



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.12.2003  
COM(2003) 811 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Dialogue avec les associations de collectivités territoriales  
sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne**

## COMMUNICATION DE LA COMMISSION

### Dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne

#### INTRODUCTION

En réponse aux demandes des acteurs territoriaux exprimées lors de la consultation sur le livre blanc sur la gouvernance européenne <sup>1</sup>, la Commission s'est engagée à "établir [...] à un stade précoce de la définition des politiques, un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales." Lors de l'adoption, le 11 décembre 2002, du rapport sur la gouvernance européenne <sup>2</sup> et de la communication sur une culture renforcée de consultation et de dialogue <sup>3</sup>, la Commission a annoncé l'adoption d'une communication établissant le cadre, l'objet et les modalités de ce dialogue avec les associations de pouvoirs locaux et régionaux.

Afin de préparer cette communication, la Commission a adopté, en mars 2003, un document de travail <sup>4</sup> qui définit le champ de ce dialogue. Ce document de travail a fait l'objet d'une consultation publique du 28 mars au 23 mai 2003 par une publication sur internet <sup>5</sup>. Les associations européennes et nationales de collectivités territoriales ont été nombreuses à faire part à la Commission de leurs commentaires et réactions. Ces contributions, par leur richesse et leur qualité, ont constitué une aide importante pour l'élaboration de cette communication.

Compte tenu des résultats de la consultation publique, la présente communication :

- précise le caractère additionnel et complémentaire de ce dialogue par rapport à toute autre forme de consultation des autorités régionales et locales ;
- présente plus clairement le rôle attribué au Comité des régions dans le cadre du dialogue proposé ;
- établit un cadre de référence pour l'identification des associations pouvant participer à ce dialogue.

Ce dialogue est complémentaire des autres processus de consultation définis par le traité et par les textes réglementaires et de ceux prévus par la communication de la Commission sur une culture renforcée de consultation et de dialogue. Conformément au principe de proportionnalité, la Commission a également veillé à ce que les

---

<sup>1</sup> COM(2001)428 final, du 25 juillet 2001

<sup>2</sup> COM(2002)705 final du 11 décembre 2002

<sup>3</sup> COM(2002)704 final du 11 décembre 2002

<sup>4</sup> C(2003)927 du 27 mars 2003

<sup>5</sup> L'ensemble des réactions reçues par la Commission à l'occasion de la consultation publique sont accessibles sur l'adresse internet

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/consultation/territorial\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_fr.htm)

mesures proposées n'imposent en aucun cas des charges administratives ou budgétaires disproportionnées.

Les objectifs de ce nouveau dialogue sont les suivants :

- associer les acteurs territoriaux, à travers les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, en leur donnant la possibilité de s'exprimer avant l'engagement des processus formels de décision sur les politiques européennes qu'ils contribuent à mettre en œuvre ;
- assurer une meilleure compréhension des orientations politiques de l'Union et de la législation européenne, conduisant ainsi à une plus grande transparence et une perception plus concrète de l'action de l'Union par les citoyens.

Le dialogue systématique proposé s'établira à partir de la présentation :

- du programme de travail annuel de la Commission ;
- des grandes initiatives des politiques qui ont un impact territorial important, qu'il soit direct ou indirect.

Pour atteindre ces objectifs il est nécessaire :

- de définir la finalité du dialogue,
- d'identifier les participants,
- de déterminer les thèmes

et de fixer les modalités du dialogue.

## 1. FINALITE DU DIALOGUE

La Commission souhaite rendre plus systématique le dialogue qu'elle entretient déjà en amont du processus décisionnel et de manière *ad hoc* avec les associations de collectivités locales et régionales.

Ce dialogue complètera et approfondira les processus de consultation, dans le respect des principes généraux et des normes minimales de consultation déjà établis par la Commission, et permettra de mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance définis dans *le livre blanc*, à savoir : **ouverture, participation, cohérence et efficacité**.

### 1.1. Ouverture

Le principe d'ouverture procède de la volonté de la Commission d'assurer une meilleure information et une meilleure appropriation des orientations politiques de l'Union et de la législation communautaire.

Pour mieux expliquer l'action communautaire, il ne suffit pas en effet d'améliorer les actions de communication et d'information, même si celles-ci sont évidemment

nécessaires. Les collectivités territoriales, parce qu'elles sont démocratiquement élues et proches du terrain, sont bien placées pour transmettre aux citoyens l'information dont ils ont besoin pour mieux comprendre les politiques et les décisions européennes. A cette fin, elles doivent être en mesure de prendre une part active à la formulation des politiques européennes. Leur action permettra à l'Union d'être plus visible auprès des citoyens et de renforcer leur adhésion aux politiques menées par l'Union.

