

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

492<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 18 ET 19 SEPTEMBRE 2013

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Renforcer les partenariats de la société civile pour réaliser plus efficacement la stratégie en faveur de la région de la mer Baltique en 2014-2020» (avis exploratoire)**

(2013/C 341/01)

Rapporteur: **M. SMYTH**

Le 15 avril 2013, le Vice-ministre des Affaires étrangères de la République de Lituanie, M. Vytautas LEŠKEVIČIUS, a prié le Comité économique et social européen, au nom de la prochaine présidence lituanienne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème:

*"Renforcer les partenariats de la société civile pour réaliser plus efficacement la stratégie en faveur de la région de la mer Baltique en 2014-2020".*

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 15 juillet 2013.

Lors de sa 492<sup>e</sup> session plénière des 18 et 19 septembre 2013 (séance du 19 septembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 148 voix pour, 0 voix contre et 2 abstentions.

## 1. Introduction

1.1 Le présent avis démontre qu'un moyen efficace pour renforcer les partenariats de la société civile aux fins de réaliser la stratégie en faveur de la région de la mer Baltique consiste à mettre en œuvre le principe de partenariat, tel que présenté dans le code de conduite en matière de partenariat de la Commission.

1.2 Le code de conduite en matière de partenariat bénéficie du soutien du Parlement européen, du Comité des régions et du CESE, mais n'a pas encore été approuvé par le Conseil, ce qui pose un défi de taille aux partisans de ce principe.

1.3 Le CESE reconnaît qu'au sein des États membres de la région de la mer Baltique, le soutien politique en faveur du code de conduite est insuffisant et qu'il y a lieu de renforcer la culture du partenariat.

1.4 Le CESE recommande que le processus défini dans le code de conduite soit pris en compte de manière informelle dans la stratégie en faveur de la région de la mer Baltique et appliqué dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de cette dernière, aujourd'hui en cours.

1.5 La région de la mer Baltique dispose d'une expérience et de compétences suffisantes en matière d'organisation sur lesquelles s'appuyer afin de mettre en place un rôle de suivi renforcé, tel que prévu par le code de conduite.

1.6 La stratégie pour la région de la mer Baltique pourrait également s'inspirer de la stratégie en faveur de la région du Danube en établissant un Forum baltique de la société civile. Le CESE, qui a joué un rôle prépondérant dans la mise en place du Forum danubien de la société civile, est disposé à jouer un rôle semblable de coordination dans la région de la mer Baltique.

## 2. Stratégies de coopération macro-régionales

2.1 C'est en 2007 que la notion de macro-région est apparue dans la terminologie de l'UE, dans le cadre du débat politique relatif aux modes de gouvernance territoriale appropriés. Des stratégies de coopération macro-régionales ont été adoptées par la suite pour la région de la mer Baltique (2009) et celle du Danube (2011).

2.2 Première tentative de coopération au niveau macro-régional, la stratégie pour la région de la mer Baltique était à l'origine une expérience pilote destinée à éprouver ce nouveau modèle de coopération régionale. Elle repose sur le postulat simple que dans une région comme celle de la mer Baltique, une coopération efficace est le seul moyen de traiter et de surmonter des problèmes aussi importants que la sécurité maritime, la pollution environnementale et les possibilités d'accès. La délimitation géographique d'une macro-région est par ailleurs susceptible de varier en fonction de la définition et de la nature du problème à régler. Un ancien commissaire européen à la politique régionale a brièvement résumé la teneur de la stratégie macro-régionale en affirmant que celle-ci se définit "en fonction des défis et des opportunités transnationales qui requièrent une action collective".

2.3 La stratégie pour la région de la mer Baltique poursuit trois grands objectifs: "sauver la mer Baltique", "désenclaver la région" et "accroître sa prospérité". Pour les réaliser, les États membres et la Commission ont convenu d'un plan d'action reposant sur 15 domaines d'intervention prioritaires et quelque 80 projets phares.

