

Intervention de Romano Prodi (Bruxelles, 20 septembre 2001)

Légende: Le 20 septembre 2001, la Commission européenne et le Comité des régions signent un accord de coopération. À cette occasion, Romano Prodi, président de la Commission européenne souligne l'importance de la dimension régionale et locale dans la quête d'une Union européenne plus démocratique et plus proche des préoccupations des citoyens.

Source: RAPID. The Press and Communication Service of the European Commission. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Commission européenne, [27.05.2002]. SPEECH/01/398. Disponible sur http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guestfr.ksh?p_action.getfile=gf&doc=SPEECH/01/398|0|AGED&lg=FR&type=PDF.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/intervention_de_romano_prodi_bruelles_20_septembre_2001-fr-e4fbd168-bdd7-49c9-845e-3826a2bf6b08.html

Date de dernière mise à jour: 25/10/2012

Intervention de Romano Prodi, président de la Commission européenne, devant le Comité des Régions

Bruxelles, le 20 septembre 2001

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les membres du Comité des régions,

Le 25 juillet, la Commission a approuvé le Livre blanc sur la gouvernance européenne. Je sais que ce document était très attendu, surtout par les institutions composées de représentants élus: j'ai déjà eu l'occasion d'en parler devant le Parlement européen le 4 septembre et je suis particulièrement heureux de me trouver parmi vous aujourd'hui pour vous le présenter officiellement.

Depuis le début du projet, le Comité des régions a manifesté un vif intérêt pour cette idée: dès le 17 février 2000, par exemple, vous m'avez invité pour approfondir le discours que j'avais commencé devant le Parlement la semaine précédente, lors de la présentation du programme quinquennal.

Le 9 novembre 2000, vous avez organisé une grande conférence sur les «nouvelles formes de gouvernance en Europe» et lors de la session plénière des 13 et 14 décembre, vous avez approuvé à l'unanimité un avis sur le même thème, à l'initiative de Lord Tope.

Vous avez également eu l'idée originale d'organiser un concours sur le rôle des régions et des villes dans l'art de gouverner l'Europe; ce concours vient de se terminer par la remise des prix, aussi je saisis cette occasion pour transmettre mes sincères félicitations aux lauréats.

Au cours de toute la phase d'élaboration du Livre blanc, nous avons pu compter sur la collaboration active des associations européennes d'autorités régionales, territoriales et urbaines, ainsi que de nombreuses personnalités politiques locales et régionales. Pour la qualité, l'intensité de leur participation au cours des six premiers mois de cette année, je me dois de vous remercier tous.

Une première réponse générale au déficit de communication et à la perte de confiance des citoyens

Il est un problème qui unit toutes les institutions et tous les organes européens: l'incommunicabilité et la perte de confiance qui assaillent l'Union européenne depuis une dizaine d'années.

C'est un problème qui découle tout d'abord du besoin croissant des citoyens européens de comprendre l'Europe, d'être informés sur la façon dont elle fonctionne et de participer plus directement au projet européen.

Il est clair que les institutions ont une part de responsabilité et que nous pouvons et devons repenser le système, en essayant de lui donner une teneur démocratique plus convaincante: en ce sens, il y a eu ces derniers temps une éclosion de projets, de plans et de programmes, et nous nous en félicitons pour la vitalité de l'Union.

Cependant, «gouvernance» ne signifie pas simplement inventer l'architecture institutionnelle parfaite. Tout ne peut être ramené au «droit primaire», comme vous l'avez d'ailleurs clairement souligné dans votre avis de décembre 2000.

Nous pouvons et nous devons déjà améliorer substantiellement le système actuel sans devoir attendre une révision formelle des traités qui sera cependant nécessaire:

N'est-ce pas là peut-être la meilleure façon de retrouver la crédibilité aux yeux des citoyens et de restaurer la confiance pour faire accepter de nouvelles poussées en avant?

C'est pourquoi, avec le Livre blanc, nous proposons d'agir immédiatement, à traités inchangés, afin de

retrouver l'esprit originel du système communautaire et d'exploiter toutes les potentialités des traités.

