARING AND IMPLEMENTING THE EUROPEAN AGENDA</b></p> <p>An ongoing partnership at an early stage in policy formulation with the Commission based on jointly agreed principles and mutuality of interest.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Commission should ensure that regional and local knowledge and conditions are taken into account when developing policy proposals.</li> <li>• The Member States should examine how to improve the involvement of local and regional actors in EU policy-making.</li> </ul>
<p>Our recommendations:</p> <p>➤ <i>For better processes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• - an annual policy dialogue between relevant Commissioners and senior elected representatives of local and regional government</li> <li>• - meetings between Directors General and our representatives</li> <li>• - each relevant Commissioner to have an adviser in charge of relations with local and regional government</li> <li>• - codification, via a code of practice, of the arrangements for consultation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Commission will establish from 2002 onwards a more systematic dialogue with European and national associations of regional and local government at an early stage of policy shaping.</li> <li>• The Commission will adopt before the end of 2001 minimum standards for consultation and publish them in a code of conduct.</li> </ul>

CEMR PROPOSALS	COMMISSION'S WHITE PAPER
<p>➤ <i>For better policy content:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• - access to the comitology for local and regional government experts</li> <li>• - where appropriate, specific forums of platforms to be held at an early stage for local and regional government</li> <li>• - the local and regional government associations to be consulted via discussion papers</li> <li>• - a continuing relationship with CEMR's thematic committees</li> </ul>	<p>The Commission will publish guidelines on collection and use of expert advice, so that it is clear what advice is given, where it is coming from, how it is used and what alternative views are available.</p>
<p>➤ <i>For better access:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• - wider access to information, including in all Community languages on the Internet</li> <li>• - feedback to be given to consultees.</li> </ul>	<p>The communication policy of the Commission and the other institutions will promote efforts to deliver information at national and local level, where possible making use of networks, grassroots organisations and national, regional and local authorities. Information should be presented in a way adapted to local needs and concerns, and be available in all official languages if the Union is not to exclude a vast proportion of its population - a challenge which will become more acute in the context of enlargement.</p> <p>Information and communication technologies have an important role. Accordingly, the EU's EUROPA website is set to evolve into an inter-active platform for information, feedback and debate, linking parallel networks across the Union.</p>
<p>• <b>The formal decision-making process: implementing subsidiarity</b></p> <p>We consider that reasons should be given by the Commission, when refusing to accept a significant CoR proposal.</p> <p>We understand the desire of regions with legislative power to increase their participation in formal decision-making, but believe this must be dealt with primarily by and within the member States, in accordance with subsidiarity.</p>	<p>The Committee of the Regions should :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- play a more proactive role in examining policy, for example through the preparation of exploratory reports in advance of Commission proposals;</li> <li>- organise the exchange of best practice on how local and regional authorities are involved in the preparatory phase of European decision-making at national level;</li> <li>- review the local and regional impact of certain directives, and to report to the Commission by the end of 2002 on the possibilities for more flexible means of application. The Commission will then consider a more systematic approach to allow such flexibility for some parts of Community law.</li> </ul>