2.4 La stratégie pour la région de la mer Baltique prend appui sur des coopérations déjà établies dans la région et est déployée depuis quatre ans. Elle a amené les régions et les pays participants à nouer des liens de coopération étroits. Le mode de gouvernance à niveaux multiples a été appliqué pour coordonner les actions des autorités nationales et régionales visant à améliorer la sécurité maritime et à réduire le niveau d'eutrophication de la mer Baltique. L'UE a organisé sur une base annuelle des Forums de la société civile dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne pour la région de la mer Baltique, depuis sa création en 2009.

2.5 La mise en œuvre de la stratégie n'a pas altéré les résultats économiques de la région. En 2010, la région de la mer Baltique a recouvré plus rapidement ses capacités que les autres régions d'Europe et a conservé tout au long de l'année 2011 un rythme de croissance vigoureux, certes tombé à 1,5 % en 2012, mais restant nettement supérieur à la moyenne européenne. Si les perspectives de croissance pour 2013 restent timides, la région devrait néanmoins, selon les prévisions du forum de développement de la Baltique, continuer de surpasser ses pairs européens.

## 3. Le principe de partenariat

3.1 Le CESE soutient depuis longtemps qu'un véritable partenariat est nécessaire pour garantir l'efficacité globale de la politique de cohésion de l'UE. Le partenariat constitue l'un des moyens de parvenir à un développement économique et social durable. Il s'inscrit dans le mécanisme de réalisation de la politique de cohésion et est formellement établi par l'article 11 du règlement général.

3.2 L'interprétation de l'article 11 par les États membres s'avère problématique, certains pays exprimant une adhésion de pure forme au principe de partenariat tandis que d'autres y

souscrivent pleinement. En avril 2012, la Commission a proposé un code de conduite en matière de partenariat dans la mise en œuvre du cadre stratégique commun, dans l'intention d'instaurer un mécanisme formel propre à garantir une participation efficace de toutes les parties prenantes à la politique de cohésion.

3.3 Le code de conduite en matière de partenariat proposé par la Commission énonce les conditions minimales à remplir pour un partenariat de qualité dans l'engagement des fonds, tout en laissant aux États membres une grande marge de manœuvre dans l'organisation de la participation des différents partenaires. Le code de conduite européen en matière de partenariat prévoit que les autorités publiques, les partenaires économiques et sociaux et les organismes représentant la société civile peuvent établir, dans leur domaine d'intervention respectif, des plateformes ou des organisations fédératrices afin de faciliter leur participation au partenariat. Ils peuvent désigner un représentant unique chargé de présenter les positions de la plateforme ou de l'organisation fédératrice dans le cadre du partenariat. Les principes dont les partenaires devraient tenir compte dans le choix de leurs représentants sont la compétence, la capacité à participer activement et la représentativité.

3.4 Le Parlement européen, le CESE et le Comité des régions soutiennent les propositions de la Commission. Le Conseil européen a cependant rayé le code de conduite de l'éventail général de propositions présenté par la Commission. Cette impasse est fâcheuse, et une action concertée de la part de tous les partisans du principe de partenariat est nécessaire pour la surmonter.

3.5 Le code de conduite établit trois catégories de partenaires à la base du partenariat dans le cadre de la politique de cohésion:

- les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes;
- les partenaires économiques et sociaux;
- les organismes représentatifs de la société civile, parmi lesquels des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et des organismes chargés de promouvoir l'égalité des chances et la non-discrimination.

3.6 Il définit également une série de principes pour la participation des diverses catégories de partenaires à la préparation des programmes et précise les informations à fournir sur leur implication, ainsi qu'aux différents stades de la mise en œuvre. La Commission estime qu'il conviendrait d'associer les partenaires aux actions et mesures suivantes:

- l'analyse des disparités et des besoins de développement compte tenu des objectifs thématiques, notamment de ceux établis dans les recommandations spécifiques à chaque pays;
- le choix des objectifs thématiques, les dotations indicatives des Fonds structurels et d'investissement européens ("Fonds ESI") et les principaux résultats escomptés pour chacun d'eux;