Depuis le mois de février 2000, beaucoup d'événements importants se sont produits et la toile de fond des choix institutionnels a changé: il y a eu la conférence intergouvernementale, qui s'est conclue par le traité de Nice. «Nice» a laissé «Amsterdam» derrière lui, clôturant ainsi un cycle ouvert par le traité de Maastricht et lance enfin un débat général et approfondi sur l'avenir de l'Union qui doit inclure une nouvelle réflexion sur la nature et les objectifs politiques d'une Union qui devient continentale.

De plus, une nouvelle conférence intergouvernementale est annoncée: elle sera encore plus ambitieuse et s'attachera notamment au rôle des parlements nationaux, à la simplification des traités, à la délimitation des compétences.

Nous avons dû tenir compte de ces évolutions importantes pour définir les orientations et les propositions contenues dans le Livre blanc. Cette perspective de 2004 nous a amenés à réorienter le contenu de ce document politique vers des réformes pragmatiques et concrètes, immédiatement applicables ou presque: une fois qu'elles seront réalisées, nous pourrons passer à bien d'autres objectifs.

Notre stratégie se divise en trois phases, parallèles à l'évolution du débat lui-même:

- avec la publication du Livre blanc, s'est ouverte la première phase qui marque le début d'un processus de rénovation du mode de gestion et de mise en œuvre de nos politiques à tous les niveaux. Les modifications resteront valables même après les autres réformes des traités fondamentaux;
- dans une deuxième phase, la Commission définira sous peu sa position en vue du processus de Laeken, «en partant des principes déjà énoncés dans le Livre blanc»;
- dans une troisième phase, la Commission proposera les modifications substantielles à apporter à nos traités dont l'élaboration s'appuiera également sur les réactions suscitées par le débat sur le Livre blanc.

Avant de passer à l'analyse des aspects du Livre blanc qui intéressent directement votre Comité, permettez-moi d'en résumer brièvement le contenu.

Le Livre blanc repose sur cinq principes: l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité, la cohérence. Ces principes servent en fait «à mieux appliquer les principes fondamentaux de subsidiarité et de proportionnalité qui sont à la base de nos traités», et mettent en cause toutes les institutions de l'Union.

Nous voulons appliquer de façon réelle et résolue ces cinq principes dans l'exercice des prérogatives de chaque institution, sans attendre - ni d'ailleurs empêcher - un nouveau cadre institutionnel.

À cette fin, nous poursuivons les objectifs suivants:

- accroître la transparence dans les pratiques politiques quotidiennes de l'Union et renforcer la participation tant de la société civile organisée que des représentants des communes, des villes et des régions;
- améliorer la qualité, l'efficacité et la simplicité des actes normatifs et mieux appliquer les règles de l'Union, soit par les voies administratives et juridictionnelles nationales soit par l'institution contrôlée d'agences européennes de réglementation;
- réorienter les institutions en fonction des responsabilités qui leur sont propres;
- recentrer les institutions sur leurs fonctions fondamentales.

Une gouvernance à trois niveaux

J'ai parlé récemment des responsabilités régionales et locales et de leur participation à l'élaboration et à la

mise en œuvre des politiques européennes. Leur rôle d'intermédiaires est de plus en plus important dans nos sociétés et le deviendra encore plus dans la grande société européenne qui prend aujourd'hui des dimensions continentales. Nous ne sommes plus à l'époque où l'unification européenne était confiée à une élite restreinte qui menaient des discussions et des négociations techniques, réservées aux spécialistes.

Sans d'ailleurs rien enlever au courage, à la ténacité, à la capacité visionnaire de cette élite, dont nous nous inspirons encore aujourd'hui, à ce jour nous voulons que l'Union européenne se fasse également par la base et nous voulons tenir pleinement compte des différents niveaux politiques auxquels l'Europe est en train de se faire ...

