



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.12.2002
COM(2002) 709 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs
entre la Communauté, les Etats et les autorités régionales et locales**

1. INTRODUCTION

Acteurs privilégiés de la démocratie locale au sein des divers pays de l'Union, les collectivités territoriales sont également appelées à jouer un rôle croissant dans la conception et l'exécution des politiques communautaires. Dans cet esprit, le Livre blanc sur la gouvernance européenne, adopté par la Commission en 2001, avançait l'idée de **contrats tripartites d'objectifs** à conclure entre les Etats membres, les collectivités territoriales désignées par ceux-ci et la Commission. Favorable à un "essai", la Commission mettait en avant une motivation principale de flexibilité: "les législations et les programmes à fort impact territorial devraient être mis en œuvre avec une plus grande souplesse, pour autant que soit maintenue l'égalité de concurrence au sein du marché intérieur".

La prise en compte de la diversité par les actions communautaires est une préoccupation générale des traités. Elle apparaît d'abord dans la conception même des instruments législatifs. Non seulement les directives ont été conçues pour laisser aux Etats membres une large flexibilité lors de la transposition dans le droit national, mais les règlements communautaires s'accommodent aussi d'une certaine différenciation des modalités de mise en œuvre pour autant que cette différenciation soit fondée sur des éléments d'appréciation objectifs.

En outre, dans certains domaines d'action à fort impact territorial, tels que la politique de cohésion ou la politique environnementale, la prise en compte des contextes locaux est requise explicitement par le Traité. La flexibilité est inhérente aux principes mêmes de la politique de **cohésion économique et sociale** qui vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions. –Ainsi, la notion de « partenariat » constitue une des principes fondamentaux dans la programmation et la mise en œuvre des Fonds structurels de la période 2000-2006. Ce principe, prévu à l'article 8 du règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil est cependant mis en œuvre « dans le plein respect des compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chacun des partenaires ». Cette flexibilité se reflète aussi dans les objectifs de la **politique environnementale** qui "vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans différentes régions de la Communauté."

Cependant, à l'exception de la politique de cohésion, la pratique communautaire et l'intensité de l'action législative n'ont pas toujours suffisamment tenu compte du rôle accru des régions et des villes dans la mise en œuvre des politiques nationales et européennes. D'où l'intérêt apparu, lors de la consultation sur le Livre blanc gouvernance, pour des outils contractuels destinés à mettre en valeur les possibilités de différenciation et de participation des territoires à la réalisation d'objectifs définis au niveau européen ou en concertation entre différents niveaux géographiques.

La même consultation faisait aussi ressortir les appréhensions ou les réserves de certains Etats membres, soucieux à juste titre de ce qu'une telle approche contractuelle ne mette pas en cause le principe fondamental de la responsabilité unique des Etats devant la Communauté européenne en matière d'exécution des politiques. La perspective d'essais-pilotes, en particulier dans le domaine environnemental, menés à titre expérimental ou volontaire, était bien accueillie. Celle de contrats tripartites « engageant certaines autorités subnationales à mettre en œuvre des actions précises en vue de réaliser des objectifs assignés par la législation de base de l'Union » demandait une **clarification**, tant de la part de certains Etats membres que de la part de collectivités régionales et locales organisés en réseaux européens. C'est l'objet même de la présente communication qui décrit les conditions générales du recours à des « contrats tripartites », soit dans le cadre de l'exécution d'un acte législatif, soit en simple

référence à un objectif communautaire. Dans la suite de la communication, on se propose donc d'utiliser la désignation:

- **Contrats tripartites d'objectifs**, pour décrire des contrats passés entre la Communauté européenne – représentée par la Commission –, un Etat membre et des autorités régionales et locales en application directe du droit communautaire dérivé à caractère contraignant (règlements, directives ou décisions);
- **Conventions tripartites d'objectifs**, pour décrire les accords passés entre la Commission, un Etat membre et des autorités régionales et locales en dehors d'un cadre communautaire contraignant.