## 1.2. Participation

Dans son *livre blanc sur la gouvernance européenne*, la Commission a souligné que *"la qualité (...) des politiques de l'Union dépend d'une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques"*. Elle s'est ainsi engagée à suivre, pour la conception et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, une approche faisant appel à la participation de tous, qui implique une consultation la plus large possible sur les principales initiatives politiques.

En rappelant les responsabilités accrues qui incombent aux autorités régionales et locales dans la mise en œuvre des politiques communautaires, la Commission souligne dans le *livre blanc* que *"[...] au niveau communautaire, la Commission doit veiller à prendre en considération les réalités et l'expérience régionales et locales lorsqu'elle conçoit des propositions politiques. À cette fin, elle devrait organiser un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, dans le respect des dispositions constitutionnelles et des systèmes administratifs. La Commission soutient les efforts en cours pour accroître la coopération entre ces associations et le Comité des régions [...]"*.

C'est ce principe de participation que la Commission se propose d'appliquer avec le dialogue proposé par cette communication.

## 1.3. Cohérence

Les consultations menées pour la préparation du *livre blanc sur la gouvernance européenne*, ainsi que les différentes études et rapports initiés ou élaborés par les institutions européennes, ont permis à la Commission de constater le besoin de mieux apprécier l'incidence territoriale des politiques communautaires dans des domaines tels que les transports, l'énergie ou l'environnement.

La Commission a, d'ores et déjà, défini une méthode intégrée d'analyse d'impact qui intègre *"dans un seul instrument toutes les analyses sectorielles concernant les incidences directes et indirectes d'une mesure proposée, ce qui rompt avec la situation actuelle caractérisée par plusieurs analyses sectorielles partielles"*<sup>6</sup>. Cet instrument permettra également à la Commission d'engager un dialogue et un débat avec les différentes parties intéressées.

L'analyse d'impact contribuera ainsi, d'une part, à informer les différents acteurs communautaires des conséquences d'une activité communautaire et, d'autre part, à orienter et à préparer les acteurs nationaux et territoriaux à l'adoption des mesures nécessaires pour une mise en œuvre optimale de l'acte communautaire.

---

<sup>6</sup> COM(2002)276 final du 5 juin 2002

En outre, la Commission a adopté des principes généraux et des normes minimales en matière de consultation des acteurs non-institutionnels concernés par les principales initiatives politiques qu'elle propose. Ce processus de consultation sera engagé, en temps que de besoin, par les services de la Commission élaborant une nouvelle politique nécessitant une 'analyse d'impact'.

La présente communication propose de compléter ces consultations ponctuelles par des auditions régulières avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, le Comité des régions étant invité à jouer un rôle d'intermédiaire dans le cadre de ce dialogue. Cette démarche permettra à la Commission de prendre en considération de manière plus cohérente les réalités et l'expérience régionale et locale lors de l'élaboration de propositions politiques.

#### **1.4. Efficacité**

C'est à l'échelon territorial que certaines politiques communautaires se mettent en œuvre et/ou produisent leurs effets. Les autorités régionales et locales sont par conséquent bien placées pour apprécier la cohérence et l'efficacité des politiques communautaires à fort impact territorial.

Si l'Union entend améliorer son action, notamment en termes de cohérence et de perception par les citoyens de l'orientation de ses politiques, le principe d'efficacité impose qu'elle soit informée de l'impact territorial de ses actions le plus en amont possible, avant leur mise en œuvre. Il sera ainsi possible de mieux définir la nature et l'intensité des mesures à adopter, et d'apprécier les résultats et impacts futurs des actions qui, *in fine*, affecteront l'échelon territorial.

La mise en place d'outils pour un dialogue avec les associations représentant les collectivités territoriales permettra à la Commission d'impliquer au mieux et en temps voulu – c'est-à-dire avant l'engagement formel du processus de décision – les collectivités qui contribuent à mettre en œuvre ou qui sont affectées par les politiques qui sont décidées au niveau européen.

