RAPPORT SPÉCIAL 12/2026 **FR**

Les organes consultatifs de l'Union européenne

Les processus d'élaboration des avis sont en place, mais le respect des délais et la mesure de l'impact restent problématiques

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 14 | Principaux messages 01

01 - 07 | Pourquoi ce thème est-il important?

08 - 14 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

15 - 66 | Nos observations en détail 02

15 - 37 | Des processus de gestion de la qualité orientent l'élaboration des avis, mais les procédures de sélection des experts présentent des lacunes

17 - 20 | Les procédures couvrent l'ensemble du cycle de production des avis

21 - 23 | Des règles spécifiques sont en place pour permettre une réaction rapide dans les situations d'urgence

24 - 29 | Les Comités suivent les lignes directrices rédactionnelles et les processus de révision établis lorsqu'ils émettent des avis

30 - 33 | Un large éventail de parties prenantes sont systématiquement consultées pour l'élaboration des avis

34 - 37 | Les procédures de sélection des experts établies par les Comités présentent des lacunes

38 - 51 | Les avis ne sont pas toujours communiqués aux législateurs de l'UE dans les délais impartis, et les retards ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi

40 - 41 | Rendre des avis dans les délais impartis par les institutions est un véritable défi

42 - 47 | En cas de saisine obligatoire, les avis sont parfois transmis trop tard pour être activement pris en considération par le Parlement européen

48 - 51 | Les Comités ne réalisent pas systématiquement de suivi du respect des délais institutionnels ou politiques

52 - 66 | Les Comités rendent compte de leurs activités de communication, mais fournissent peu d'informations sur l'impact des avis

54 - 59 | Les Comités disposent tous deux d'un large éventail d'outils de communication et de diffusion, mais qu'ils n'utilisent pas de manière systématique

60 - 66 | Les Comités ne vérifient pas systématiquement dans quelle mesure il a été tenu compte de leurs avis dans la législation finale

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Historique et finalité des organes consultatifs de l'UE

Le Comité économique et social européen

Le Comité européen des régions

Étendue et approche de l'audit

Annexe II – Processus d'élaboration et d'adoption des avis du CESE

Annexe III – Processus d'élaboration et d'adoption des avis du CdR

Annexe IV – Durée nécessaire à l'adoption en plénière des avis sélectionnés dans l'échantillon

Annexe V – Durée nécessaire à l'adoption en plénière des avis sélectionnés dans l'échantillon

Annexe VI – Exemples d'avis d'initiative susceptibles d'avoir contribué à des modifications législatives

Sigles et abréviations

Glossaire

Réponses du Comité économique et social européen

Réponses du Comité européen des régions

Calendrier

L'équipe d'audit

01 Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

01 Le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité européen des régions (CdR) sont les organes consultatifs de l'Union européenne institués par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Composé de représentants de trois groupes au sein de la société civile organisée (les employeurs, les travailleurs et des organisations de la société civile), le CESE promeut la démocratie participative. Le CdR est quant à lui composé de représentants élus des collectivités locales et régionales, dont il fait officiellement entendre la voix dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE. Dans notre rapport, nous dénommerons ces deux organes les «Comités».

02 Le TFUE prévoit les cas où les institutions de l'UE doivent demander l'avis des Comités («saisines obligatoires»), ceux où une telle consultation est facultative (avis «de prospective» et «exploratoires»), ainsi que ceux où les Comités peuvent agir de leur propre initiative[1] (voir ***figure 4*** de l'***annexe I***). Les saisines obligatoires permettent aux Comités de participer au processus législatif de l'UE une fois que la Commission européenne a présenté une proposition législative au Parlement européen et au Conseil.

[1] Articles 304 et 307 du TFUE.

03 Le TFUE impose au Parlement européen et au Conseil de consulter les Comités durant le processus législatif, mais ces institutions conservent toute latitude quant à la façon de tenir compte des avis et recommandations émis par ceux-ci. Les lobbyistes, les organisations non gouvernementales (ONG) et les groupes d'intérêt organisés en dehors du cadre institutionnel du TFUE essaient également d'influencer les décideurs[2].

04 Les normes internationales – de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des Nations unies et du Conseil de l'Europe – soulignent que le rôle des organes consultatifs en matière de bonne gouvernance et de démocratie participative devrait être institutionnalisé. Selon l'OCDE, les organes consultatifs font le lien entre les décideurs politiques et les parties prenantes en apportant leur expertise, en assurant une représentation et en conférant une légitimité. Ils jouent un rôle central en fournissant des informations, des faits et des éléments probants lors des différentes phases du cycle politique[3]. Leurs avis offrent donc non seulement des orientations non contraignantes et des connaissances spécialisées, mais contribuent également à la participation démocratique et à la légitimité, car ils permettent aux membres de la société, à différents niveaux, de prendre part à l'élaboration des politiques.

05 Notre audit porte sur les dispositions en place destinées à permettre aux Comités de produire des avis pertinents et de qualité, de les rendre à temps pour contribuer au processus législatif et d'analyser systématiquement leur impact. Nous nous sommes intéressés aux processus utilisés par le CESE et le CdR pour l'élaboration de leurs avis entre 2019 et 2024 (1 372 avis au total). Nous avons examiné tous les types d'avis des Comités et l'ensemble du processus d'élaboration, de la planification stratégique à la mesure de l'impact de leurs travaux. Pour un échantillon de 60 avis (30 de chaque Comité, couvrant les différents types d'avis et domaines d'action et toutes les années de la législature 2019-2024), nous avons examiné le processus d'élaboration, les mesures de contrôle de la qualité, le respect des délais et celui du règlement intérieur (RI). Vous trouverez aux points ***12*** à ***14*** de l'***annexe I*** des précisions sur l'approche d'audit.

06 Nous avons évalué les processus utilisés par les deux organes consultatifs à l'appui:

— de la production d'avis pertinents de qualité;

— de l'émission d'avis en temps utile pour contribuer au processus législatif;

— de l'analyse de la prise en considération, par les parties prenantes institutionnelles, de leurs points de vue au cours du processus législatif.

Nous n'avons pas examiné le contenu proprement dit des avis.

---

[2] Panke, D., Hönnige, C., et Gollub, J., *Consultative Committees in the European Union: No Vote – No Influence?*, European Consortium for Political Research, 2015.

[3] OCDE, *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, 2017, Paris, p. 15.

07 Notre audit arrive à point nommé pour soutenir les deux Comités puisqu'il consiste à évaluer leur performance alors qu'ils ont entamé un nouveau mandat depuis peu. Par ailleurs, les deux Comités ont récemment (l'un en 2022 et l'autre en 2024) renouvelé leurs accords de coopération avec le Parlement européen et la Commission, renforçant ainsi leurs partenariats institutionnels. Grâce à nos constatations, nous entendons contribuer à renforcer les processus d'élaboration des avis par les Comités. Celles-ci seront pertinentes non seulement pour les Comités eux-mêmes, mais aussi pour les institutions législatives, qui reçoivent ces avis, et pour d'autres parties prenantes externes.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

08 Globalement, les deux Comités disposent de procédures de gestion de la qualité à l'appui de la production de leurs avis, mais les procédures de sélection des experts présentent des lacunes. Les avis des Comités sont parfois émis trop tardivement pour pouvoir influencer le processus décisionnel de l'UE, ce qui peut nuire à leur impact. Bien que les Comités assurent un suivi du rayonnement de leurs avis, leurs systèmes actuels ne sont pas conçus pour en évaluer systématiquement les effets ou la prise en considération dans la législation, et les indicateurs existants sont principalement axés sur la visibilité et le volume des communications plutôt que sur l'impact.

09 En ce qui concerne la planification, le CdR fixe des priorités pluriannuelles alignées sur le cycle législatif de l'UE. Le CESE procède à une planification thématique, mais ne dispose pas d'une planification stratégique à long terme à son échelle. Les deux Comités sont dotés de règles et d'orientations claires conçues pour assurer un niveau homogène de qualité et de normalisation, qui couvrent l'ensemble du cycle de production de tous les types d'avis. Elles concernent entre autres le format, la longueur, la rédaction et l'examen des avis avant leur adoption finale. Les Comités ont également mis au point des processus et des dispositions spéciales pour les cas urgents. Les administrateurs assistent les rapporteurs en leur fournissant des informations stratégiques pertinentes et en vérifiant la clarté et la cohérence des textes tout au long du processus d'élaboration des avis. Afin d'éviter la duplication des ressources, le CESE et le CdR partagent plusieurs services administratifs et de soutien, en l'occurrence ceux de traduction, de logistique et d'assistance informatique (voir points ***17*** à ***29***).

10 Les deux Comités ont largement recouru à des experts pour les aider à élaborer les avis, mais ni l'un ni l'autre n'a défini de critères transparents pour leur sélection. Par ailleurs, le CdR n'a pas établi de procédure de sélection des experts ni mis en place à son niveau un registre des experts précédemment engagés. Cela entraîne un risque de partialité et une réduction de la transparence qui, par suite, sont susceptibles de nuire à la réputation des Comités (voir points ***30*** à ***36***).

Recommandation n° 1

Renforcer la transparence dans la sélection des experts

En ce qui concerne la sélection des experts:

a) chaque Comité devrait établir et publier des critères;

b) le CdR devrait élaborer des procédures et un registre central des experts répertoriant leurs domaines d'expertise et les travaux qu'il leur a confiés précédemment.

Quand? D'ici à fin décembre 2026.

11 Le CESE et le CdR ont rendu leurs avis dans les délais fixés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission dans 71 % et 33 % des cas respectivement. Les deux Comités nous ont cependant informés qu'ils respectent prioritairement les délais politiques: ils s'efforcent en effet de rendre leurs avis avant le vote au sein de la commission compétente du Parlement européen. Le CESE et le CdR ont atteint cet objectif dans 84 % et dans 74 % des cas respectivement (voir points ***40*** à ***47***).

12 Aucun des deux Comités ne dispose d'indicateurs de performance clés ou de systèmes automatisés permettant de contrôler de manière cohérente et systématique le respect des délais institutionnels et politiques. L'absence de suivi de la performance et d'alertes automatisés entrave la détection précoce de goulets d'étranglement puis l'établissement de rapports sur la performance (voir points ***48*** à ***51***).

Recommandation n° 2

Améliorer le suivi de l'actualité des avis

Chacun des Comités devrait:

a) introduire des indicateurs de performance clés sur le respect des délais (par exemple, un pourcentage d'avis adoptés dans les délais institutionnels et politiques);

b) ajouter le suivi des délais et les alertes automatisés à leurs outils de gestion des flux de travail;

c) analyser si des ajustements organisationnels favoriseraient une adoption plus rapide des avis.

Quand? D'ici à fin décembre 2027.

13 Les Comités ont actualisé leurs stratégies de communication, qui comportent plusieurs outils (médias sociaux, sites internet et communiqués de presse), de vastes réseaux de parties prenantes et une série d'activités de communication ciblées. Ils ont également renforcé leur coopération interinstitutionnelle avec le Parlement européen et la Commission, et créé des réseaux pour accroître la participation des parties prenantes (voir points ***54*** à ***59***).

14 Les deux Comités reconnaissent que la mesure de l'impact constitue une priorité stratégique, mais aucun ne l'a encore mise en œuvre dans la pratique. Les deux Comités mesurent les réalisations (le nombre d'avis, les mentions dans les médias, etc.), mais pas les effets ni l'impact de leurs avis sur la législation. Le CdR a mis en place des rapports annuels d'impact en 2015, mais ils restent descriptifs et axés sur les réalisations. Le CESE réalise un suivi de l'impact des avis au niveau des sections thématiques et des groupes, mais ne dispose pas d'un système de rapports normalisé à son échelle. Bien que les deux comités aient revu le format de leurs avis afin de faciliter les évaluations d'impact, ni l'un ni l'autre ne suit systématiquement le degré de prise en compte de leurs recommandations dans la législation de l'UE (voir points ***60*** à ***66***).

Recommandation n° 3

Institutionnaliser la mesure de la performance

Les Comités devraient:

a) élaborer des procédures et les appliquer de manière systématique aux indicateurs qualitatifs et fondés sur les effets (par exemple, le nombre d'avis dont il a été tenu compte dans la législation et la prise en considération par les institutions) afin de pouvoir mieux évaluer l'impact;

b) rendre compte chaque année de la performance au moyen d'indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs.

Quand? D'ici à fin décembre 2027.

02 Nos observations en détail

Des processus de gestion de la qualité orientent l'élaboration des avis, mais les procédures de sélection des experts présentent des lacunes

15 Selon l'OCDE, pour pouvoir élaborer des avis de qualité élevée, les organes consultatifs stratégiques doivent avoir des rôles et des responsabilités clairement définis[4]. Les organes consultatifs devraient aligner leurs programmes de travail sur les cycles législatifs et les priorités institutionnelles. L'OCDE reconnaît également l'importance d'une rédaction transparente et du rôle des experts dans l'assurance de la qualité[5].

[4] Ibid., p. 72 et 84.

[5] Ibid., p. 12, 45 et 79.