Aujourd'hui, par exemple, les acteurs non gouvernementaux, provenant du secteur privé, du secteur public et des associations, sont désormais liés à l'échelle européenne. Et vous, qui travaillez «sur le terrain», au niveau le plus proche des citoyens, vous constituez un lien direct entre l'Europe et les différentes réalités locales.

Il me semble enfin que le Livre blanc fait apparaître en transparence les visages désormais innombrables de tous ceux qui font chaque jour l'Europe et qui voudraient participer davantage au processus de l'Union européenne...

Au nombre de ceux-ci, les responsables des communautés régionales, urbaines et locales ont une responsabilité spécifique, en ce sens qu'ils répondent de leurs actions devant une assemblée et que pour eux, l'Europe est une réalité quotidienne. D'une part, ils sont en première ligne pour faire avancer la démocratie de proximité. D'autre part, ils sont directement appelés à mettre en œuvre toute une série de règles et de programmes communautaires.

De cette «démocratie de proximité», l'Union européenne a beaucoup à apprendre pour améliorer la communication et la pratique politique. La «proximité» apparaît également dans la dénomination d'un groupe de travail de votre commission Affaires institutionnelles; c'était le sujet d'une première grande conférence que vous avez organisée à Salamanque les 21 et 22 juin derniers, et que vous poursuivez en discutant lors de la présente session d'un impressionnant projet de relation. Ce projet représente également une contribution importante à l'amélioration de la gouvernance.

La Commission veut donc développer le dialogue avec les autorités régionales et territoriales.

Voulons-nous par conséquent lancer un processus aussi novateur et révolutionnaire en passant outre ou en ignorant les autorités nationales?

Bien évidemment que non, pour des raisons juridiques et politiques dont il faut tenir compte: nous agissons dans le plein respect des ordres constitutionnels des États membres et dans les limites des traités qui ont été voulus par les États membres et qui leur correspondent; les régions et les communautés territoriales opèrent à l'intérieur d'un cadre constitutionnel national, différent d'un État à l'autre, que toutes les institutions de l'Union tiennent à respecter. Cela n'enlève rien au fait que nous sommes désormais entrés dans un régime d'interdépendance à tous les niveaux, local, régional et européen, où chacun a besoin des autres.

C'est pourquoi, si le niveau central reste essentiel, il est néanmoins mis en cause, même indépendamment des initiatives de la Commission.

Le niveau central national ne peut qu'être perdant s'il ignore ou sous-évalue les instances subnationales, qui sont elles aussi des protagonistes pour tous les effets de la construction européenne. Ces dernières doivent pour leur part peser de tout leur poids tant au niveau national - surtout dans la phase ascendante du processus décisionnel national - que dans le cadre européen, en restant par exemple en étroit contact avec votre Comité.

Le rôle de sujets régionaux et locaux dans la gouvernance de l'Europe

J'en viens maintenant aux axes de réforme spécifiques qui vous touchent de près et qui, du reste, se réfèrent

dans une large mesure à l'avis adopté par le Comité.

En premier lieu nous voulons plus de participation en amont du processus de décision européen, dès la phase de conception.

Cette tâche, certes ardue mais politiquement déterminante, relève d'abord de la responsabilité des États membres. Ces derniers devront associer les régions et les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles nationales, à la définition des positions nationales au Coreper et au Conseil. S'il est bien géré, ce processus permettra de dissiper le sentiment de frustration diffus constaté actuellement aux niveaux sous-nationaux, notamment dans les pays où ils disposent de compétences législatives.

Ces pratiques pourront revêtir les formes les plus diverses dans les États membres, suivant leurs systèmes constitutionnels internes respectifs, mais elles méritent d'être analysées et évaluées.

Je suis convaincu que le Comité des régions est l'organe le mieux à même de dresser cet inventaire critique des consultations intranationales. C'est pourquoi la Commission a élaboré la présente proposition, dans l'espoir qu'elle suscite une réponse favorable de votre part et que la qualité et le résultat de votre contribution permettent aux États membres d'apporter des améliorations rapides et concrètes, sous le contrôle des assemblées parlementaires et dans la plus grande transparence.