## **2. LES PARTICIPANTS AU DIALOGUE**

Pour ce dialogue, qui prendra la forme d'auditions, le choix des participants devra tenir compte des éléments suivants :

- dispositions actuelles du traité, et notamment le principe de subsidiarité ;
- architecture institutionnelle de l'Union (droit d'initiative de la Commission, pouvoir législatif attribué au Parlement européen et au Conseil, nouveau rôle consultatif du Comité des régions après la conclusion du protocole de coopération avec la Commission) ;
- principe de respect de l'autonomie constitutionnelle des Etats membres, qui organisent différemment leurs relations avec leurs entités territoriales.

De plus, après l'élargissement, l'Union comprendra environ 250 régions et 100.000 collectivités locales<sup>7</sup>. Par souci d'efficacité et comme l'indique le *livre blanc sur la gouvernance européenne*, **les acteurs appropriés pour un dialogue, avant l'engagement des processus formels de décision, ne peuvent être que les associations, nationales et européennes, de collectivités locales et régionales**. Il faudra veiller à ce que l'ensemble des intérêts des collectivités territoriales soient représentés dans ce dialogue, notamment pour refléter la diversité des réalités du territoire européen.

L'expérience acquise depuis de nombreuses années au titre de la politique régionale et des politiques de l'environnement, des transports, de la recherche ou du développement rural pourrait certes servir de point de départ pour identifier les 'groupes-cible'<sup>8</sup> avec lesquels ce dialogue pourrait être établi sans pour autant cloisonner ce nouveau dialogue. Car l'apport des différentes organisations sectorielles et de leurs contributions spécifiques peut justifier, lorsqu'un thème suscite un intérêt commun, que plusieurs associations se regroupent et présentent une position commune lors de ces réunions.

La Commission considère que ce nouveau dialogue doit être l'occasion de renforcer les liens entre le Comité des régions et les collectivités dont il est le représentant. Ainsi, en conformité avec les recommandations du *livre blanc sur la gouvernance européenne*, la Commission invite toutes les collectivités régionales et locales et leurs associations à renforcer leurs contacts respectifs avec le Comité des régions.

Le Comité des régions joue déjà un rôle essentiel pour la consultation de ces acteurs, conformément aux traités. Ce rôle d'intermédiaire entre les collectivités locales et régionales et les institutions européennes a été renforcé par la conclusion entre la Commission et le Comité des régions d'un protocole de coopération qui prévoit l'organisation de consultations par le Comité à la demande de la Commission<sup>9</sup>. Les propositions faites dans le cadre de la présente communication ne préjugent pas les modalités à retenir pour ces consultations.

Quant aux modalités de sélection de ces associations, la Commission considère donc que le Comité des régions est le mieux placé pour l'aider à identifier les associations intéressées par les différentes politiques et pour proposer, pour chaque réunion, des listes indicatives d'associations européennes et nationales adaptées aux thèmes considérés. Toutefois, la Commission se réserve le droit d'inviter à participer aux diverses réunions dialogue des associations de son choix, en amendant et/ou en complétant les listes proposées par le Comité des régions.

La Commission entend ainsi contribuer à renforcer la fonction d'interface du Comité des régions avec les collectivités régionales et locales et accroître ainsi sa coopération avec les associations de collectivités territoriales.

---

<sup>7</sup> source : Comité des régions

<sup>8</sup> Des informations sur les associations européennes ont été rassemblées dans la base de données CONECCS accessible sur le site [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm). Il ne s'agit cependant pas d'une liste exhaustive.

<sup>9</sup> Protocole de coopération portant sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions, conclu à Bruxelles le 20 septembre 2001.

Il reviendra au Comité des régions de coopérer avec les diverses associations pour établir les critères de sélection des associations. En tout état de cause, ces organisations devront être représentatives et capables de fournir un avis construit collectivement, ainsi que de répercuter les propositions et orientations de la Commission auprès de leurs mandants nationaux. Les associations sélectionnées devront veiller à leur représentation au niveau le plus élevé. Par ailleurs, il conviendra d'adopter des procédures de choix transparentes, claires et respectueuses des normes minimales de consultation en vigueur à la Commission.

Devraient ainsi prendre part au dialogue :

- les associations concernées par la politique considérée ;
- celles dont les membres participent à la mise en oeuvre de cette politique ;
- et celles qui ont, par leurs objectifs, un intérêt direct dans cette politique.

De même, il conviendra de tenir compte des aspects ci-dessous :

- le cas échéant, nécessité d'expérience, d'expertise ou de connaissance techniques spécifiques ;
- nécessité de maintenir un juste équilibre entre les associations qui représentent différentes catégories de collectivités territoriales ;
- contributions des participants lors de consultations précédentes portant sur la même politique, sans que cela s'oppose à la participation d'associations nouvellement créées ;
- le nombre d'associations retenues devra rester opérationnel et cohérent avec l'objectif d'efficacité poursuivi par le dialogue.