16 Selon nous, pour gérer la production de différents types d'avis, les Comités devraient avoir défini:

— des règles, des méthodes de travail, des procédures et des responsabilités décisionnelles claires ainsi que des flux de travail documentés, qui couvrent l'ensemble du processus, de la planification à l'adoption finale, et qui tiennent compte des perspectives législatives tant à court terme (annuel) qu'à long terme de l'UE;

— des mesures d'urgence et de contingence appropriées pour garantir la réalisation en temps utile d'activités nouvelles ou imprévues;

— des lignes directrices rédactionnelles, des normes minimales et des processus de révision destinés à permettre de vérifier l'exactitude et la cohérence des avis (notamment concernant leur type, leur longueur et leur format) afin d'en améliorer la qualité;

— des processus aux fins de la prise en compte des points de vue des différentes parties prenantes représentées au sein des Comités;

— des critères et des processus transparents pour la sélection des experts.

Les procédures couvrent l'ensemble du cycle de production des avis

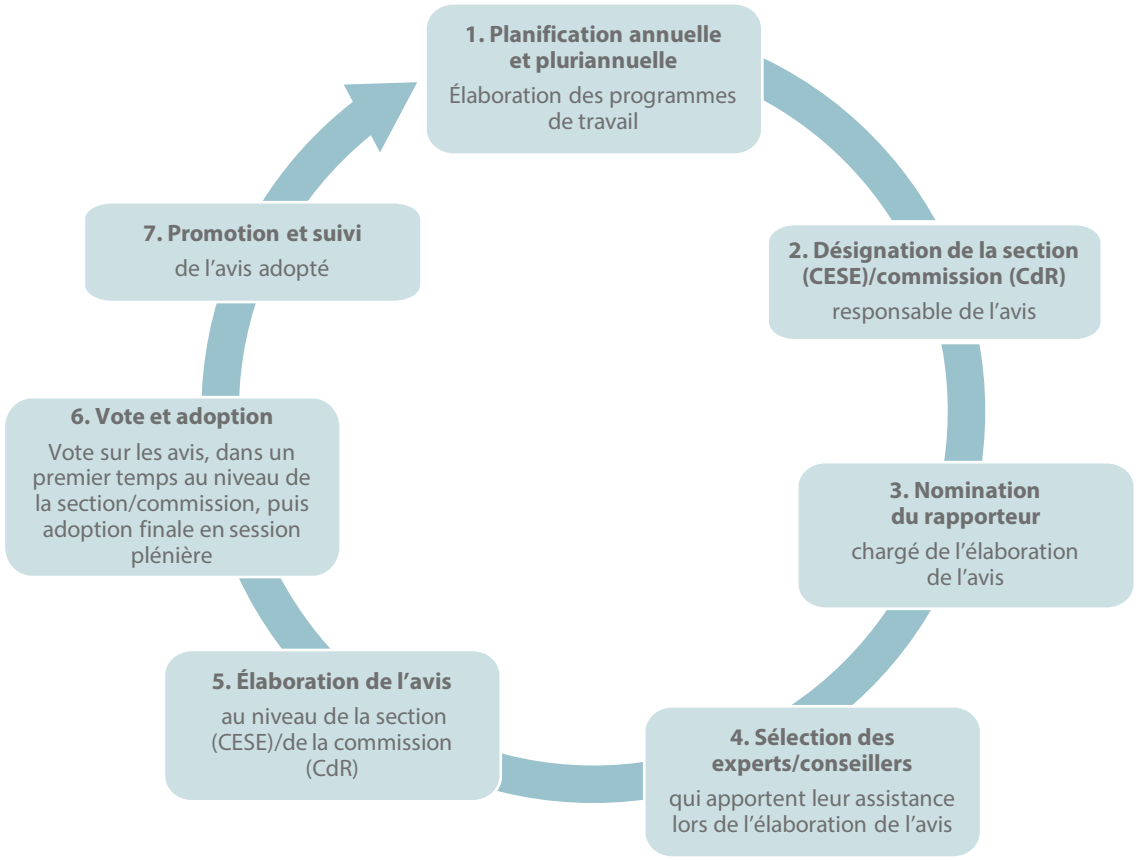
17 Les deux Comités ont mis en place des flux de travail couvrant l'ensemble du processus d'élaboration des avis. Les procédures sont décrites dans le règlement intérieur (RI) régulièrement mis à jour[6] et détaillées dans les modalités d'application. La ***figure 1*** illustre les différentes étapes de la procédure et les règles associées à chacune d'entre elles. L'interaction avec le Parlement européen[7] et la Commission[8] est définie dans des accords de coopération, également mis à jour récemment (en 2022 ou en 2024 selon le cas).

[6] Règlement intérieur de 2022 du CESE et règlement intérieur de 2024 du CdR.

[7] Accord de coopération de 2024 entre le Parlement européen et le CESE et accord de coopération de 2024 entre le Parlement européen et le CdR.

[8] Protocole conclu en 2022 entre la Commission européenne et le CESE et protocole conclu en 2024 entre la Commission européenne et le CdR.

Figure 1 | Cycle de production des avis

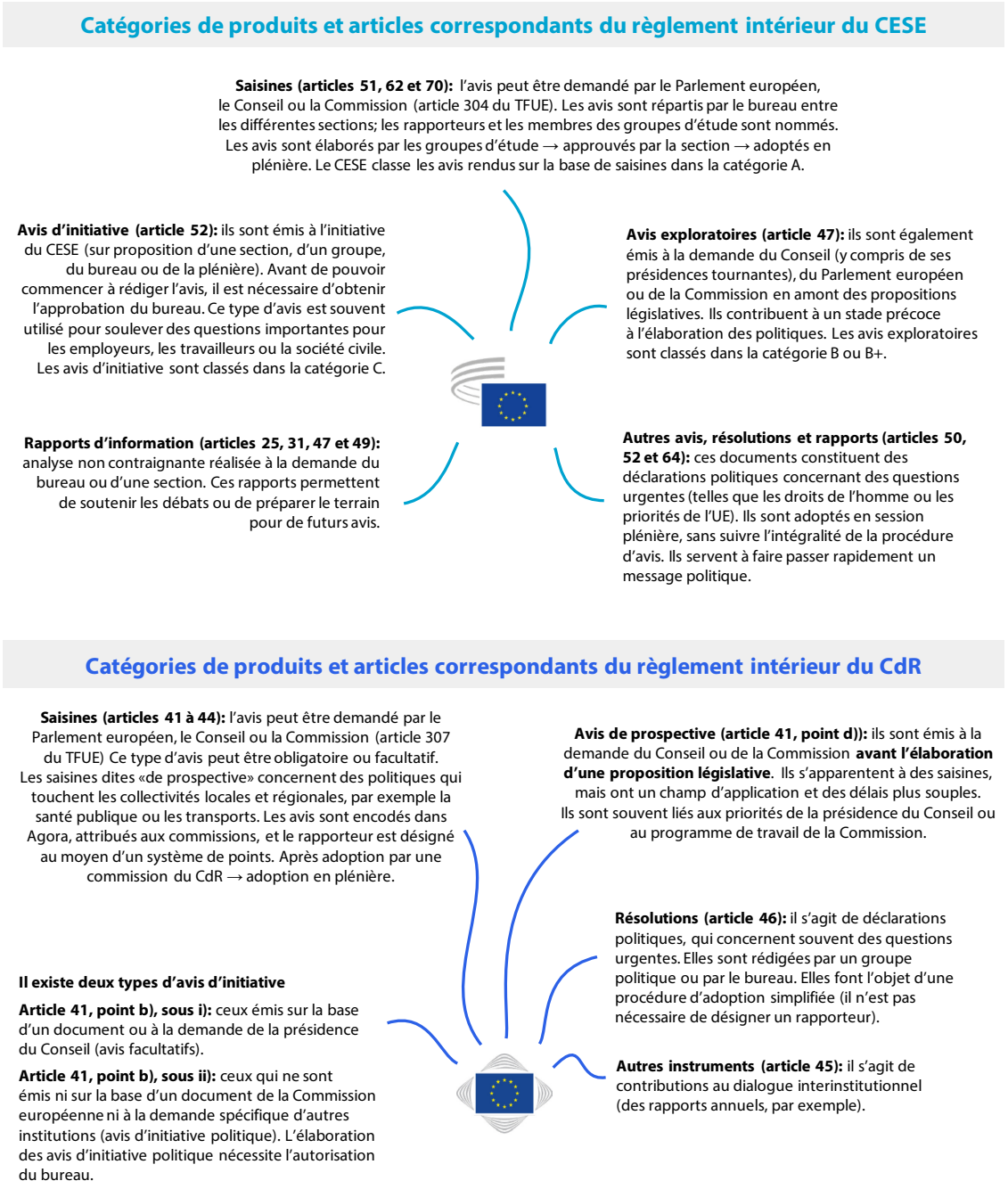


Source: Règlements intérieurs du CESE et du CdR.

18 Les priorités politiques pluriannuelles du CdR sont alignées sur les priorités institutionnelles et le cycle législatif de l'UE. Pour la planification à long terme, le CESE s'appuie sur un éventail d'instruments annuels thématiques élaborés au niveau des sections thématiques. L'absence de définition de priorités à plus long terme à l'échelle du CESE empêche une planification plus stratégique et transversale de ses travaux. Or, une telle planification est selon nous particulièrement importante pour les avis d'initiative, qui ne sont pertinents que s'ils sont alignés sur des priorités institutionnelles tournées vers l'avenir. En 2024-2025, le CESE a toutefois lancé un processus visant le passage à une approche de planification stratégique plus intégrée.

19 Les règlements intérieurs des Comités établissent des règles spécifiques relatives aux flux de travail pour chaque type d'avis: avis rendus sur la base de saisines, avis exploratoires, avis d'initiative et résolutions (voir ***figure 2***). Les RI précisent le point de départ de chaque avis, les procédures d'élaboration et d'approbation à suivre et les modalités de transmission des réalisations aux institutions de l'UE.

Figure 2 | Procédures applicables aux différents types d'avis



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des règlements intérieurs du CESE et du CdR.

20 Les procédures d'élaboration et d'adoption dans les cas de saisines et d'avis d'initiative ainsi que les flux de travail correspondant à chaque étape sont présentés à l'***annexe II*** (pour le CESE) et à l'***annexe III*** (pour le CdR). Pour notre échantillon de 60 avis, nous avons constaté que les deux Comités respectaient leur règlement intérieur.

Des règles spécifiques sont en place pour permettre une réaction rapide dans les situations d'urgence

21 Les deux Comités ont mis au point des processus décisionnels rapides et des dispositifs de continuité des activités applicables dans l'éventualité de crises ou de perturbations opérationnelles. Le règlement intérieur du CESE autorise le recours à des «procédures d'urgence» lorsque cela est nécessaire afin de respecter des délais serrés. Au lieu de faire appel à un groupe d'étude et à une section, le CESE peut désigner un rapporteur général pour élaborer l'avis et le présenter directement à la session plénière pour adoption. Contourner plusieurs cycles de rédaction et de révision accélère le processus, mais limite la portée du «compromis dynamique», terme employé par le CESE pour désigner sa méthode de recherche de consensus entre ses trois groupes constitutifs (voir point ***05*** de l'***annexe I***). Le CESE peut également raccourcir les délais de traduction.

22 De même, au CdR, un rapporteur général peut être désigné pour soumettre un projet d'avis urgent directement en session plénière pour adoption. Le CdR peut également présenter des résolutions d'urgence plutôt qu'un avis formel et, depuis 2024, le règlement intérieur autorise l'adoption d'avis d'urgence[9]. Ce mécanisme lui permet de répondre rapidement aux demandes urgentes du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission. En vertu des traités de l'UE, les résolutions n'ont toutefois aucune valeur juridique au Conseil.

23 Selon ses rapports annuels, le CESE a produit 1 015 avis au cours de la période 2019-2024, dont 86 ont fait l'objet de procédures d'approbation accélérée[10]. Selon ses rapports annuels, le CdR a adopté 357 avis au total au cours de la période 2019-2024, dont 40 résolutions et 15 autres[11] avis approuvés rapidement.

---

[9] Règlement intérieur de 2024 du CdR, articles 44 et 46.

[10] Règlement intérieur de 2022 du CESE, articles 70, 79 et 89 à 91.

[11] Règlement intérieur de 2024 du CdR, article 43.

Les Comités suivent les lignes directrices rédactionnelles et les processus de révision établis lorsqu'ils émettent des avis

24 Les deux Comités ont établi des règles et des lignes directrices pour l'élaboration de leurs avis, y compris des exigences en matière de format, de longueur et de clarté. La direction de la traduction interne commune fournit des outils d'aide à la rédaction, des modèles et des orientations afin de permettre la rédaction d'avis dans un langage clair, concis et cohérent sur le plan terminologique.

25 Au CESE, lorsqu'un rapporteur est désigné pour un nouvel avis, le secrétariat de section établit un dossier d'information contenant les renseignements pertinents pour le rapporteur, l'expert, le président de section et les membres du groupe d'étude[12]. Ce dossier comporte des documents de référence, des avis antérieurs du CESE sur les thèmes spécifiques en question et des orientations pratiques. Nous avons constaté qu'un dossier d'information avait été établi pour les 30 avis que nous avons sélectionnés, sauf deux où cela n'était pas nécessaire en raison de leur nature technique.