CEMR PROPOSALS	COMMISSION'S WHITE PAPER
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Policy implementation and evaluation</b></li> </ul> <p>➤ <i>Transparency and efficiency</i></p> <p><b>Directives</b></p> <p>We support a dialogue on « better legislation ».</p> <p>CEMR welcomes new policy mechanisms such as the open co-ordination method. We ask:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• - that local and regional governments be involved in the preparation of strategic objectives and EU guidelines</li> <li>• - that a clause in those guidelines make provision for their involvement in the preparation of national action plans.</li> </ul> <p>In relation to Commission ideas for greater decentralisation, we emphasise the need for any contractual to be flexible (depending on partners, sector, scale of funding etc.), adapted to the human and financial capacities of local and regional government, and respecting the principles of subsidiarity and proportionality.</p>	<p>The Commission will present an Action Plan for Better Regulation to the Laeken European Council, within that framework it will :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- promote greater use of different policy tools (regulations, « framework directives », guidelines and recommendations, co-regulatory mechanisms). These may be complemented where appropriate by the use of the open method of co-ordination;</li> <li>- limit its proposals for primary legislation to essential elements, while providing greater scope for implementing measures to complete the technical details of those proposals;</li> <li>- launch a high-profile programme to review and simplify Community legislation adopted before 2002, supported by fast procedures in Council and European Parliament for this work.</li> </ul>
<p>➤ <i>Partnership</i></p> <p>The implementation of community policies requires two kinds of partnership involving CEMR's member authorities.</p> <p>First, the partnership between all the spheres of government. here, the relevant policies should set out the basic procedures for the practical operation of this vertical partnership, with consultation to ensure the procedures are adapted to national diversity.</p> <p>Second, the partnership between local and regional actors, from the public, private and civil society sectors.</p>	<p>The Commission will launch, from 2002 onwards, pilot « target-based contracts » within one or more areas, as a more flexible means of ensuring implementation of EU policies.</p> <p>Such contracts should be between Member States, regions and localities designated by them for that purpose, and the Commission. Central government would play a key role in setting up such contracts and would remain responsible for their implementation. The contract would provide that the designated sub-national authority in the Member States undertakes to implement identified actions in order to realise particular objectives defined in « primary » legislation.</p>
<p><b>CHAPTER 2. ASSOCIATING THE CITIZENS: ENHANCING DEMOCRACY</b></p> <p>We recommend:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- greater transparency and better access to EU information and decision-making processes</li> <li>- that the modernisation of local and regional government - a task mainly for us, of course - be assisted by the Commission in terms of training and development on a pan-EU basis</li> <li>- that European awareness raising campaigns be bottom-up processes supported by local and regional government</li> <li>- twinning</li> </ul>	<p>The Commission will provide up-to-date, on-line information on preparation of policy through all stages of decision-making.</p> <p>There needs to be a stronger interaction with regional and local governments and civil society. Member States bear the principal responsibility for achieving this.</p>

CEMR PROPOSALS	COMMISSION'S WHITE PAPER
<p><b>CHAPTER 3. LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT AND WORLD GOVERNANCE</b></p> <p>We recommend that EU capacity-building initiatives provide make us of the experience and enthusiasm of local governments, especially given the global urbanisation process.</p>	<p>In applying the principles of good governance to the EU's global responsibility, the Union should be more accessible to governmental and non-governmental stakeholders from other parts of the world.</p>



## **PARTICIPANTS**

### **AUSTRIA / AUTRICHE**

Stefanie KINZ	Director Liaison Office Land Salzburg
Eva PRETSCHER	Head of Office City of Vienna Liaison Office
Stefan VIGL	Director of Department Financing and Consultancy KOMMUNALKREDIT AUSTRIA

### **BELGIUM / BELGIQUE**

Pierre-Yves BOLEN	Attaché, représentant Annie VAN BOTERDAL- BIEFNOT Direction Générale des Pouvoirs Locaux
Jacques CARNIER	Directeur Adjoint Corporate Banking DEXIA Banque
Jacques DE GRAVE	Président Union des Villes et des Communes Belges
Eric MERCENIER	Cabinet du Ministre Charles Picqué
Claude PREUDHOMME	Fondé de pouvoir principal Dexia Banque Belgique
Thérèse RENIER	Secrétaire Fédérale f.f. Union des Villes et des Communes Belges
Marc THOULEN	Directeur Association des Villes et Communes de la Région de Bruxelles-Capitale
Broos VAN BUGGENHOUT	Analyste Finances Locales DEXIA Banque

### **DENMARK / DANEMARK**

Niels BOYE	Head of Brussels Office Association of County Councils in Denmark
------------	--

Steffen HAURUM	Assistant Local Government Denmark
Laurits HOLM HOPPE	Consultant LGDK – Local Government Denmark
Birgit OEBAKKE	Consultant Local Government Denmark
Pia RONNOW JENSEN	Head of Section Association of County Councils in Denmark
Vibeke VINTEN	Head of International Relations Danish Association of Local Authorities