2. MOTIVATIONS ET CHAMP D'APPLICATION DES CONTRATS ET DES CONVENTIONS TRIPARTITES D'OBJECTIFS.

- Les contrats et conventions tripartites d'objectifs sont soumis par principe à une obligation générale de compatibilité avec les traités; en particulier, ils ne peuvent en aucun cas créer ou maintenir des entraves aux échanges intra-communautaires. Ils ne peuvent être envisagés que dans le respect des systèmes constitutionnels des Etats membres. Ils se justifient lorsqu'ils apportent une **valeur ajoutée** par rapport à d'autres instruments destinés à la poursuite des objectifs communs. Cette valeur ajoutée tiendra soit à la **simplification** résultant du contrat (par exemple si le contrat permet de faire l'économie de mesures d'applications horizontales détaillées), soit au bénéfice **politique** et au **gain d'efficacité** résultant d'une **implication** et d'une **participation** plus étroite des autorités régionales et locales à l'égard de politiques ayant des impacts différenciés selon le contexte local pour des raisons d'ordre géographique, climatique ou démographique, par exemple, susceptibles donc de faire appel aux savoirs et usages locaux. De cette simplification, comme de la participation accrue des collectivités territoriales, on devrait aussi pouvoir attendre dans certains cas une plus grande **rapidité d'exécution**.
- Des motivations qui précèdent, on peut dégager certaines caractéristiques générales des contrats et des conventions tripartites, relatives aux domaines d'application, aux acteurs concernés, et à certaines modalités de mise en œuvre en matière de participation et d'information.

Seront a priori candidats pour la conclusion de contrats ou conventions tripartites des domaines où la poursuite des objectifs communautaires doit tenir compte de fortes variations d'impact territorial comme de la disponibilité a priori d'une expérience territoriale de maîtrise des politiques. La **politique régionale** et l'**environnement** viennent d'abord à l'esprit. Cependant, le recours à des instruments tripartites ne modifie pas le mode de gestion de fonds structurels tels que prévus par les règlements en vigueur, sans préjudice de l'évolution ultérieure de ces règlements.

Puisqu'il s'agit de valoriser une expérience et d'encourager une implication accrue, l'identification claire des acteurs locaux qui doivent être engagés par le contrat ou la convention est une condition importante de succès. Cette identification nécessitera l'intervention des Etats membres, ne serait-ce que pour assurer la compatibilité du contrat ou de la convention avec les dispositions constitutionnelles, législatives ou administratives en vigueur dans chaque Etat membre.

La notion de contrat ou de convention implique que les acteurs concernés fassent alliance autour **d'objectifs clairement définis** à l'avance. Quantitatifs ou qualitatifs, ces objectifs doivent être autant que possible mesurables. Pour les contrats tripartites, les objectifs minimaux à inscrire dans les contrats seront énoncés dans l'acte législatif de base, directive, décision ou règlement. S'agissant des conventions tripartites, des objectifs de base minimaux sont à rechercher dans les documents préparatoires pertinents (recommandation, livre blanc, par exemple).

Enfin, les contenus, la mise en œuvre et les résultats de l'approche contractuelle ou conventionnelle devront faire l'objet d'une large **information**. A destination des parties intéressées: cette tâche incombera en premier chef aux autorités régionales et locales concernées qui devront consulter et associer autant que possible les organisations représentatives de la vie locale et régionale. A destination des institutions et organes compétents de l'Union: il appartiendra alors à la Commission d'adresser au Parlement, au Conseil et au Comité des régions un rapport d'évaluation et de suivi.

- Dans le cas des contrats tripartites entre la Communauté – représentée par la Commission – , un Etat membre et les autorités régionales et locales qu'ils auront désignées, la compatibilité avec les dispositions générales des traités impliquera d'inscrire:
 - dans le texte législatif de base (directive, décision ou règlement), une **clause d'habilitation** au travers de laquelle, conformément à l'article 202 du traité, le législateur autorise la Commission à entériner un contrat avec les Etats membres et les collectivités locales concernées pour la réalisation des objectifs fixés par la législation. (cf. annexe I à la communication).
 - dans le libellé du contrat lui-même, une disposition destinée à rappeler que l'Etat membre où s'exécute le contrat tripartite est seul responsable vis-à-vis de la Commission de la bonne exécution du contrat et par conséquent justiciable d'un éventuel recours en manquement au titre de l'article 226 du traité. Cette disposition ne fera pas obstacle à la participation des autres partenaires à l'exécution en détail du contrat tripartite.
- Enfin, dans le cas des conventions tripartites une clause de référence à la compatibilité avec les dispositions générales des traités devrait être également inscrite.

3. MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS ET CONVENTIONS TRIPARTITES D'OBJECTIFS.

- L'instauration d'un engagement contractuel sous la forme d'un contrat ou d'une convention tripartite d'objectifs, se concrétisera par un document signé par les responsables habilités à le faire. Récapitulant les principes et motivations exposés dans la première partie de la communication, un modèle-type de contrat ou de convention est présenté en annexe II.
- Les initiatives visant à instaurer une telle relation tripartite peut émaner de l'une ou l'autre des futures parties contractantes. La Commission pour sa part examinera de telles initiatives en tenant compte, au cas pas cas, de l'opportunité d'y donner suite compte tenu des principes généraux indiqués dans cette communication-cadre. Cet examen s'effectuera en concertation avec les Etats membres concernés.

L'accueil des manifestations d'intérêt et les éventuelles initiatives pilotes seront appréciés

– outre l'examen de la valeur ajoutée – au regard des ressources humaines et des moyens financiers disponibles.

- La Commission n'envisage pas de proposer la modification des dispositions actuellement en vigueur pour la mise en œuvre des fonds structurels, estimant qu'il y a lieu de permettre aux partenariats existants de se développer jusqu'à leur terme.
- Dans un premier temps, la Commission envisage de lancer des conventions tripartites d'objectifs pilotes. C'est seulement après les avoir évaluées et tiré les leçons de cette expérimentation qu'elle considérera la possibilité de contrats tripartites d'objectifs.

a) la Commission examinera la possibilité d'assurer le financement des conventions tripartites d'objectif pilotes sur la base de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 concernant la discipline budgétaire et son amélioration.¹ En tout état de cause, les règles budgétaires et financières de mise en œuvre des contrats/conventions seront définies ultérieurement en conformité avec le nouveau règlement financier. Le recours à des contrats/conventions tripartites n'affecte pas le droit à la Commission d'exiger et d'obtenir, dans le cadre des responsabilités qui lui incombent, au sens de l'article 274, les garanties financières nécessaires du partenaire concerné et, si celui-ci fait défaut, de l'Etat membre.

b) d'une manière générale, les conventions ou contrats tripartites ne constitueront pas une motivation pour des financements communautaires additionnels. Ils deviendront une modalité d'utilisation des crédits normalement alloués à l'exécution des politiques communes.

Annexe I: Clause d'habilitation (contrats tripartites)

Annexe II: Modèle type de contrats ou de conventions tripartites

¹ Le point 37 de cet accord précise que le financement de projets pilotes de nature expérimentale, visant à tester la faisabilité d'une action et son utilité, peut être obtenu sans acte de base pour autant que les actions au financement desquels ils sont destinés relèvent de la compétence communautaire. La même remarque s'applique aux crédits relatifs à des actions préparatoires destinées à nourrir les propositions en vue de l'adoption de futures actions communautaires.

Annexe 1

Clause d'habilitation pour un contrat tripartite à insérer dans une proposition de règlement, de directive ou de décision

1. Motivation

« *Considérant ce qui suit :*

(1) Les mesures [...] envisagées ont un fort impact territorial.

(2) Ces mesures visent à atteindre les objectifs suivants : [...].

(3) Afin de tenir compte de certaines particularités régionales ou locales, ces objectifs peuvent, le cas échéant, être atteints par un contrat tripartite entre la Communauté représentée par la Commission, un Etat membre candidat et une autorité régionale ou locale de cet Etat membre, selon les critères définis dans le présent règlement.

(4) La finalité d'éventuels contrats tripartites est de parvenir à une mise en œuvre optimale des objectifs établis par le règlement. »

2. Dispositif

Article [...] :

« Les objectifs [...] peuvent, le cas échéant, afin de tenir compte de certaines particularités régionales ou locales, être atteints par un contrat tripartite entre la Communauté représentée par la Commission, un Etat membre candidat et une autorité régionale ou locale de cet Etat membre, selon les critères suivants :

– *Les dispositions constitutionnelles, législatives, réglementaires ou administratives de l'Etat membre candidat doivent autoriser le contrat tripartite envisagé.*

– *L'autorité régionale ou locale concernée doit disposer des pouvoirs requis dans le domaine d'exécution visé.*

– *[...] »*

Article [...] :

« *Le contrat tripartite mentionné à l'article [...] est entériné par une décision de la Commission adressée à l'Etat membre et à l'autorité régionale ou locale concernée. »*

ANNEXE 2

Contrat ou convention tripartite modèle (éléments essentiels)

1. Parties contractantes ou adhérent à la convention

Les parties contractantes ou adhérent à la convention seront dûment mentionnées, ainsi que les personnes physiques qui les représentent (noms et qualités). La compétence de ces parties sera vérifiée, ainsi que le pouvoir de signature des personnes physiques qui les représentent.