26 De même, au CdR, les rapporteurs désignés pour un nouvel avis reçoivent une analyse stratégique du responsable de politiques du secrétariat de la commission compétente du Comité. Cette analyse contient une description du sujet, les initiatives antérieures de la Commission européenne dans ce domaine, les évolutions récentes, les normes et modèles, ainsi que des informations sur les avis précédents du CdR en la matière. Nous avons constaté qu'une telle analyse avait été élaborée pour 23 des 30 avis de notre échantillon. Le CdR nous a informés que les sept autres avis (résolutions d'urgence ou avis adoptés après désignation d'un rapporteur général) avaient été élaborés selon une procédure accélérée[13] qui, en raison de contraintes de temps, ne prévoit la réalisation d'aucune analyse politique détaillée.

27 Au CESE, les modalités de travail, la méthode propre au «compromis dynamique» et la procédure d'adoption des avis permettent d'en vérifier le contenu. Avant l'adoption finale, chaque projet est soumis à plusieurs reprises à un examen et à un débat internes à différents niveaux (à savoir ceux du groupe de travail, de la section et, enfin, de la plénière), le but étant que les avis rendus reflètent les intérêts et les points de vue de la société civile organisée dans son ensemble. Les rapporteurs sont assistés par les agents du CESE, qui vérifient la clarté et la cohérence des textes tout au long du processus d'élaboration des avis.

---

[12] CESE, Guide consolidé pour l'élaboration des avis, section 6, point 6.8, 2020.

[13] Règlement intérieur de 2024 du CdR, article 44.

28 Les avis élaborés au CdR reflètent la diversité des intérêts et des priorités des collectivités locales et régionales de l'ensemble de l'UE. Le contenu final de chaque avis est déterminé par délibération et mise aux voix des amendements déposés par les membres du CdR lors des sessions thématiques et plénières (voir point ***08*** de l'***annexe I***). Un soutien rédactionnel supplémentaire est fourni par les secrétariats des commissions du CdR et l'agent responsable du dossier au sein du secrétariat du groupe politique.

29 Les projets d'avis font également l'objet d'une révision linguistique par les unités de traduction de la direction de la traduction commune au CESE et au CdR, ainsi que d'une révision technique par les secrétariats thématiques de chaque Comité. Avant l'examen des avis en plénière, les services administratifs des deux Comités vérifient le respect des normes et la clarté.

Un large éventail de parties prenantes sont systématiquement consultées pour l'élaboration des avis

30 Les deux Comités ont mis au point des processus permettant aux rapporteurs de tenir compte des points de vue des parties prenantes et d'améliorer ainsi la qualité des avis. Ils peuvent également impliquer leurs principales parties prenantes de différentes manières en fonction du type d'avis, du thème et du temps dont ils disposent. Au CESE, les secrétariats des sections assistent les rapporteurs en veillant à ce que les consultations de parties prenantes soient représentatives des intérêts des employeurs, des travailleurs et de la société civile.

31 L'étendue des consultations dépend de la nature de l'avis et relève de la prérogative du rapporteur, ce qui permet une certaine souplesse. Le processus de consultation est aussi parfois limité par des contraintes de temps. En conséquence, certains avis de notre échantillon reflétaient les points de vue de nombreuses parties prenantes (y compris une analyse d'impact territorial, une étude sur des aspects régionaux ou des auditions publiques), mais d'autres ont été essentiellement rédigés à la suite de consultations limitées à un contexte local ou régional, ou à des parties prenantes basées à Bruxelles, dans le cas du CdR. Ces consultations sont enregistrées dans l'outil de gestion des flux de travail des Comités, mais pas de manière systématique.

32 Étant donné que le CESE a pour mandat de représenter les employeurs, les travailleurs et la société civile organisée, la rédaction s'effectue au sein de groupes d'étude composés d'un nombre égal de membres de ces trois groupes, ce qui facilite l'intégration des points de vue de chacun d'entre eux dans les avis. Afin d'avoir une meilleure vue d'ensemble, le CESE organise des consultations avec des organisations externes de la société civile, des ONG ou des universitaires. En 2004, il a créé une structure de dialogue avec les organisations de la société civile (le groupe de liaison avec les organisations et réseaux de la société civile européenne) et un réseau de conseils économiques et sociaux nationaux de l'UE. Par ailleurs, il consulte les jeunes de la société civile organisée (dans le cadre du Test jeunesse de l'UE) et fait participer des représentants des pays candidats (grâce à l'initiative des membres des pays candidats à l'adhésion).

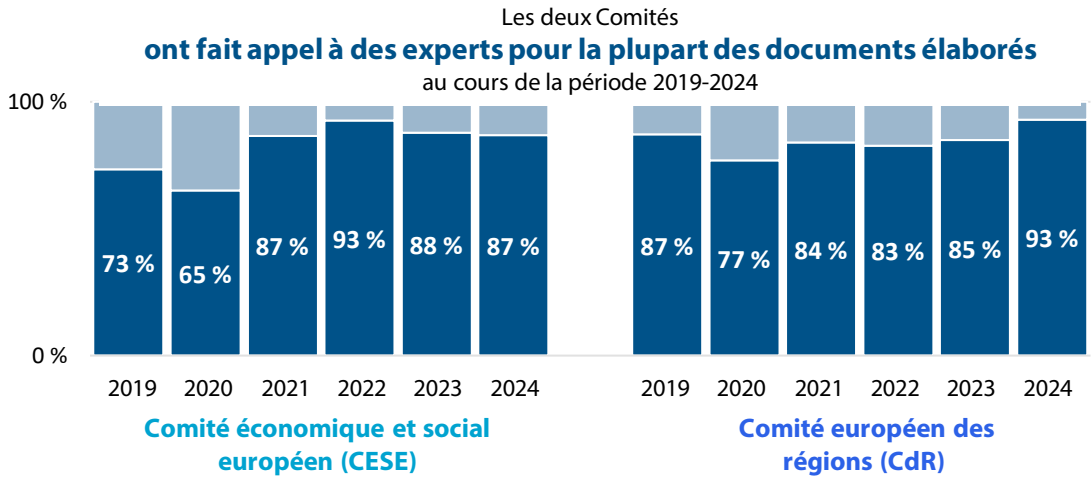
33 Le CdR a pour mandat de représenter les intérêts des collectivités locales et régionales. Les rapporteurs peuvent organiser des consultations des parties prenantes (associations régionales, experts universitaires ou représentants de la société civile) lors de l'élaboration des avis, qui ont généralement lieu dans les locaux du Comité. Le CdR associe également indirectement les parties prenantes dans le cadre d'une coopération avec des associations de régions et de villes au niveau de l'UE (par exemple Eurocities, le Conseil des communes et régions d'Europe et l'Assemblée des régions d'Europe). Lors de l'élaboration de ses avis, le CdR a recours à plusieurs mécanismes et réseaux, dont un réseau de pôles régionaux et la boîte à outils pour une meilleure réglementation et une subsidiarité active, la stratégie d'analyse d'impact territorial et le groupe d'experts de la subsidiarité.

Les procédures de sélection des experts établies par les Comités présentent des lacunes

34 Les principaux contributeurs à l'élaboration des avis sont les membres des Comités, notamment les rapporteurs, ainsi que les groupes d'étude (dans le cas du CESE). Les membres des deux Comités peuvent faire appel à des experts (appelés «conseillers» au CESE) pour les aider à élaborer un avis. Au cours de la période 2019-2024, cela a été le cas pour la très grande majorité (84 %) des avis; les conseils de plusieurs experts ont même parfois été nécessaires. Le rôle des experts est d'apporter des connaissances et des informations spécialisées afin de compléter les points de vue du rapporteur et de participer à l'élaboration des avis. Il peut également leur être demandé de soutenir le rapporteur lors de l'examen d'un avis en plénière, ainsi que lors de réunions avec des représentants des institutions de l'UE, des parties prenantes et d'autres parties concernées. Les experts ne sont pas rémunérés pour leur travail, mais ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement et peuvent prétendre à des indemnités forfaitaires de voyage et de réunion.

35 Au cours de la période auditée (2019-2024), les Comités ont fait appel à des experts pour la plupart de leurs réalisations (voir ***figure 3***). Dans notre échantillon, c'était le cas pour 28 des 30 avis du CESE (dans 11 cas, plusieurs experts ont été désignés pour un seul et même avis, par exemple, un pour le rapporteur et un autre pour un groupe), ainsi que pour 23 des 30 avis du CdR. Pour les sept autres, qui ont fait l'objet de procédures d'urgence (voir point ***26***), le recours à des experts était impossible, faute de temps.

Figure 3 | Intervention d'experts aux Comités



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par le CESE et par le CdR.

36 Le CdR n'a pas établi de procédure de sélection des experts, dont le choix est laissé à la discrétion du rapporteur. Cela peut susciter des inquiétudes quant à la transparence et à la qualité des experts sélectionnés et induire un risque pour la réputation, la sélection objective des experts et l'absence de conflit d'intérêts étant plus difficiles à démontrer. Le CdR ne dispose pas non plus d'un registre d'experts, et n'est donc pas en mesure de conserver et de réutiliser l'expérience acquise dans le cadre d'un avis.

37 Le CESE a mis en place un registre des conseillers précédemment engagés, et tous les conseillers potentiels doivent présenter un CV attestant d'une expertise pertinente en rapport avec l'objet de l'avis. Le rapporteur peut proposer un candidat au président de la section, qui examine le CV et, le cas échéant, nomme officiellement le conseiller. Aucun critère transparent pour la sélection des experts n'a cependant été établi à l'échelle du Comité.

Les avis ne sont pas toujours communiqués aux législateurs de l'UE dans les délais impartis, et les retards ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi

38 L'influence qu'un avis peut avoir sur l'élaboration des politiques dépend fortement du moment auquel il est émis. Selon l'OCDE, les avis publiés juste avant les débats politiques au Parlement peuvent influencer les discussions, tandis que l'impact de ceux transmis ne serait-ce qu'un jour après le débat est nettement plus faible[14]. Dans le contexte de l'UE, les traités prévoient que les comités sont officiellement associés au processus législatif de l'Union. Pour que les avis des comités aient une incidence, il importe donc de respecter les principales échéances politiques institutionnelles, telles que les délais de dépôt des amendements au Parlement européen, les votes au sein des commissions parlementaires et, au plus tard, les votes en séance plénière.

39 Nous attendrions des Comités:

— qu'ils rendent leurs avis en temps utile, c'est-à-dire dans les délais institutionnels et à un moment où ils peuvent influer sur les législateurs;

— qu'ils aient mis en place des mécanismes permettant de contrôler systématiquement le respect des délais, mais aussi qu'ils évaluent les principaux facteurs à l'origine des retards et proposent des mesures correctrices.

[14] OCDE, *Policy Advisory Systems*, 2017, p. 58.

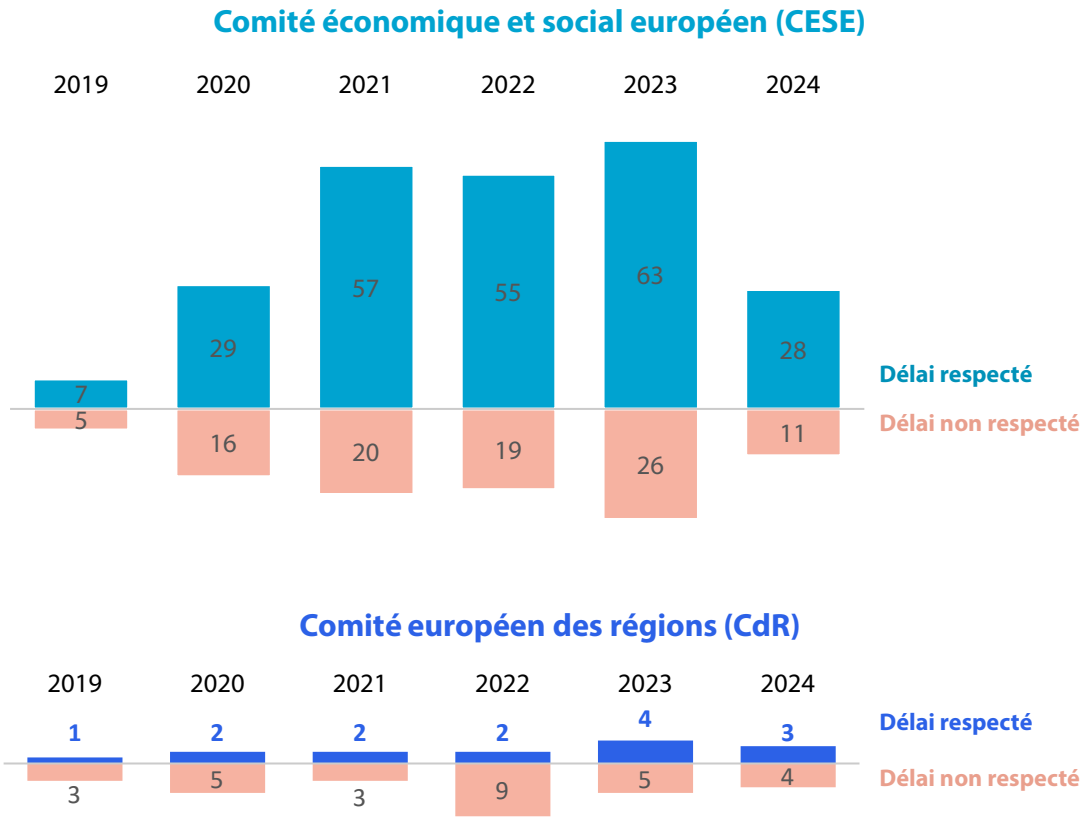
Rendre des avis dans les délais impartis par les institutions est un véritable défi

40 Depuis 2009, le Parlement européen a systématiquement imparti un délai de trois mois pour recevoir les réponses des Comités[15], sauf dans certains cas urgents. Cette pratique a été reconnue dans l'accord de coopération conclu en mai 2024 entre le Parlement européen et le CESE. En ce qui concerne le CdR, aucune disposition juridique n'impose systématiquement le respect d'un délai de trois mois, qui est toutefois imparti dans la pratique pour la majorité (77 %) des saisines par le Parlement européen. Le Conseil fixe une échéance précise ou (dans la plupart des cas) demande que l'avis soit communiqué dans les meilleurs délais. La procédure est relativement souple: ainsi, le Parlement européen peut raccourcir les délais en cas d'urgence, et les Comités ont la possibilité de recourir à des procédures accélérées pour garantir le respect des délais (voir point ***23***).