- la liste des programmes et les mécanismes au niveau national et régional destinés à assurer la coordination entre les Fonds ESI et d'autres instruments de financement de l'Union et nationaux, ainsi qu'avec la BEI;
- les dispositions prises pour garantir une approche intégrée de l'utilisation des Fonds ESI pour le développement territorial des zones urbaines, rurales, côtières, des zones de pêche ainsi que des zones présentant des spécificités territoriales;
- les dispositions prises pour garantir une approche intégrée pour répondre aux besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par la pauvreté ou des groupes cibles les plus exposés au risque de discrimination ou d'exclusion, notamment les communautés marginalisées;
- la mise en œuvre des principes horizontaux définis aux articles 7 et 8 du règlement portant dispositions communes.

3.7 En ce qui concerne la préparation des programmes, les partenaires devraient participer à:

- l'analyse et la détermination des besoins;
- la définition ou le choix des priorités et des objectifs spécifiques connexes;
- l'allocation des fonds;
- la définition des indicateurs spécifiques au programme;
- la mise en œuvre des principes horizontaux visés aux articles 7 et 8 du règlement portant dispositions communes;
- la composition des comités de suivi.

3.7.1 Le code renferme également un éventail détaillé de principes concernant l'adhésion aux partenariats et aux comités de suivi, ainsi que la gouvernance de ces derniers.

3.7.2 Afin de permettre à de nombreuses ONG de plus petite dimension et à d'autres organisations de la société civile de participer de manière efficace à ce nouveau processus de partenariat, il y aurait lieu d'envisager de leur apporter une aide technique et financière adéquate.

3.8 Bien que la stratégie pour la Baltique soit le fruit d'une consultation des parties prenantes d'une envergure sans précédent, force est d'admettre que le principe de partenariat défini dans le code de conduite brille largement par son absence dans la région. Dans certains États membres, l'adhésion politique au principe de partenariat reste à obtenir.

3.9 L'on dénombre plusieurs organismes et organisations qui fonctionnent avec succès dans la région de la mer Baltique et au sein desquelles les parties prenantes de la société civile sont largement représentées. Elles pourraient constituer la base d'un partenariat pour la région de la mer Baltique ou une organisation fédératrice, tel qu'envisagé dans le code de conduite. Il n'est pas nécessaire de reproduire ce qui est déjà en place.

3.10 En ce qui concerne les relations de coopération avec la Fédération de Russie, à l'instar de l'influence qu'a exercée la stratégie de la région de la mer Baltique sur celle du nouveau district fédéral du Nord-Ouest, une nouvelle approche de partenariat entre les membres du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) pourrait avoir un effet de démonstration similaire.

3.11 Si le code de conduite pouvait bénéficier d'un large soutien, il contribuerait à revigorer le soutien des parties prenantes à cette stratégie, même en cette période très difficile, et dans les années à venir. La mise en œuvre du principe de partenariat constituerait une première pour la région de la mer Baltique, à l'instar de la stratégie en sa faveur, considérée comme une expérience pilote de coopération macro-régionale.

3.12 L'annexe présentée ci-dessous reprend l'accord sur le partenariat et la gouvernance à plusieurs niveaux conclu entre le Conseil et le Parlement européen, susceptible de servir de base à l'acte délégué mettant en œuvre le code de conduite modifié.

Bruxelles, le 19 septembre 2013.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Henri MALOSSE

## ANNEXE

Texte de l'article 5 du code de conduite européen en matière de partenariat, tel que convenu entre le Conseil et le Parlement européen le 19 décembre 2012

**Partenariat et gouvernance à plusieurs niveaux**

1. Pour l'accord de partenariat et pour chaque programme opérationnel respectivement, un État membre, conformément à son cadre institutionnel et juridique, organise un partenariat avec les autorités locales et régionales compétentes. Ce partenariat associe également les partenaires suivants:

- a) les autorités urbaines et autres autorités publiques compétentes;
- b) les partenaires économiques et sociaux;
- c) les organismes pertinents représentant la société civile, dont des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et des organismes chargés de promouvoir l'inclusion sociale, l'égalité entre les femmes et les hommes et la non-discrimination.