### **ESTONIA / ESTONIE**

Urmas SUKLES	Mayor of Haapsalu Association of Estonian Cities
--------------	---

### **FINLAND / FINLANDE**

Pekka ALANEN	Deputy Managing Director Association of Finnish Local and Regional Authorities
Aulikki KANANOJA	Managing Director The Social Services Department City of Helsinki
Ari KOHLEMAINEN	Managing Director EFEKTIA
Jorma PALOLA	Permanent representative Association of Finnish Local and Regional Authorities
Marko RIIONHEIMO	
Keijo SAHRMAN	Director for Regional and Industrial Development Association of Finnish Local and Regional Authorities
Heikki TELAKIVI	Director of International Affairs Association of Finnish Local and Regional Authorities
Hannu TAAVITSAINEN	Editor, KUNTALEHTI

### **FRANCE**

Marie-Alice LALLEMAND-FLUCHER	Director for Institutional Relations and International Partnerships DEXIA
Jacques REY	Conseiller Municipal

Mairie de la Bastidonne  
Président de la Commission Environnement du  
CCRE

Axelle VERDIER

Chargée d'Etudes  
DEXIA Crédit Local

François ZARAGOZA

Directeur Général  
AFCCRE

### **GERMANY / ALLEMAGNE**

Walter LEITERMANN

Stellvertretender Generalsekretär  
RGRE – Deutsche Sektion

Matthias SCHULZE-BÖING

Director of Social Affairs, City of Offenbach  
Chair of the CEMR Employment Working Group

### **ITALY / ITALIE**

Umberto CAPUTI FERRERI

City of Carmiano

Maria CITILLO

City of Naples

Giuseppe COLAO

City of Campo Basso

Giacinto DE DONATIS

City of Maglia

Raffaele DE GIORGI

City of Maglia

Eugenia FERRARI

Provincia de Isernia

Antonio MAPPA

City of Naples

Rolando MARASCO

City of Surbo

Laura MARZANO

City of Lecce

Nicola MAURO

City of Galatina

Antonia MEGHA

City of Neviano

Aurelio MEROLA

City of Ortelle

Franco MICELI

City of Galatone

Dr Bruno MIOTTI

Dirigente Provinciale  
Amministrazione Provinciale di Udine

Fernando MONTEDURO

Castrignano del Capo

Eugenio OZZA

City of Ugento



Fabio PELLEGRINI	Secretary General AICCRE
Bianca RECCIA	Provincia di Isernia
Dr Lanfranco SETTE	Assessore Provinciale Administration Provinciale di Udine
Giuseppe VENNERI	City of Gallipoli
Fabio VITTORINI	Responsible Research Desk, Dexia Crediop,S.p.A.

### **NORWAY / NORVEGE**

Ase ERDAL	Brussels representative Norwegian Association of Local and Regional Authorities (NALRA)
Heidi K. JAKOBSEN	Trainee Norwegian Association of Local and Regional Authorities (NALRA)

### **PORTUGAL**

Maria JOAO RODRIGUES	Special Adviser to the Prime Minister
----------------------	---------------------------------------

### **SPAIN / ESPAGNE**

Joseba EGIA RIBERO	Responsible for Economic Promotion and Employment Department Lan Ekinzta-Bilbao
José Luis FERRANDO LADA	Counsellor County Council of Valencia
Ramon POLO BERNARDO	County Councillor of Jaen
Jesus TURBIDI PEREZ	Director of the International Relations Department FEMP

### **SWEDEN / SUEDE**

Niklas NOAKSSON	Swedish Federation of Local and Regional Authorities
Cecilia FRAENKEL	City of Stockholm
Malin TAPPERT	International Coordinator

Swedish Federation of Local and Regional Authorities

Elisabet KINDQVIST

City of Stockholm

Leif KLINGENSJÖ

Director – Senior Advisor  
Swedish Association of Local Authorities

Ann LAURENTZ

Vice-President  
Board of Negotiations SALA

Christina RYDBERG

International Relations Officer  
Swedish Association of Local Authorities  
Swedish Federation of County Councils

### **THE NETHERLANDS / PAYS-BAS**

Martin CORVERS

VNG

Hans JANMAAT

Advisor Employment and Adult Education  
VNG

Henk van LEEUWEN

Head of Department European Affairs  
IPO

Ir. Hans PLUCKEL

Randstad Regio  
The Netherlands

Peer VAN DER HELM

Association of Netherlands Municipalities (VNG)