41 Nous avons analysé les tableaux de données que nous avons reçus des Comités pour la période 2019-2024 afin d'évaluer globalement le respect des délais institutionnels pour les avis émis dans le cadre des saisines obligatoires. Le nombre d'avis demandés aux Comités est lié au programme législatif de l'UE. C'est pourquoi il est moindre en début et en fin de législature du Parlement européen. Dans le cadre de 336 saisines obligatoires du CESE pour cette période, 239 avis (71 %) ont été rendus dans les délais fixés par les institutions. En ce qui concerne les 43 saisines obligatoires du CdR pour cette même période, 14 avis (33 %) ont été rendus dans les délais fixés par les institutions (voir ***figure 4***).

[15] Article 304 du TFUE.

Figure 4 | Saisines obligatoires: respect des délais fixés par les institutions



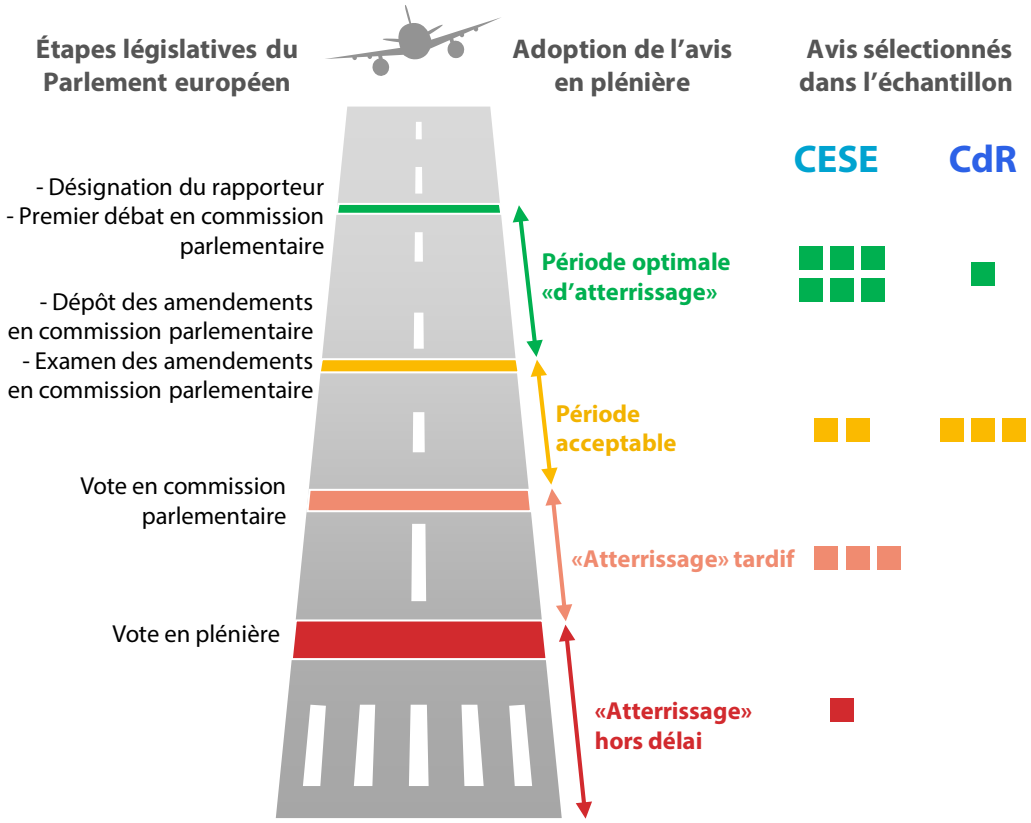
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par le CESE et par le CdR.

En cas de saisine obligatoire, les avis sont parfois transmis trop tard pour être activement pris en considération par le Parlement européen

42 En plus des délais formels fixés par les institutions, les deux Comités s'efforcent de respecter prioritairement les délais politiques – tels que ceux pour les discussions des commissions du Parlement européen et le dépôt de leurs amendements, les votes au sein de ces commissions et, au plus tard, les votes en session plénière du Parlement européen – afin de maximiser les chances de prise en compte de leur contribution. Le respect de ces délais institutionnels pour faire «atterrir» les avis des Comités augmente la probabilité qu'ils soient pertinents et influencent le processus législatif, en particulier s'ils sont rendus avant le premier échange de vues au sein de la commission parlementaire compétente.

43 Nous avons effectué une comparaison entre les dates d'adoption des 14 avis de notre échantillon rendus en session plénière par le CESE sur la base de saisines obligatoires et les principales étapes législatives du Parlement européen. Dans six cas sur 12, le délai optimal pour «faire atterrir» ces textes (voir ***figure 5***) n'a pas été respecté, tandis que dans deux autres cas, la législation proposée a été retirée ou n'a pas encore été adoptée. Au CdR, le délai optimal n'a pas été respecté pour trois des quatre avis de notre échantillon rendus sur la base de saisines obligatoires, mais ceux-ci ont tout de même été rendus à temps pour la mise aux voix des amendements au sein de la commission compétente du Parlement européen. Un avis qui «atterrit» au Parlement européen après l'échéance optimale a moins de chances d'être pris en considération par celui-ci et a donc une influence limitée sur le processus décisionnel de l'UE.

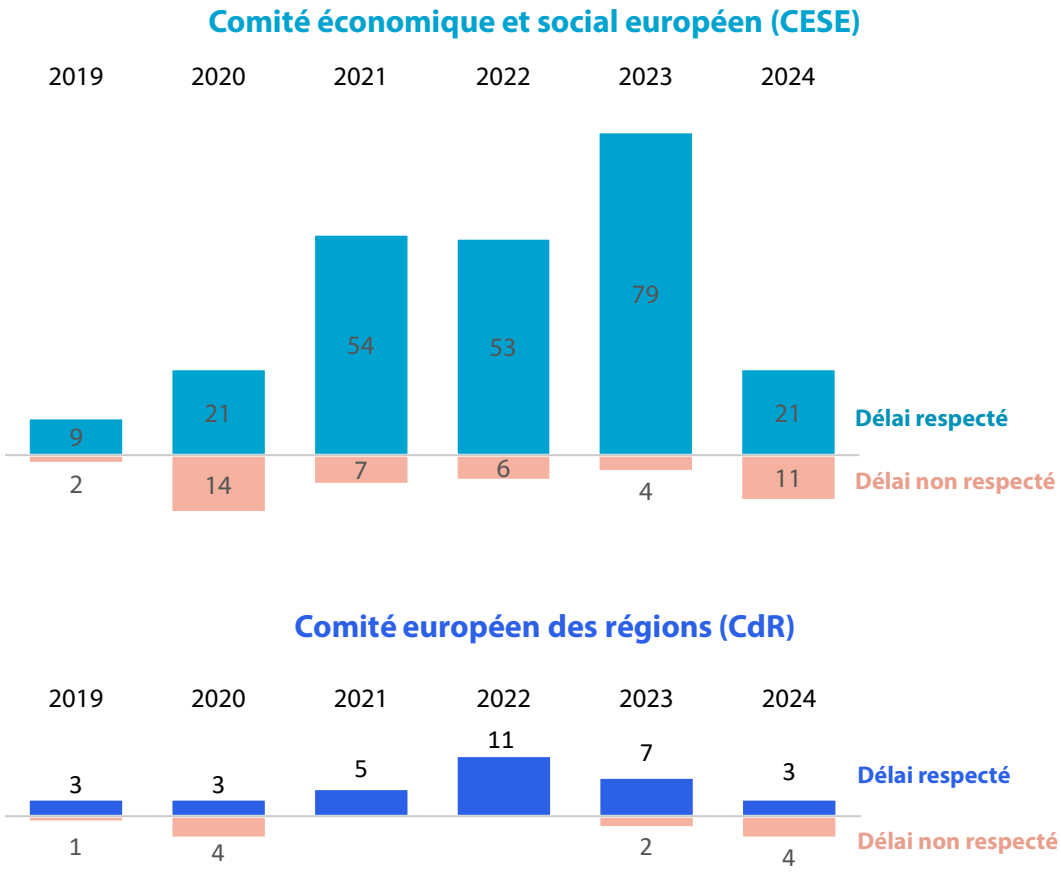
Figure 5 | Comparaison entre les dates d'émission des avis rendus dans le cadre de saisines obligatoires et les étapes législatives du Parlement européen



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'échantillon d'avis du CESE et du CdR.

44 Nous avons également analysé les données reçues des comités pour la période 2019-2024 afin d'évaluer si les délais politiques avaient été globalement respectés pour les avis rendus sur la base de saisines obligatoires. Pour un total de 336 saisines obligatoires du CESE au cours de cette période, 55 avis ont fait l'objet de procédures parlementaires spécifiques ou n'avaient pas encore été pris en considération pour le vote parlementaire correspondant et ont donc été exclus de l'évaluation du respect des délais. Pour les 281 saisines restantes, la plupart (237, soit 84 %) des avis ont été émis avant le vote en commission parlementaire (avec un «atterrissage» à une date «optimale» et «acceptable»), tandis que 44 (16 %) l'ont été après (avec un «atterrissage» «tardif» ou «hors délai»). Pour les 43 saisines obligatoires du CdR au cours de la période 2019-2024, 32 avis (74 %) ont été émis avant le vote en commission parlementaire, tandis que 11 (26 %) l'ont été après (voir ***figure 6***).

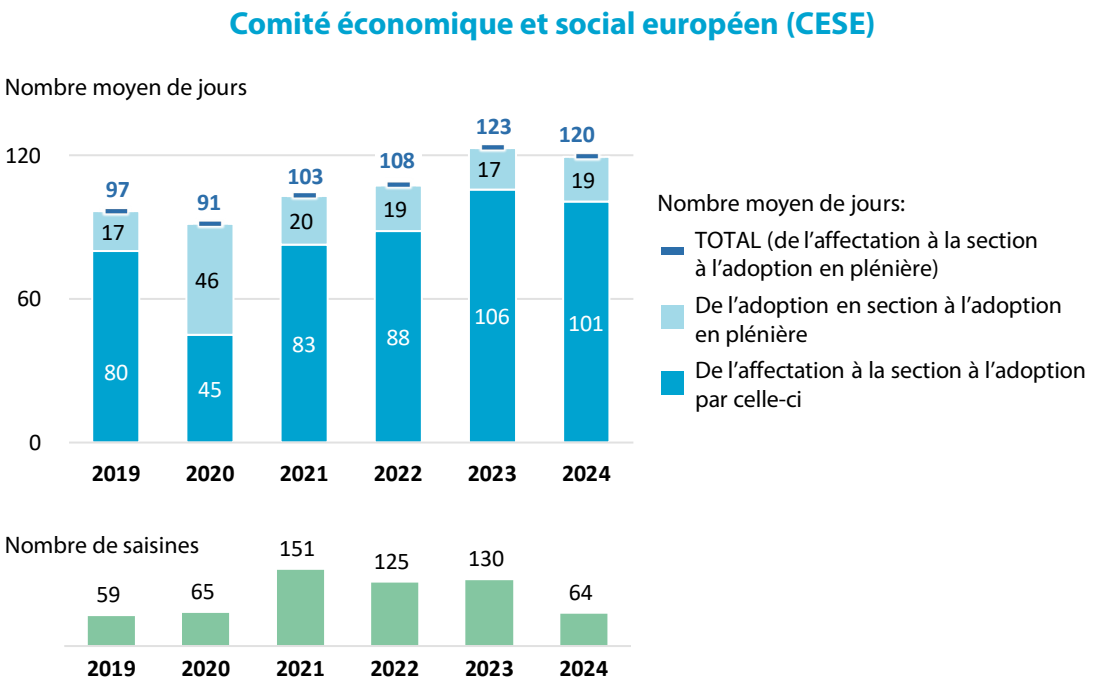
Figure 6 | Saisines obligatoires: respect des délais politiques



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par le CESE et le CdR.