Pour sa part, la Commission veut mieux structurer le dialogue avec les acteurs régionaux, urbains et locaux; pour le faire nous devons tenir compte de l'hétérogénéité du phénomène associatif des villes et des régions dans toute l'Europe et de toutes les modalités techniques de consultation qui sont possibles en ce début du XXI^e siècle. D'ici un an, de concert avec votre Comité, nous présenterons des propositions concrètes pour renforcer le dialogue avec les associations européennes et nationales qui représentent les collectivités régionales et locales. L'objectif est de tirer parti de leur capacité de «sentir» le terrain en temps utile pour pouvoir déterminer ensemble - Comité des régions et Commission - les points où l'action de l'Union a une incidence directe et importante sur les dimensions territoriales.

Il y a aussi la question de la souplesse dans l'exécution: là où une petite marge de manœuvre existe dans les politiques communautaires, il faudra en profiter, tout en veillant évidemment à l'égalité des conditions de concurrence dans le marché unique. C'est une réponse possible à la rigidité, souvent jugée excessive, de certains règlements ou directives.

En outre, la Commission a l'intention d'explorer la voie des «contrats tripartites» entre les trois niveaux de pouvoir: Union, État, région ou collectivité territoriale. Pour certaines dispositions d'exécution nous donnerons la possibilité à l'entité subnationale de choisir les modalités d'exécution les plus conformes dans le cadre d'un contrat qui précise les termes et les modalités d'application et de contrôle. Ces engagements seront pris sous la responsabilité de chaque État membre, selon sa propre constitution. En cas de non-respect des obligations contractuelles, les dispositions d'exécution de base devront s'appliquer automatiquement. La politique de l'environnement pourrait être un secteur pilote: la Commission fera des propositions à cet égard en 2002.

Aujourd'hui déjà, à la suite de la réforme de 1998 et 1999, nous voyons que la réalisation des fonds structurels de ces programmes est partagée entre la Commission, les États membres et les régions, selon un système défini à l'article 8 du règlement, qui se réfère au concept de partenariat.

Mais conférer aux dispositions d'exécution un élément de souplesse «par contrat» et «par objectif» n'est pas la seule façon possible de tenir compte des diverses exigences territoriales: ces dernières doivent être recensées en amont du processus législatif. C'est dans cet esprit, et pour ainsi dire en anticipant sur le Protocole que nous nous apprêtons à signer aujourd'hui, que le Livre blanc de la Commission invite votre Comité à établir un rapport interlocutoire sur les conditions d'application des directives en vigueur ayant une grande incidence territoriale, régionale ou locale.

L'observation du terrain nous donnera sans aucun doute une idée des moyens permettant de tirer un meilleur

parti des directives ou règlements en vigueur afin de prendre en compte les exigences multiples exprimées dans les différents cadres nationaux, régionaux et locaux.

Nous serons en outre à même de tenir compte de la disparité des moyens dont disposent les organes décentralisés, disparité qui ne fera que s'accroître avec l'élargissement, et de nous concentrer sur l'optimisation des fonctions de contrôle et d'évaluation au niveau central.

Je propose que nous nous mettions d'accord d'ici à la fin de l'année sur le mandat exact de cette phase «exploratoire». Suivant son évolution, la Commission réexaminera les modalités d'exécution des directives: il s'agira d'un processus qui nécessitera un effort d'innovation important.

Il y a aussi un défi que nous devons relever collectivement: celui de la cohérence, sur un seul et même territoire, entre les politiques de développement communautaires, nationales et régionales. Là encore le Comité a un rôle important à jouer. Nous devons intégrer non seulement les interventions des divers niveaux politiques, mais aussi les effets des diverses politiques - énergie, transports, agriculture, environnement, etc. - afin de surmonter les divisions sectorielles.

Je me réfère au deuxième rapport de l'Union européenne sur la cohésion et je pense à l'approbation, en 1999 par les ministres compétents, du Schéma de développement de l'espace communautaire; le troisième volet principal de cette approche intégrée est la stratégie pour le développement durable, adoptée en juin dernier à Göteborg.