2. Préambule

- Pour un « contrat tripartite » fondé sur une clause d'habilitation insérée dans un règlement, dans une directive ou dans une décision communautaire, le préambule se référera aux bases juridiques communautaires et nationales pertinentes.

Exemple :

« Le présent contrat tripartite est basé sur l'article [...] du règlement CE n° [...] du Parlement européen et du Conseil du [...] relatif [...] et sur les articles [...] [dispositions constitutionnelles et administratives pertinentes de l'Etat membre concerné]. »

- Pour une « convention tripartite », le préambule se référera au cadre juridique communautaire ou national pertinent.

Exemple :

« La présente convention tripartite vise à mettre en œuvre de manière volontaire la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.

Cette convention tripartite est compatible avec les articles [...] [dispositions constitutionnelles et administratives pertinentes de l'Etat membre concerné]. »

3. Définitions

Le contrat ou la convention tripartites comporteront une définition précise des termes principaux qu'ils utilisent, en particulier s'il s'agit de concepts techniques et juridiques susceptibles d'interprétations différentes.

4. Objet du contrat ou de la convention

L'objet du contrat ou de la convention seront clairement établis. Les contrats ou conventions seront conclus en vue de la réalisation « *d'objectifs* » précis. Ceux-ci peuvent être quantitatifs et/ou qualitatifs, mais doivent en tout état de cause pouvoir faire l'objet d'un suivi. En particulier, les objectifs quantitatifs doivent être chiffrés et les objectifs qualitatifs identifiables. Les exclusions éventuelles doivent être explicitement mentionnées.

5. Nature des obligations

Une préférence sera accordée à des obligations de résultats par opposition à des obligations de moyens.

Dans l'hypothèse d'un contrat tripartite fondé sur une clause d'habilitation insérée dans un règlement, une directive ou une décision communautaire, seules des obligations de résultats seront envisageables.

6. Modalités de suivi et d'évaluation

Le contrat ou la convention tripartites comporteront des modalités de suivi et d'évaluation crédibles, transparentes et appropriées. A cet égard, il pourra être tenu compte des meilleures pratiques existantes.

7. Transparence

Le contrat ou la convention tripartites seront établis et mis en œuvre de la manière la plus transparente possible. La transparence concerne avant tout les parties intéressées et, en particulier, les organisations représentatives de la vie régionale ou locale (monde de l'entreprise, chambres de commerce, organisations non gouvernementales, etc.). La transparence de la conception se reflétera dans le préambule du contrat ou de la convention.

Pour assurer la transparence de la mise en œuvre, le contrat ou la convention prévoient un mécanisme d'information, d'association et/ou de consultation adéquat, chaque fois que cela sera réalisable.

Une publicité suffisante du contrat sera assurée. La Commission publiera au Journal officiel des Communautés européennes un extrait des contrats et conventions auxquelles elle sera partie prenante, accompagné des références pour l'accès à l'intégralité des documents.

8. Conséquences en cas d'inexécution

Le contrat ou la convention tripartites expliciteront les conséquences d'une inexécution des dispositions contractuelles ou conventionnelles, ainsi que, le cas échéant, les moyens d'y remédier. Dans l'hypothèse d'un contrat tripartite prévu dans un règlement, une directive ou une décision, l'acte de base indiquera qu'en cas d'inexécution du contrat, au minimum, *ipso facto*, les dispositions communautaires de droit commun s'appliqueront. Dans le cas d'une convention tripartite, les clauses d'inexécution seront établies au cas par cas.

9. Durée

Les contrats ou conventions tripartites seront conclus pour une durée déterminée, éventuellement renouvelable, en cohérence aux textes auxquels elle se réfère.

10. Décision de la Commission

Les contrats tripartites fondés sur une clause d'habilitation insérée dans un règlement, une directive ou une décision communautaire, seront entérinés par une décision de la Commission adressée à l'Etat membre et/ou à l'autorité régionale ou

locale concernée. Cette disposition fera l'objet d'une clause spécifique du contrat. La décision de la Commission sera publiée au Journal officiel des Communautés européennes, comportant en annexe des extraits du contrat ou de la convention avec possibilité de se procurer une copie du texte intégral dans la langue originale.

11. Date et signature

Les contrats ou conventions tripartites seront datés et signés par des personnes physiques ayant le pouvoir de signature.