45 Dans le cas du CESE, nous avons constaté que la durée nécessaire à l'adoption des avis rendus sur la base de saisines a augmenté au cours de la période visée par l'audit. La durée moyenne allant de la désignation des sections à l'adoption en plénière est passée de 97 jours en 2019 à 120 jours en 2024 (voir ***figure 7***). La recherche d'un consensus au sein des groupes d'étude prend du temps, et le règlement intérieur du CESE ne limite pas le nombre de réunions des groupes d'étude et des sections. Nous avons relevé des écarts importants entre les différentes étapes de l'élaboration des avis rendus sur la base de 14 saisines obligatoires figurant dans notre échantillon de 30 avis du CESE: la première réunion du groupe d'étude a eu lieu plus de trois mois après la désignation de la section dans trois cas, et même après six mois dans l'un d'eux. Nous avons également relevé deux cas dans lesquels plus de deux mois s'étaient écoulés entre l'adoption en section et celle en plénière (voir l'***annexe IV*** pour plus de précisions).

Figure 7 | Saisines du CESE (nombre de jours entre l'affectation de l'avis à la section et l'adoption en session plénière)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par le CESE.

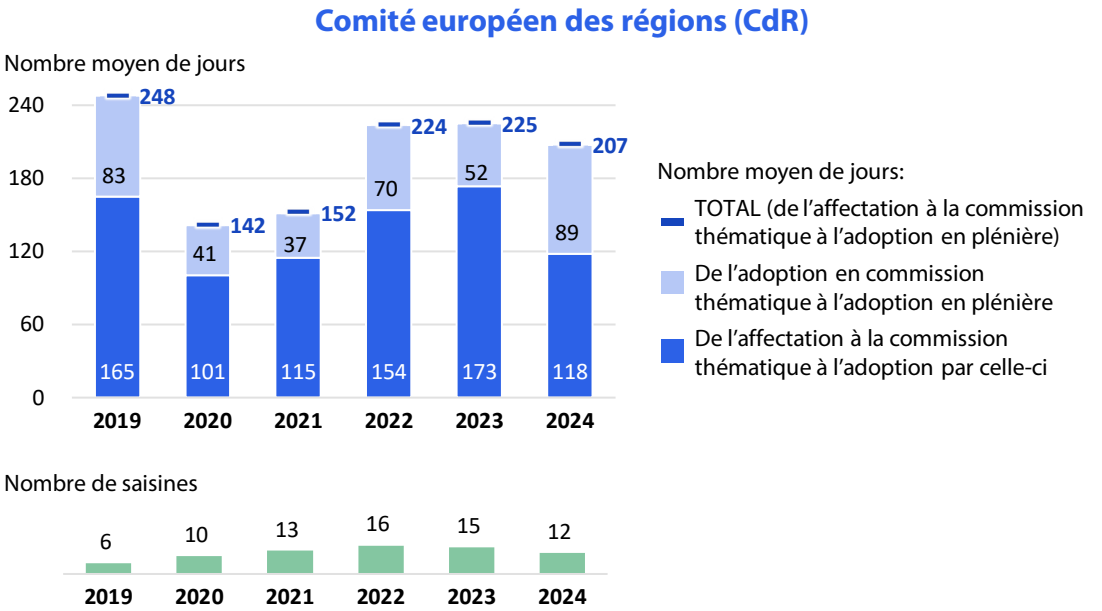
46 Au CdR, les délais d'adoption ont légèrement baissé, passant de 248 jours en 2019 à 207 jours en 2024. Selon son règlement intérieur[16], le nombre de réunions de commission pouvant être organisées pour examiner un projet d'avis est de deux au maximum. Nous avons examiné les 24 avis et les six résolutions de notre échantillon du CdR et constaté que cette règle avait été respectée pour les avis. La règle ne s'appliquait pas aux résolutions, car elles sont adoptées directement en plénière[17]. Les retards sont principalement dus à des facteurs liés au calendrier politique du Comité et à sa structure d'adoption formelle. Le CdR ne se réunit en plénière que cinq à six fois par an: dès lors, si un avis n'est pas élaboré à temps pour une session plénière donnée, son adoption finale peut être reportée de plusieurs semaines, voire mois.

47 Le temps écoulé entre les réunions des commissions et les sessions plénières du CdR représente environ un tiers (31 %) du temps total consacré aux saisines (voir ***figure 8***). Parmi les quatre saisines obligatoires de notre échantillon de 30 avis, nous avons relevé un cas dans lequel 48 jours s'étaient écoulés entre l'adoption en commission et celle en session plénière du CdR, ce qui représente 35 % du nombre total de jours entre l'affectation de l'avis à la commission et son adoption finale (136 jours). Nous avons également constaté que des risques de lenteur peuvent survenir à un stade précoce du flux de travail. Ainsi, une saisine a été examinée au sein d'une commission thématique 64 jours après lui avoir été affectée (voir l'***annexe V*** pour plus de précisions).

[16] Règlement intérieur de 2024 du CdR, article 54, point 1.

[17] Ibid., article 46.

Figure 8 | Saisines du CdR (nombre de jours entre l'affectation de l'avis à la commission et l'adoption en session plénière)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par le CdR.

Les Comités ne réalisent pas systématiquement de suivi du respect des délais institutionnels ou politiques

48 Aucun des deux Comités ne dispose d'un outil automatisé lui permettant de suivre de manière cohérente et systématique le respect des délais, d'indiquer la proximité des échéances institutionnelles et politiques ou d'émettre des alertes automatiques en cas de dépassement de délai. En outre, les données historiques sur le respect des délais fixés par les institutions de l'UE sont difficiles à obtenir.

49 L'outil de gestion des flux de travail du CESE présente les étapes du cycle de vie des avis (données provenant d'Agora relatives à chaque avis, de l'affectation à la section à l'adoption en session plénière) et contient des informations sur les réunions des experts et des groupes d'étude ainsi que des documents connexes. Certains renseignements font cependant défaut, par exemple sur les délais institutionnels fixés pour l'émission des avis sur la base de saisines et sur la diffusion. Pendant la majeure partie de la période auditée, le respect des délais a fait l'objet d'un suivi individuel par le secrétariat de chaque section. Le CESE a mis en place une feuille de calcul fin 2024 afin de réaliser un suivi du respect des délais internes à l'aide d'un encodage manuel par le personnel.

50 Le CdR utilise un autre outil de gestion des flux de travail pour la communication interne, le partage d'informations et le transfert de connaissances entre ses membres et ses agents. Ce système couvre l'intégralité du cycle de vie des avis, depuis les documents de travail jusqu'à l'adoption finale (ensemble des amendements et réunions connexes compris). Il consolide les données provenant d'outils informatiques internes (par exemple Agora) ainsi que celles, spécifiques aux avis, saisies manuellement. Il permet de suivre l'état d'avancement des avis, les étapes intermédiaires et l'impact des avis adoptés, et contient des informations sur les consultations des parties prenantes et les activités extérieures. Nous avons cependant observé que ces fonctions ne sont pas utilisées de manière systématique. Son principal atout est qu'il centralise les informations (par exemple sur les saisines, l'état d'avancement ou encore la charge de travail des commissions du CdR). La supervision à haut niveau s'en trouve renforcée, mais la quantité de données saisies manuellement est élevée. Par ailleurs, le système ne fournit pas d'informations intégrées permettant de faire le lien entre les délais institutionnels et politiques, d'une part, et les objectifs intermédiaires internes en matière de rédaction, de traduction et d'adoption finale, d'autre part. L'environnement informatique est fragmenté, plusieurs systèmes fonctionnant en parallèle. Le CdR ne dispose pas non plus de données historiques sur le respect des délais.

51 Le règlement financier de l'UE impose l'utilisation d'indicateurs de performance pour contrôler l'avancement dans la réalisation des objectifs, dont il doit être rendu compte dans des rapports annuels d'activités[18]. Les deux Comités ont recours à plusieurs indicateurs pour mesurer leur performance. Le CESE utilise 40 indicateurs clés d'activité et de performance[19]. Le CdR utilise quant à lui pas moins de 87 indicateurs de performance clés[20]. Cependant, ni l'un ni l'autre ne dispose d'un indicateur spécifique permettant de contrôler le respect des délais d'émission de ses avis (par exemple, le pourcentage d'avis rendus dans les délais impartis).

[18] Règlement financier, article 33, paragraphe 2, point b), et article 74, paragraphe 9.

[19] Rapport annuel d'activités relatif à 2024 du CESE.

[20] Rapport annuel d'activités relatif à 2024 du CdR.

Les Comités rendent compte de leurs activités de communication, mais fournissent peu d'informations sur l'impact des avis

52 Les organes consultatifs stratégiques devraient formuler leurs conseils dans des formats aisément compréhensibles et les diffuser auprès d'un large public par l'intermédiaire de différents canaux médiatiques[21], afin d'en accroître l'accessibilité. Selon l'OCDE, des conseils avisés contribuent à améliorer les effets des politiques dans un contexte plus large, et il importe d'évaluer les résultats et de mesurer l'efficacité du processus d'offre de conseils[22]. En outre, la boîte à outils de la Commission pour une meilleure réglementation[23] encourage le suivi des réalisations, des résultats et des impacts, qui permet de déterminer si une politique «atteint ses objectifs».

53 Nous attendrions des Comités qu'ils:

— disposent d'une stratégie et d'outils de communication afin d'accroître la visibilité de leurs avis;

— mesurent le rayonnement de leurs avis et leur impact sur le processus législatif de l'UE.

Les Comités disposent tous deux d'un large éventail d'outils de communication et de diffusion, mais qu'ils n'utilisent pas de manière systématique

54 Les deux Comités ont mis au point différents outils et canaux de communication et de diffusion, y compris des sites internet, des pages de médias sociaux, des bulletins d'information et des événements en ligne, qui renforcent tous leur rayonnement numérique. La présence des Comités sur les médias sociaux a doublé entre 2019 et 2024, avec 222 000 abonnés aux comptes du CESE sur ces plateformes et 220 000 à ceux du CdR.

---

[21] OCDE, *Policy advisory systems*, 2017, p. 58 à 60.

[22] Ibid., p. 26 et 79.

[23] Boîte à outils pour une meilleure réglementation 2023, outil n° 43.

55 Toutefois, l'utilisation des différents outils de communication n'est pas systématique. L'outil de gestion des flux de travail du CdR (voir point ***50***) fait état d'un volume très variable d'activités de communication pour notre échantillon de 30 avis. Vingt d'entre eux ont bénéficié de nombreuses activités de communication (communiqués de presse, médias sociaux, points de presse et invitations aux médias), mais le CdR n'a utilisé que les médias sociaux pour cinq autres avis et n'a mené aucune activité de communication pour les cinq derniers (dont trois résolutions élaborées sans rapporteur et ayant fait l'objet d'un suivi limité). Malgré l'existence d'un cadre de communication clair et d'outils d'information, les activités de communication restent peu documentées dans la pratique.

56 Il s'est avéré impossible de réaliser une évaluation similaire pour le CESE, étant donné que son système de gestion des flux de travail n'est pas conçu pour enregistrer ou suivre les activités de communication et de suivi liées aux avis (voir point ***49***). Le CESE a modifié son cadre de communication dans sa stratégie de communication pour la période 2022-2027. Afin de remédier aux lacunes de la stratégie précédente (fragmentation des efforts, faible visibilité et absence d'évaluation d'impact), la stratégie actuelle prévoit des projets prioritaires (refonte du site internet, ouverture d'un studio audiovisuel, stratégie en matière de médias sociaux, amélioration du suivi des avis et indicateurs de performance).

57 Les Comités ont tous deux renforcé leur coopération interinstitutionnelle avec le Parlement européen et la Commission, passant d'échanges informels à des cadres structurés conçus pour améliorer leur contribution au cycle politique de l'Union (voir ***encadré 1*** pour en savoir plus).

Encadré 1

Coopération interinstitutionnelle avec le Parlement européen et la Commission européenne

L'accord de coopération conclu en 2024 entre le Parlement européen et le CESE clarifie les procédures de demande d'avis exploratoires par les commissions parlementaires, prévoit une sélection conjointe de la législation en vue d'une évaluation *ex post* et formalise la tenue régulière de réunions de haut niveau entre les instances dirigeantes du Parlement européen et du Comité. Le protocole conclu en 2022 entre la Commission européenne et le CESE prévoyait qu'ils dégagent ensemble chaque année dans le programme de travail de la Commission cinq sujets pouvant faire l'objet d'avis exploratoires, ce qui a permis au Comité de contribuer aux évaluations et analyses d'impact de la Commission.

L'accord de coopération de 2024 entre le Parlement européen et le CdR prévoit la détermination conjointe d'avis de prospective, la participation du Comité aux réunions des commissions parlementaires et de l'intergroupe, ainsi que la collaboration en matière d'amélioration de la réglementation au moyen d'évaluations conjointes de la législation de l'UE et des programmes de dépenses. L'accord de coopération conclu en 2024 avec la Commission européenne renforce le dialogue politique grâce à la participation du président de la Commission et des commissaires aux sessions plénières du CdR, établit des canaux directs pour la contribution des régions à l'élaboration des politiques, et impose aux services de la Commission de fournir un retour d'information ciblé sur les contributions du CdR en matière d'amendements et sur ses recommandations.

Aucun des Comités n'a conclu de tels accords de coopération formels avec le Conseil.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CESE et du CdR.