Pourrons-nous concevoir un jour un véritable programme de développement complet pour toute l'Union afin de gérer ensemble et dans l'intérêt de tous un espace géographique commun?

Il ne faut pas croire que la Commission veuille imposer de nouvelles contraintes bureaucratiques ou qu'elle ait des ambitions excessives: nous voulons simplement garantir qu'entre le sectoriel et le territorial il y ait la même cohérence au niveau européen qu'à l'intérieur des États membres. Suivant le modèle du deuxième rapport sur la cohésion, des indicateurs appropriés seront mis en place pour mesurer cette cohérence dans un processus auquel vous serez directement associés.

Un protocole qui donne une base concrète au livre blanc

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Venons en maintenant au nouveau protocole sur la collaboration entre le Comité des régions et la Commission: dans quelques instants le Président Chabert et moi-même procéderons à la signature de la déclaration conjointe. Le 24 septembre je signerai un protocole similaire avec le Comité économique et social. Ce texte, rédigé à la suite des travaux de Nice et parallèlement à l'élaboration du Livre blanc, reflète l'esprit de ce dernier et tire son inspiration de l'avis du Comité sur la gouvernance.

Si le Livre blanc souhaite que le Comité joue un rôle plus actif, le protocole apporte une réponse concrète par l'intermédiaire d'avis d'initiative et de prospective.

Par rapport au Livre blanc, le protocole aborde d'une manière plus précise la politique d'information et de communication. L'activité de communication sur l'euro est un excellent exemple de coopération entre la Commission et le Comité des régions. J'espère aussi que les entités locales plus petites accomplissent les efforts nécessaires pour bien préparer les changements liés à l'euro.

La Commission s'engage à appliquer avec rigueur et professionnalisme les dispositions du protocole. Dans le cadre du plan d'action pour la réalisation du Livre blanc, je ferai en sorte que les ressources nécessaires soient disponibles.

Il importe sans aucun doute que tous ensemble nous fournissions aux citoyens une information de qualité, tout spécialement au niveau local. En outre, une plus grande publicité faite autour de vos avis mettra en

valeur le débat démocratique et la politique européenne de communication, que nous sommes en train de repenser pour mieux répondre aux exigences de nos concitoyens.

Nous entendons en outre nous engager à fond à l'égard de la formation des responsables régionaux et municipaux aux questions européennes: c'est aussi une priorité du Livre blanc, dans la mesure où la connaissance du droit communautaire laisse encore à désirer, comme d'ailleurs celle des procédures de décision et de contrôle de l'exécution.

Les régions et les villes verront leur rôle politique en Europe d'autant mieux reconnu que leurs représentants et leurs fonctionnaires se seront familiarisés avec les règles communautaires et leur fonctionnement. Ils pourront aussi se prévaloir de cette compétence dans la communication avec les citoyens. Le cycle de séminaires que vous avez conçu revêt également une grande importance à cet égard, comme illustration du rôle de leader qui revient à votre Comité dans ce domaine et pour lequel vous pouvez compter sur notre pleine et entière collaboration.

Dans le Livre blanc, partant des principes de la gouvernance la Commission ébauche un modèle institutionnel pour l'Union européenne en indiquant plus clairement comment les compétences sont réparties et comment s'articulent les responsabilités politiques, au lieu de dresser la liste des compétences. La gouvernance en effet se déroule à plusieurs niveaux et il s'agit d'éviter de les mettre en opposition en ayant une vision d'ensemble qui tient compte des grands objectifs de notre Union. C'est un des thèmes que la Commission doit aborder dans la prochaine étape de ses réflexions sur l'avenir de l'Union.

De ce point de vue le Comité des régions institution destinée à prendre plus d'importance dans l'Union pourra, j'en suis convaincu, apporter une importante contribution à l'amélioration de la gouvernance de l'Europe.

Je vous remercie pour votre attention.