### **UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI**

Jennifer CARSON

European Officer,  
South West UK Brussels Office

Jeremy SMITH

Director  
Local Government International Bureau

### **EUROPEAN INSTITUTIONS / INSTITUTIONS EUROPEENNES**

Marie CORMAN

Local Action Plans  
DG Employment, European Commission

Denis CROWLEY

DG Employment,  
European Commission

Bernard GRAND

DG TAXUD, Commission européenne

Anders HINGEL

DG Education, European Commission

Henrik HOLMER

Committee of the Regions

Fabiana PIERINI	Directorate General for Fiscal Policy (DG Taxud) European Commission
Barbara WEILER	Member of the European Parliament

**OTHER ORGANISATIONS / AUTRES ORGANISATIONS**

Bernard DELEBECQUE	Conseiller Municipal de la Ville de Lille Membre de la Commission des Affaires Sociales des Eurocités
John HALLORAN	European Social Network
Eivind HOFF	Officer, EFTA
Marjorie JOUEN	Association "Notre Europe"
Jordi GOMEZ	Assistant à la Communication Eurocités
Elisabetha ZANON	Policy Adviser Eurocities
Heli VAHVELAINEN	European Institution of Public Administration

**CEMR / CCRE**

Elisabeth GATEAU	Secretary General
Walter WENZEL	Director General
Lucy SWAN	Information Officer
Myriam LAMBERT	Assistant
Chantal SAMPOUX	Assistant
Valérie SOLLE	Assistant

\* \* \* \* \*

## ABOUT CEMR

**The Council of European Municipalities and Regions**, currently presided by Valéry Giscard d'Estaing, is an organisation created by and for local and regional authorities in the European Union and in greater Europe.

Established in 1951 by a group of mayors from the founding countries of the European Community, today, with nearly 100 000 member local and regional authorities represented through 42 associations present in 29 countries, it is one of the principle organisations of local and regional authorities in Europe.

Its main objectives are:

- to develop a European spirit among local and regional authorities in order to promote a united Europe based on self-government for its authorities and their participation in European construction,
- to contribute to the reflections of local and regional authorities on the European Union's main political dossiers which concern them directly: subsidiarity and new forms of governance, reform of the Institutions, employment, implementation of the Charter of Fundamental Rights, equal opportunities...
- to encourage dialogue, exchange of experiences and co-operation between its members using all means available (twinning, partnership, intermunicipal and interregional co-operation),
- to disseminate information from the European Union institutions among its members.
- to ensure that the opinions of its members are taken into consideration by the representative institutions and bodies.

## A PROPOS DU CCRE

**Le Conseil des Communes et Régions d'Europe**, actuellement présidé par Valéry Giscard d'Estaing, est l'organisation que se sont donnée les collectivités locales et régionales des pays de l'Union européenne et de la grande Europe.

Fondé en 1951, il est aujourd'hui, avec près de 100 000 collectivités locales et régionales membres au travers de 42 associations et présent dans 29 pays, l'une des principales organisations volontaires de collectivités territoriales en Europe.

Ses objectifs essentiels sont notamment de:

- développer l'esprit européen dans les collectivités territoriales, afin de promouvoir une Europe unie, fondée sur l'autonomie de ses collectivités et leur participation à la construction européenne,
- contribuer à la réflexion des collectivités territoriales sur les principaux dossiers politiques de l'Union qui les concernent directement: subsidiarité et nouvelles formes de gouvernance, réforme des institutions, emploi, mise en oeuvre de la Charte des Droits fondamentaux, égalité des chances...
- encourager le dialogue, l'échange d'expériences et la coopération entre ses membres, par tout moyen (jumelages, partenariats, coopération intermunicipale et interrégionale).
- diffuser auprès de ses membres l'information issue des institutions de l'Union.
- aider à faire entendre la voix de ses membres auprès des institutions et organismes représentatifs.



**Secrétariat général** (*Secretariat general*):  
15, rue de Richelieu F - 75001 Paris  
Tél. +33 1 44 50 59 59 - Fax +33 1 44 50 59 60

**Bureau de Bruxelles** (*Brussels Office*):  
rue d'Arlon 22-24 B- 1050 Bruxelles  
Tél. +32 2 511 74 77 - Fax +32 2 511 09 49

E-mail: [cemr@ccre.org](mailto:cemr@ccre.org)  
Web: <http://www.ccre.org>