58 Aussi bien le CESE que le CdR ont mis en place des réseaux visant à renforcer l'engagement des parties prenantes et la communication ciblée (voir ***figure 9***). Le CESE coopère avec le groupe de liaison avec la société civile ainsi que les conseils économiques et sociaux nationaux, et organise des événements de partenariat avec des organisations de la société civile afin de promouvoir le dialogue et la visibilité. Pour l'élaboration de ses avis, il a également mis au point un dialogue structuré pour consulter les organisations de jeunesse (le Test jeunesse de l'UE) et la société civile organisée des pays candidats. Le CdR associe les représentants locaux et régionaux par l'intermédiaire de réseaux tels que le réseau de pôles régionaux, l'Alliance pour la cohésion, le programme des jeunes mandataires politiques et le réseau de conseillers de l'UE, ainsi que d'initiatives, entre autres la Semaine européenne des régions et des villes.

Figure 9 | Réseaux et activités de communication ciblées du CESE et du CdR

Source: Cour des comptes européenne.

59 Selon les stratégies de communication des Comités, les efforts de communication et de diffusion ciblent principalement les institutions de l'UE, la société civile et les acteurs régionaux. Les Comités ont mis en place des accords interinstitutionnels, des activités de communication ciblées et des réseaux visant à développer les relations et à accroître la coopération avec leur public. Les priorités en matière de communication des deux Comités sont définies par le bureau, dans le droit fil des priorités politiques. Au CdR, pour ce qui est des avis, l'utilisation faite de ces réseaux et les activités de diffusion sont à la discrétion du rapporteur (voir aussi point ***30***).

Les Comités ne vérifient pas systématiquement dans quelle mesure il a été tenu compte de leurs avis dans la législation finale

60 Selon l'OCDE, les conseils stratégiques doivent être pertinents et avoir un impact sur le processus d'élaboration des politiques. Nous avons constaté que les deux Comités avaient revu le format de leurs avis afin de les rendre plus clairs, plus courts et plus faciles à utiliser par les décideurs politiques.

61 Pour le suivi de leurs activités, les deux Comités ont principalement recours à des indicateurs quantitatifs, tels que le nombre d'avis adoptés, les mentions dans les médias et la couverture dans les médias sociaux, mais ils n'évaluent pas systématiquement l'impact de leurs avis sur la législation finale. Les informations communiquées par le CESE sont fragmentées et axées sur les réalisations. Le suivi est informel et aucun rapport annuel d'impact n'est établi. Le CdR produit des rapports annuels d'impact, mais ceux-ci servent eux aussi à apprécier les activités plutôt que l'impact. Malgré les récentes révisions des formats des avis et les initiatives pilotes visant à améliorer leur convivialité et la traçabilité des travaux des Comités, ni l'un ni l'autre ne vérifie systématiquement si ses recommandations sont prises en considération dans la législation de l'Union.

62 Les indicateurs clés d'activité et de performance de 2024 du CESE décrivent les principales réalisations politiques pour les thèmes centraux, mais ils ne sont pas assez qualitatifs et devraient être plus systématiquement axés sur les effets. Les secrétariats des trois groupes et des sections recueillent les retours d'information des parties prenantes institutionnelles, mais pas de manière structurée ni centralisée. L'outil de gestion des flux de travail du CESE n'est pas non plus conçu pour stocker ce type de données. La Commission fournit un document de suivi trimestriel dans lequel elle présente de façon synthétique les suites données aux avis du Comité ou la manière dont elle en a tenu compte. Celui-ci a publié un rapport ponctuel intitulé «Réalisations récentes du CESE», qui témoigne de ses réussites, mais il présente l'impact de 11 avis seulement. Par ailleurs, il n'a pas encore établi de cadre de performance systématique ni de rapport annuel d'impact, bien que cela soit préconisé dans sa stratégie de communication pour la période 2022-2027.

63 En revanche, le CdR a imposé dans son règlement intérieur de 2014[24] l'établissement d'un rapport annuel d'impact sur la base des contributions des institutions de l'UE et de ses propres indicateurs de performance clés. Les rapports d'impact annuels du CdR devraient en principe comporter une analyse qualitative, mais ils sont principalement axés sur les réalisations, et les effets des politiques n'y sont pas systématiquement analysés. Le suivi des travaux relatifs à chaque initiative législative est effectué au sein des directions, mais pas de manière centralisée, ce qui empêche de déterminer si les recommandations du CdR sont reprises dans les rapports du Parlement européen, les conclusions du Conseil ou la législation finale. L'outil de gestion des flux de travail, certes conçu pour enregistrer les activités de diffusion, n'est pas systématiquement utilisé pour l'évaluation d'impact et les données qui l'alimentent sont souvent incomplètes.

64 Les deux Comités ont mis à jour le format de leurs avis afin d'en améliorer la clarté et la convivialité. Le CESE a lancé en 2024 un projet pilote permettant aux rapporteurs de suggérer des modifications spécifiques aux propositions législatives au moyen d'un format identique à celui utilisé par le Parlement européen, ce qui facilite leur prise en considération. Le CdR élabore ses avis à partir de modèles qui, depuis 2015, comportent une section consacrée aux modifications d'ordre législatif pour les avis rendus sur la base de saisines obligatoires. Le CdR a révisé ses modèles d'avis en 2024 afin de raccourcir les textes et de clarifier les recommandations. Ces modifications visent à faciliter l'intégration des contributions du Comité dans la législation de l'UE et le suivi de leur prise en considération.

[24] Article 59 (article 61 du règlement intérieur de 2024 du CdR).

65 Pour dix avis rendus par chaque Comité sur la base de saisines obligatoires figurant dans notre échantillon, nous avons comparé, à l'aide d'outils d'IA, les propositions de la Commission, les modifications proposées dans les avis des Comités et les textes législatifs finaux. Nous avons relevé des corrélations potentielles entre des éléments figurant dans les avis des Comités et la législation adoptée dans neuf cas pour le CESE et dans huit pour le CdR. Bien que cette analyse ne suffise à elle seule à établir un lien de causalité entre les avis du Comité et les modifications apportées à la législation, elle montre qu'une évaluation d'impact est possible moyennant un suivi étroit du processus législatif et un retour d'information des parties prenantes. L'***encadré 2*** donne des exemples d'avis, rendus sur la base de saisines, susceptibles d'avoir eu une influence sur le texte final adopté (voir ***annexe VI*** pour de plus amples informations sur les avis d'initiative).

Encadré 2

Avis rendus sur la base de saisines, susceptibles d'avoir eu une influence sur les modifications législatives

CESE – Révision des systèmes d'indications géographiques de l'UE

Le CESE a adopté le 13 juillet 2022 un avis sur la révision des systèmes d'indications géographiques de l'UE pour les produits agricoles et les denrées alimentaires, les vins et les boissons spiritueuses. Dans sa proposition législative initiale relative à ces indications géographiques et aux systèmes de qualité pour les produits agricoles, la Commission suggérait de modifier trois règlements existants (les règlements (UE) n° 1308/2013, (UE) 2017/1001 et (UE) 2019/787) et d'en abroger un autre (le règlement (UE) 1151/2012).

En raison de la complexité de la législation proposée, le processus a été plus long que d'ordinaire et les négociations entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission n'ont débuté qu'en juin 2023. Le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord au cours du quatrième cycle de négociations, le 24 octobre de la même année. Le Parlement européen a adopté le texte le 28 février 2024 et le Conseil, le 6 mars. L'acte final a été signé le 11 avril 2024.

Aux points 1.9 et 4.19, en particulier, de son avis, le CESE s'est opposé à la définition de l'«évocation» introduite à l'article 27, paragraphe 2, de la proposition. À la suite de cet avis, la définition proposée n'a pas été retenue dans le texte final du règlement.

Le CESE s'est également opposé, au point 4.5 de l'avis, à la délégation de tâches à l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, prévue à l'article 17, paragraphe 5, à l'article 19, paragraphe 10, à l'article 23, paragraphe 7, à l'article 25, paragraphe 10, à l'article 26, paragraphe 6, et à l'article 46 de la proposition. Là aussi, à la suite de l'avis, seule la délégation initialement prévue à l'article 34, paragraphe 3, de la proposition a été conservée (elle est à présent visée à l'article 35, paragraphe 2, du règlement), les autres délégations de tâches ayant été supprimées.

CdR – Législation de l'UE en matière de cybersécurité et de résilience numérique

Le CdR a adopté son avis sur la législation de l'UE en matière de cybersécurité le 30 novembre 2023.

Lors de sa session plénière du 24 avril 2024, le Parlement européen a adopté une résolution législative sur la proposition de règlement établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir. Il a arrêté sa position en première lecture et l'a transmise au Conseil.

Le Parlement a tenu compte de l'avis du CdR et a fait référence au fait que les collectivités locales étaient particulièrement vulnérables, notamment en raison de leurs ressources limitées. Il est fait état au considérant 1 d'une interconnexion sans cesse croissante et de possibles vulnérabilités, y compris aux niveaux local et régional[25].

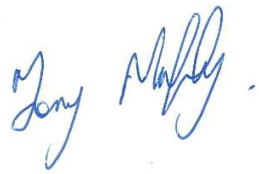
D'autres modifications législatives proposées par le CdR, telles qu'une référence claire aux administrations infranationales, qu'elles soient ou non considérées comme hautement critiques au regard du droit national, n'ont toutefois pas été retenues.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CESE et du CdR.

66 La stratégie de communication du CESE pour la période 2022-2027 définit l'évaluation de la performance comme un objectif clé, mais le suivi reste axé sur les réalisations plutôt que sur les effets, et il n'existe pas de cadre structuré pour l'évaluation d'impact. Le CdR produit des rapports annuels d'impact, mais ses indicateurs restent également, dans une large mesure, axés sur les réalisations (nombre de réunions, mentions dans les médias, etc.). Bien qu'ils reconnaissent que la mesure de l'impact constitue une priorité stratégique, les deux Comités n'y procèdent pas encore systématiquement.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Jan Gregor, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 février 2026.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

[25] Règlement (UE) 2025/38.

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

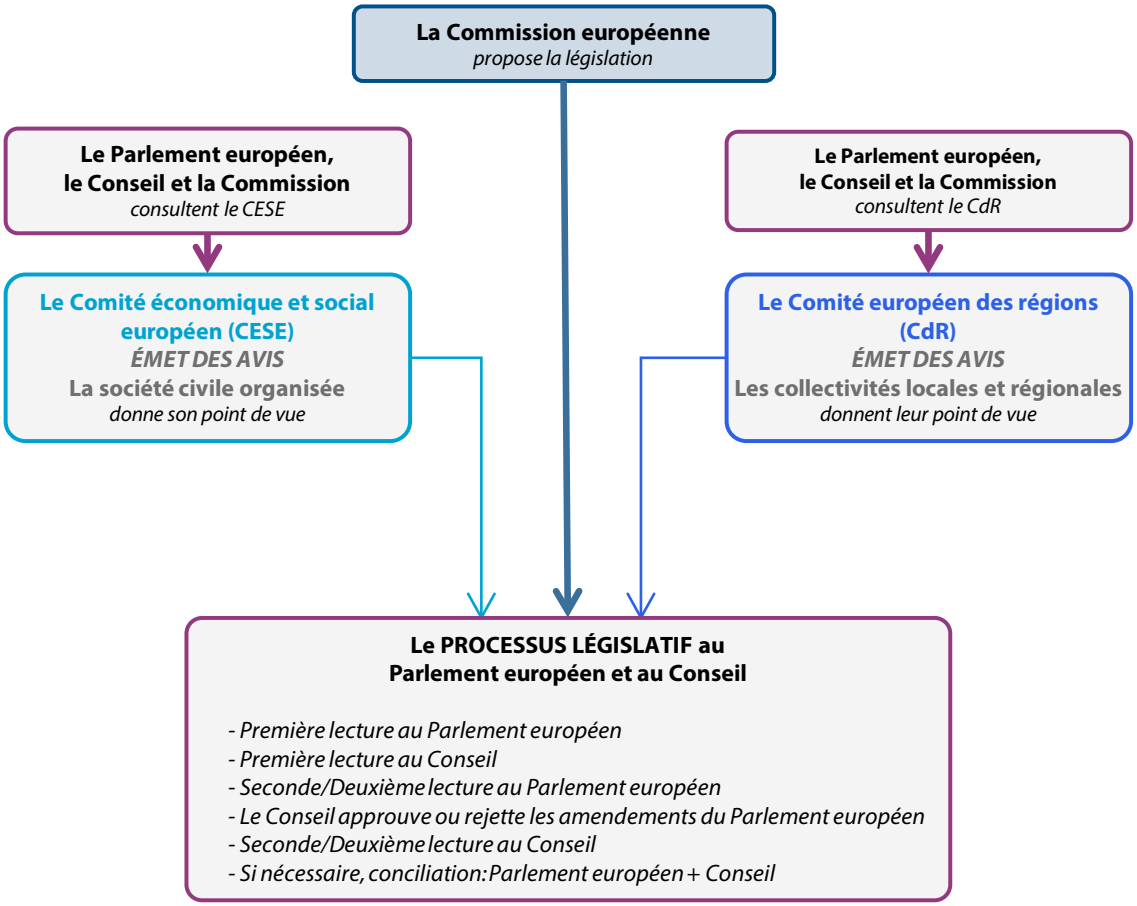
Historique et finalité des organes consultatifs de l'UE

01 L'Union européenne a institué deux organes consultatifs dans le but d'améliorer la représentation des différentes parties prenantes dans le processus décisionnel de l'UE, y compris les autorités régionales, la société civile et les acteurs économiques (employeurs, travailleurs et consommateurs), et de favoriser le dialogue entre eux. Ces organes ont pour objectifs:

- de renforcer la démocratie participative (moyennant la consultation des personnes concernées par un point du règlement politique avant la prise de décision);
- de faire respecter le principe de subsidiarité (selon lequel l'UE ne prend des mesures que si celles-ci sont susceptibles d'être plus efficaces que des mesures prises au niveau national, régional ou local);
- de veiller à la prise en compte dans le processus décisionnel de l'UE des points de vue des citoyens aux niveaux local et régional, ainsi que de ceux des différents secteurs.