2. Conformément à la méthode de gouvernance à plusieurs niveaux, les États membres impliquent les partenaires visés au paragraphe 1 dans l'élaboration des accords de partenariat et des rapports d'avancement, ainsi que tout au long de la préparation et de la mise en œuvre des programmes, notamment en les faisant participer aux comités de suivi pour les programmes conformément à l'article 42.

3. Il y a lieu de conférer à la Commission le pouvoir d'adopter un acte délégué prévu à l'article 142 en vue d'établir un code de conduite européen afin d'aider les États membres et de réduire leurs difficultés dans l'organisation de partenariats conformément aux paragraphes 1 et 2. Le code de conduite établit un cadre dans lequel les États membres, conformément à leur cadre institutionnel et juridique ainsi qu'à leurs compétences nationales et régionales, procèdent à la mise en œuvre du partenariat. Le code de conduite précise, dans le strict respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les éléments suivants:

- a) les grands principes relatifs aux procédures transparentes à suivre pour l'identification des partenaires pertinents, y compris, le cas échéant, de leurs organisations de tutelle, afin d'aider les États membres à désigner les partenaires pertinents les plus représentatifs, conformément à leur cadre institutionnel et juridique;
- b) les grands principes et les meilleures pratiques en ce qui concerne la participation des différentes catégories de partenaires visés au paragraphe 1 à la préparation de l'accord et aux programmes de partenariat, les informations à fournir sur leur participation ainsi qu'aux différentes étapes de la mise en œuvre;
- c) les meilleures pratiques concernant la formulation des règles d'adhésion et des procédures internes des comités de suivi dont décideront, selon le cas, les États membres ou les comités de suivi des programmes conformément aux dispositions du présent règlement en la matière et aux règles spécifiques des Fonds;
- d) les principaux objectifs et les meilleures pratiques dans les cas où l'autorité de gestion fait participer les partenaires pertinents à la préparation des appels à propositions et en particulier les meilleures pratiques pour éviter d'éventuels conflits d'intérêt dans les cas où les partenaires pertinents peuvent être des bénéficiaires potentiels et pour permettre la participation des partenaires pertinents à la préparation des rapports intermédiaires et en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des programmes conformément aux dispositions du présent règlement en la matière et des règles spécifiques des Fonds;
- e) les domaines, thèmes et meilleures pratiques indicatifs afin que l'autorité compétente des États membres puisse utiliser les Fonds structurels et d'investissement européens, y compris l'assistance technique, pour renforcer la capacité institutionnelle des partenaires pertinents conformément aux dispositions du présent règlement en la matière et aux règles spécifiques des Fonds;
- f) le rôle de la Commission dans la diffusion des bonnes pratiques;
- g) les grands principes et meilleures pratiques qui faciliteront l'évaluation, par les États membres, de la mise en œuvre du partenariat et de sa valeur ajoutée.

Les dispositions du code de conduite ne doivent pas être en contradiction avec les dispositions pertinentes du présent règlement ou avec les règles spécifiques des Fonds.

4. La Commission notifie l'acte délégué sur le code de conduite européen sur le partenariat, adopté conformément à l'article 142 et comme indiqué au paragraphe 3, simultanément au Parlement européen et au Conseil dans un délai de quatre mois suivant l'adoption du présent règlement. L'acte délégué adopté ne peut pas spécifier une date d'entrée en vigueur antérieure à la date de son adoption après l'entrée en vigueur du présent règlement.
  5. Dans le cadre de l'application du présent article, le non-respect d'une règle imposée aux États membres soit par le présent article du règlement soit par l'acte délégué, adopté conformément à l'article 5, paragraphe 3, ne saurait constituer une irrégularité pouvant entraîner une correction financière en vertu de l'article 77 du présent règlement.
  6. Au moins une fois par an, pour chacun des Fonds structurels et d'investissement européens, la Commission consulte les organisations représentant les partenaires au niveau de l'Union sur la mise en œuvre du soutien issu des Fonds structurels et d'investissement européens et présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les résultats de cette consultation.
-