### **3. CHAMP ET CONTENU DU DIALOGUE**

Le dialogue intervient avant l'engagement des processus formels de décision. Il diffère cependant des contacts engagés par la Commission avec les représentants de la société civile.

Ce dialogue se fera sans préjudice des consultations spécifiques prévues par les traités (par exemple la consultation des organes consultatifs institutionnalisés<sup>10</sup>, dialogue social aux termes des articles 137 à 139 CE) ou par d'autres textes communautaires et entrant dans le cadre des procédures dites de "comitologie"<sup>11</sup>. En outre, les modalités de consultation prévues par le présent document complètera, sans les remplacer, les dispositions adoptées par la Commission le 11 décembre 2002 dans

---

<sup>10</sup> S'agissant en particulier du Comité des régions et du Comité économique et social européen, le dialogue proposé dans le présent document se fera sans préjudice de leurs nouvelles fonctions consultatives (avis de prospective, avis exploratoires) découlant des protocoles de coopération conclus avec la Commission en septembre 2001

<sup>11</sup> aux termes de la décision du Conseil n°1999/468/CE

sa communication sur les principes généraux et les normes minimales de consultation<sup>12</sup>.

Enfin, ce nouveau processus ne remplacera pas les contacts ponctuels ou les consultations *ad hoc* entre les services de la Commission et les associations. En complément de ces contacts, ce dialogue permettra d'enrichir les propositions de la Commission puisqu'il sera régulier, davantage organisé et plus politique.

Il est dès lors proposé d'instaurer un dialogue systématique basé sur la présentation:

- (1) du **programme de travail annuel de la Commission**,
- (2) des **grandes initiatives** des politiques ayant un impact territorial direct ou indirect (cohésion économique et sociale, politique régionale, politique sociale, politique de l'emploi, transport, **énergie**, environnement, recherche et développement technologique, politique agricole commune, réseaux d'infrastructure transeuropéens, santé, éducation et culture, formation professionnelle, justice et affaires intérieures, politique des consommateurs...).

#### 4. MODALITES ET ORGANISATION DU DIALOGUE LOCAL ET REGIONAL

L'organisation et la tenue des réunions relèvent de la responsabilité de la Commission. Celle-ci entend faire de ce dialogue un processus d'échanges réciproques. L'articulation entre ce dialogue et l'agenda politique européen pourrait se faire de la manière suivante :

- (1) organisation d'une rencontre annuelle permettant d'engager un dialogue politique au plus haut niveau entre le Président et/ou les vice-présidents de la Commission et les représentants des associations. En complément de la présentation par la Commission du programme de travail annuel au Comité des régions, cette autre rencontre sera l'occasion d'un dialogue privilégié avec les représentants des associations de collectivités sur les orientations prévues pour l'action de l'Union européenne ;
- (2) rencontres avec les membres de la Commission responsables des politiques ayant un impact territorial. Ces rencontres avec les membres de la Commission, qui pourraient être annuelles si le programme de travail le justifie, seront l'occasion d'un dialogue sur les grandes initiatives proposées pour la politique en question.

L'ordre du jour des réunions sera donc déterminé par le programme de travail général de la Commission, ainsi que par le calendrier des initiatives à fort impact territorial. La liste des associations participant à ces rencontres sera arrêtée par la Commission, pour chaque réunion, sur la base des propositions du Comité des régions et en fonction de la spécificité des initiatives.

Dans un souci de transparence et afin de garantir la participation des associations, la Commission veillera à ce que les dates des débats soient fixées six semaines à l'avance. La Commission mettra également à la disposition des associations les documents nécessaires.

---

<sup>12</sup> COM(2002)704 final du 11 décembre 2002

## 5. CONCLUSION

La ligne de conduite suivie par la Commission en proposant d'instaurer un dialogue politique plus systématique avec les associations territoriales est de **donner aux parties concernées la possibilité de s'exprimer**, sans remettre en cause le processus de décision. Elle vise à permettre à la Commission de prendre connaissance de leur avis avant l'engagement des processus formels de décision, sur les politiques européennes qu'ils contribuent à mettre en œuvre ou qui, *in fine*, affecteront l'échelon territorial. Par ailleurs, la méthode de travail proposée, contribuera au renforcement des liens entre le Comité des régions et les diverses associations des collectivités régionales et locales.