02 Ces deux organes sont le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions (CdR), ci-après dénommés les «Comités». Ils doivent être consultés par le Parlement européen, le Conseil et la Commission au cours du processus législatif de l'UE lorsque les textes portent sur l'un de leurs domaines d'expertise. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) définit les cas dans lesquels cette consultation est obligatoire, mais prévoit également que les Comités peuvent émettre un avis de leur propre initiative (articles 304 et 307 du TFUE). Le rôle des Comités dans le processus décisionnel de l'UE consiste principalement à fournir des conseils législatifs et stratégiques aux institutions européennes en leur proposant des avis et des recommandations motivés. En outre, ils mènent des activités de communication destinées à informer le public et les parties prenantes de leurs travaux de manière accessible (voir ***figure 1***).

Figure 1 | Rôles des organes consultatifs de l'UE dans le processus décisionnel européen



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de L'ABC du droit de l'Union européenne, direction générale de la communication de la Commission européenne et Borchardt, K.-D.

Le Comité économique et social européen

03 Institué en 1957 par le traité de Rome[1], le CESE joue un rôle consultatif formel auprès de différents groupes économiques et sociaux dans l'élaboration des politiques et de la législation européennes. Il a pour mission de faire le lien entre les institutions de l'UE et la société civile organisée en promouvant la démocratie participative.

[1] Articles 4 et 193 à 198.

04 Le CESE est composé de représentants de trois groupes: **les employeurs** (intérêts des entreprises), **les travailleurs** (syndicats) et **différentes organisations de la société civile** (par exemple les organisations non gouvernementales (ONG), les agriculteurs, les consommateurs ou les membres de certaines professions). L'objectif est de parvenir à un consensus entre ces groupes afin que les avis du CESE reflètent les intérêts économiques et sociaux des citoyens de l'UE. Les membres du Comité sont désignés par les gouvernements nationaux et nommés par le Conseil de l'UE pour un mandat de cinq ans renouvelable. En 2024, le CESE employait 712 agents et fonctionnait avec un budget de 165 millions d'euros, affecté aux dépenses de personnel (72 %) ainsi qu'aux immeubles et aux dépenses diverses de fonctionnement (28 %). La ***figure 2*** présente les rôles, les responsabilités et la structure du CESE.

Figure 2 | Rôles, responsabilités et structure du CESE

Comité économique et social européen (CESE)

Création et finalité

Le CESE a été institué par le traité de Rome en 1957.
Finalité: agir en tant qu'organe consultatif représentant différents groupes d'intérêts économiques et sociaux, y compris les employeurs, les travailleurs et les organisations de la société civile, et veiller à faire entendre la voix de ces parties prenantes au cours du processus législatif de l'UE.

Évolution dans le temps

Depuis la création du CESE en 1957, son champ d'action n'est plus uniquement axé sur l'intégration industrielle, mais englobe des questions plus larges d'ordre socio-économique et touchant à la société civile. Le traité de Maastricht (de 1992) a conféré au CESE une plus grande autonomie et formalisé son rôle dans la démocratie participative.

Structure et fonctionnement

Composition: 350 membres représentant des organisations d'employeurs, de travailleurs et de la société civile. Les membres sont nommés par le Conseil de l'Union européenne sur la base de propositions des gouvernements nationaux.

Bureau: composé du président et des vice-présidents du Comité ainsi que d'autres membres qui coordonnent ses travaux.

Sections: six sections couvrant chacune un domaine thématique spécifique comme l'emploi, le marché unique et les relations extérieures. Les membres sont affectés à des sections pour l'élaboration des avis et des rapports.

Plénière: l'assemblée se réunit en session plénière neuf fois par an pour adopter les avis, rapports et résolutions. Cette assemblée comprend tous les membres du CESE et constitue son organe de décision suprême.

Source: Cour des comptes européenne.

05 Adoptés par un vote à la majorité simple, les avis sont élaborés par six sections thématiques et la commission consultative des mutations industrielles, ainsi que par plusieurs observatoires et par des groupes *ad hoc*. Ces organes couvrent différentes politiques de l'UE: économie, affaires sociales, transports, environnement, marché intérieur et relations extérieures. Les membres du CESE siègent dans un ou plusieurs de ces organes, en fonction de leurs domaines d'expertise. Les trois groupes (employeurs, travailleurs et organisations de la société civile) utilisent une méthode de travail consensuelle appelée «compromis dynamique». Il s'agit d'obtenir le consensus le plus large possible entre les trois groupes, qui représentent tous les acteurs clés de la société civile, dans les avis adoptés.

Le Comité européen des régions

06 Le CdR a été créé en 1994, à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, afin de donner un rôle consultatif formel aux collectivités locales et régionales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'UE. Le principe de subsidiarité étant un élément essentiel des traités de l'UE, la mission du CdR est d'apporter la contribution des collectivités infranationales au processus d'élaboration de la législation et des politiques européennes.

07 Le CdR représente les collectivités locales et régionales de toute l'UE et se compose de membres nommés pour un mandat de cinq ans par les gouvernements nationaux. Il s'agit d'une assemblée politique dont les membres doivent être des élus régionaux ou locaux (par exemple, des présidents de collectivités régionales, des maires ou encore des membres d'assemblées régionales ou locales). Le CdR n'était initialement consulté que sur quelques domaines d'action, mais son rôle s'est élargi au fil du temps, notamment avec le traité de Lisbonne. Ce dernier confère également au CdR le droit de contester la législation de l'UE devant la Cour de justice de l'Union européenne en cas de violation du principe de subsidiarité par un acte législatif et de défendre ses propres prérogatives[2]. À la fin 2024, le CdR n'avait pas exercé ce droit, mais avait envisagé de le faire pour deux actes législatifs qui n'ont finalement pas été adoptés. En 2024, il employait 587 agents et fonctionnait avec un budget de 122 millions d'euros, affecté aux dépenses de personnel (72 %) ainsi qu'aux immeubles et aux dépenses diverses de fonctionnement (28 %). La ***figure 3*** présente de manière plus détaillée les rôles, les responsabilités et la structure du CdR.

[2] Article 8 du protocole n° 2 du TFUE.

Figure 3 | Rôles, responsabilités et structure du CdR

Comité européen des régions (CdR)

Création et finalité

Le CdR a été institué en 1994 à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, pour répondre à une demande accrue de représentation des collectivités régionales et locales dans la gouvernance de l'UE.

Finalité: fournir une plateforme formelle aux collectivités locales et régionales, en veillant à ce qu'elles contribuent à la législation qui a une incidence sur les questions touchant les régions ou les localités.

Évolution dans le temps

Depuis la création du CdR en 1994, son mandat s'est élargi avec les traités successifs de l'UE, dont celui de Lisbonne (de 2009), qui lui a conféré le droit de contester la législation de l'UE pour violation du principe de subsidiarité. Son rôle consultatif s'est accru pour couvrir toute une série de domaines d'action, tels que l'action pour le climat et le développement régional.

Structure et fonctionnement

Composition: 350 membres titulaires d'un mandat électoral ou politiquement responsables devant une assemblée régionale ou locale. Les membres sont désignés par les États membres et nommés par le Conseil de l'Union européenne.

Bureau: composé du président et des vice-présidents du Comité, des présidents des groupes politiques ainsi que d'autres membres qui coordonnent ses travaux.

Commissions: six commissions permanentes organisées par domaine politique (environnement, éducation, politique économique, etc.), chargées d'élaborer des avis et des résolutions.

Plénière: l'assemblée du CdR se réunit en session plénière cinq ou six fois par an pour adopter les avis, rapports et résolutions. Cette assemblée comprend tous les membres et constitue son organe de décision suprême.

Source: Cour des comptes européenne.

08 Les membres du CdR sont regroupés en fonction de leur appartenance politique. Six commissions thématiques effectuent les travaux législatifs, qui couvrent un large éventail de domaines concernant les collectivités locales et régionales. Au sein de ces commissions, les membres du CdR élaborent des avis sur des propositions et initiatives législatives de l'UE et débattent d'autres questions importantes. Tous les grands groupes politiques sont représentés au sein des commissions thématiques, et les rapporteurs sont désignés de manière à refléter un équilibre entre les régions et les appartenances politiques. Les avis sont adoptés par un processus d'amendements, d'abord en commission, puis en plénière à la majorité des suffrages, ce qui garantit encore davantage leur représentativité en tant qu'avis collectif.

Les services partagés des Comités

09 Le CdR et le CESE partagent plusieurs services administratifs et de soutien (traduction, logistique, infrastructure informatique, sécurité et gestion des bâtiments). Ce modèle a été mis en place pour générer des économies d'échelle et éviter la duplication des ressources, puisque les deux Comités sont de relativement petite taille par rapport aux autres organes de l'UE et ont des activités comparables. Un accord formel entre les deux Comités définit le fonctionnement des services conjoints.

Les avis émis par les Comités

10 Pour remplir leur rôle consultatif, les Comités émettent des avis, à la demande d'une autre institution de l'UE ou de leur propre initiative[3]. Au sein des deux Comités, les avis sont élaborés par l'un de leurs membres désigné comme «rapporteur», qui peut s'appuyer sur les conseils d'experts externes. Les avis sont adoptés lors des réunions plénières des Comités, après avoir été préalablement approuvés en différentes étapes. La ***figure 4*** présente davantage d'informations sur les types de documents émis par les Comités.

Figure 4 | Documents produits par les Comités

Comité économique et social européen (CESE)	Comité européen des régions (CdR)
Saisines (article 51, point 1): avis rendus sur la base de saisines, obligatoires (*) ou facultatives (**), par le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen et/ou la Commission européenne. **Avis exploratoires (article 51, point 2):** avis rendus sur la base de demandes d'institutions de l'UE visant à recueillir les points de vue des parties prenantes avant d'élaborer des propositions législatives. **Avis d'initiative (article 52):** avis sur des questions émergentes ou des préoccupations du public, ils représentent 15 à 20 % du nombre total de documents produits par le CESE. **Autres avis, résolutions et rapports (articles 14 et 50):** il s'agit de rapports d'information et d'évaluation, de résolutions et de documents de prise de position.	**Saisines (article 41, point a)):** obligatoires (*) ou facultatives (**). Les saisines dites «de prospective» concernent des politiques qui touchent les collectivités locales et régionales, telles que la santé publique et les transports. **Avis d'initiative sur la base de documents de la Commission européenne (article 41, point b), sous i):** avis rendus sur la base de demandes d'institutions de l'UE visant à recueillir les points de vue des parties prenantes avant d'élaborer des propositions législatives. **Avis entièrement de la propre initiative du Comité (article 41, point b), sous ii):** essentiellement destinés à renforcer le rôle des collectivités régionales et locales. **Résolutions (article 46):** déclarations politiques adoptées par le CdR pour exprimer sa position collective sur une question qui a une portée politique. Elles ne relèvent pas de la procédure législative et ne sont pas publiées au Journal officiel.

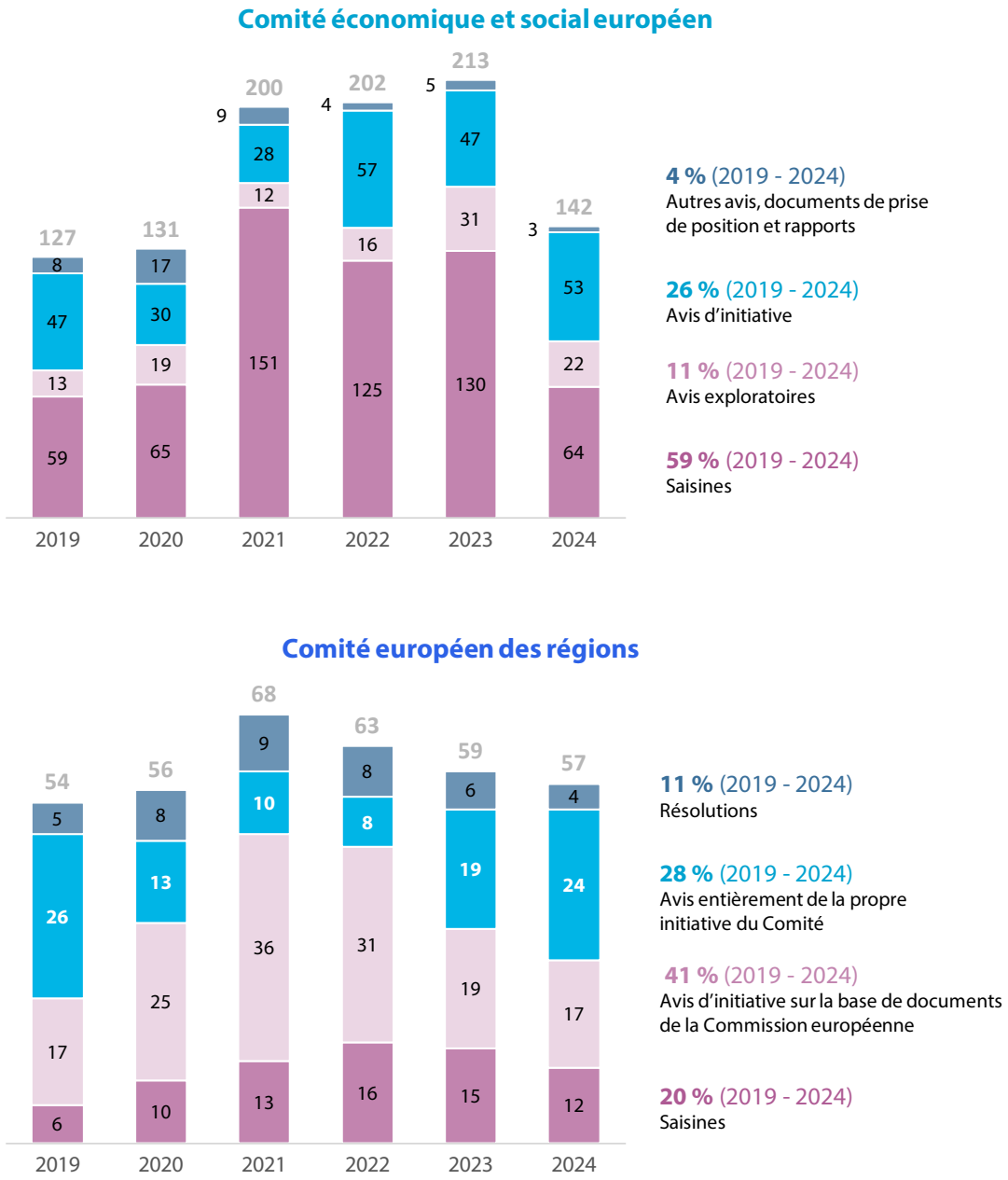
Remarque:
(*) Une saisine est obligatoire lorsque la consultation d'un comité est explicitement requise dans la base juridique (l'article correspondant du TFUE).
(**) Une saisine est facultative lorsque la consultation d'un comité n'est pas explicitement requise.

Source: Cour des comptes européenne.

11 Le nombre d'avis varie d'une année à l'autre; pour le CdR, il peut aller de 50 à 70; pour le CESE, de 150 à environ 220, en fonction de facteurs tels que le cycle législatif et les priorités des Comités. Ceux-ci produisent également un petit nombre d'autres documents. La ***figure 5*** présente de plus amples informations sur les documents publiés par les Comités entre 2019 et 2024.

[3] Articles 304 et 307 du TFUE.

Figure 5 | Documents produits par le CESE et par le CdR pendant la période 2019-2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CESE et du CdR.

Étendue et approche de l'audit

12 Notre méthodologie d'audit est conforme aux normes internationales d'audit émises par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Notre audit a porté sur les processus d'élaboration des avis utilisés par le CESE et le CdR entre 2019 et 2024. Nous avons examiné différents types d'avis et tous les aspects de leur élaboration, de la planification stratégique des Comités à l'impact de leurs travaux. Nous n'avons pas examiné le contenu proprement dit des avis. Les membres des Comités sont responsables de l'élaboration des avis. Ils sont assistés par les agents administratifs ainsi que par des experts (appelés «conseillers» au CESE).

13 Compte tenu du caractère unique des travaux des Comités, une analyse de leurs coûts par rapport au nombre d'avis rendus ne serait pas pertinente. Nous nous sommes donc concentrés sur leur mission principale, à savoir contribuer à la démocratie participative au niveau de l'UE, et avons évalué les processus utilisés par les deux organes consultatifs à l'appui:

— de la production d'avis percutants de qualité;

— de l'émission d'avis en temps utile pour contribuer au processus législatif;

— de l'analyse de la prise en considération, par les parties prenantes institutionnelles, de leurs points de vue au cours du processus législatif.

14 Notre approche d'audit a consisté à combiner l'examen de documents, l'analyse d'un échantillon d'avis et les travaux sur le terrain. Nous avons sélectionné, pour chaque Comité, un échantillon de 30 avis couvrant les différents types d'avis et domaines d'action et toutes les années de la législature (2019-2024). La ***figure 6*** montre les travaux d'audit effectués pour obtenir les éléments probants sous-tendant nos observations.

Figure 6 | Travaux d'audit effectués

Nous avons étudié la documentation interne des Comités relative à l'élaboration des avis, à la gestion des flux de travail, à l'assurance de la qualité et à l'analyse d'impact. Nous avons également analysé des rapports et des publications ainsi que des statistiques sur les avis émis.

Échantillon de ***60 avis***
(30 de chaque Comité) élaborés au cours de la période 2019-2024

Nous avons examiné le processus d'élaboration, les mesures de contrôle de la qualité, ainsi que le respect des délais et du règlement intérieur.

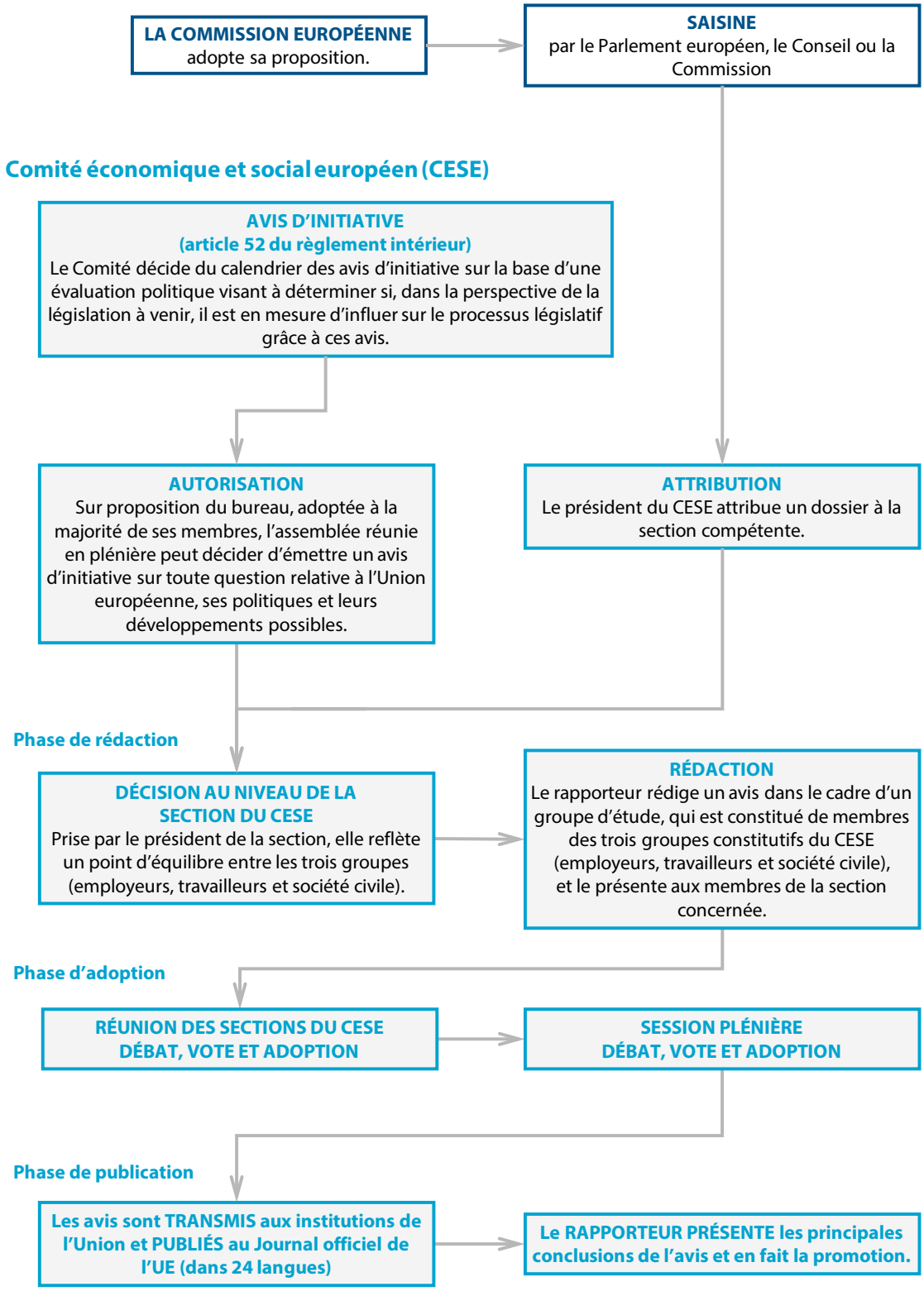
Échantillon de ***20 avis rendus sur la base de saisines obligatoires*** *(10 de chaque Comité)*

Nous avons évalué, avec l'aide de l'IA, les modifications apportées au cours du processus législatif (proposition de la Commission, amendements proposés dans les avis des Comités et texte législatif adopté).

Nous nous sommes entretenus avec des représentants des principales parties prenantes ayant eu des interactions avec le CESE et le CdR, à savoir le Parlement européen, le Conseil et la Commission, une sélection de villes et régions, ainsi que les employeurs, les travailleurs, la société civile et le monde universitaire.

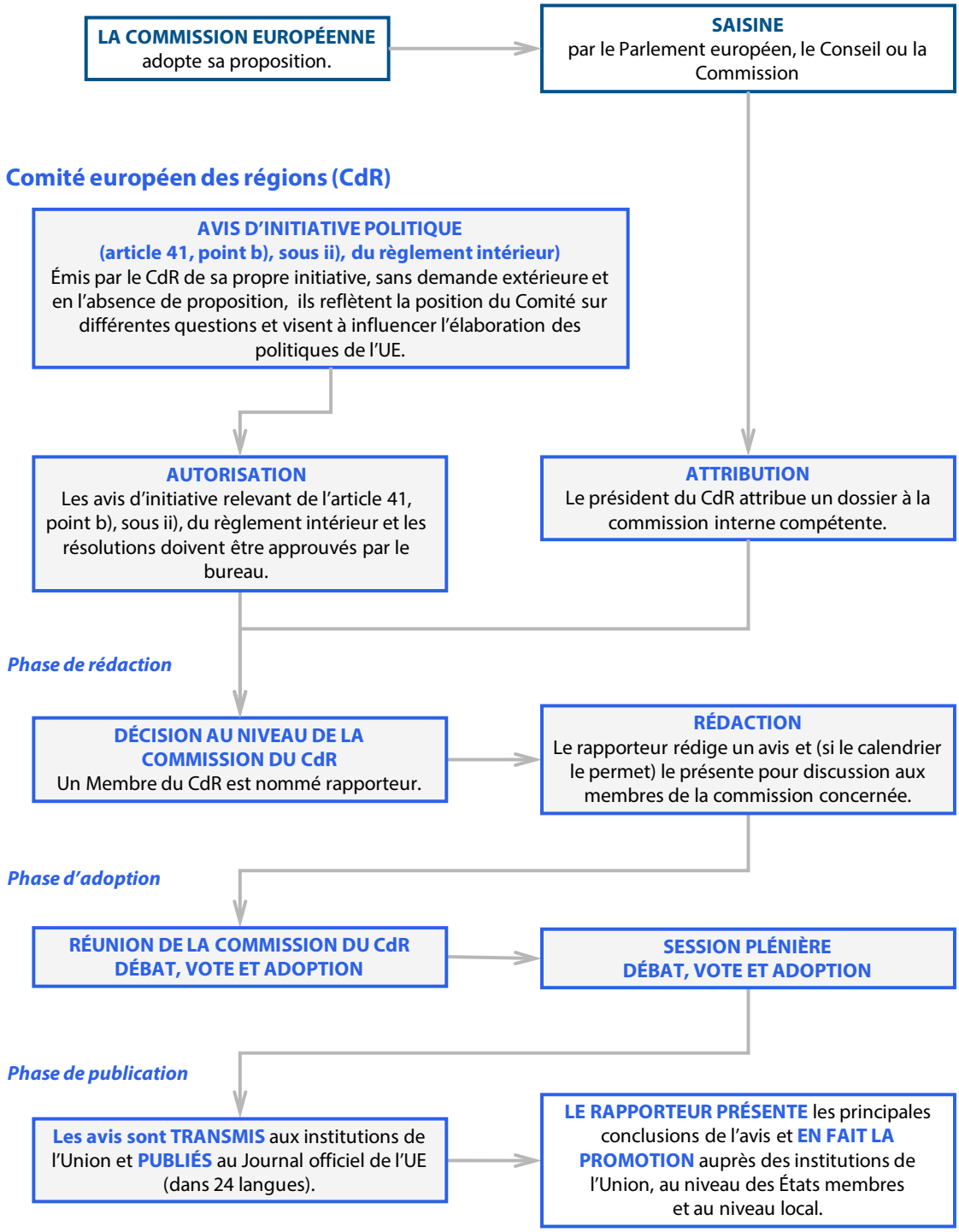
Source: Cour des comptes européenne.

Annexe II – Processus d'élaboration et d'adoption des avis du CESE



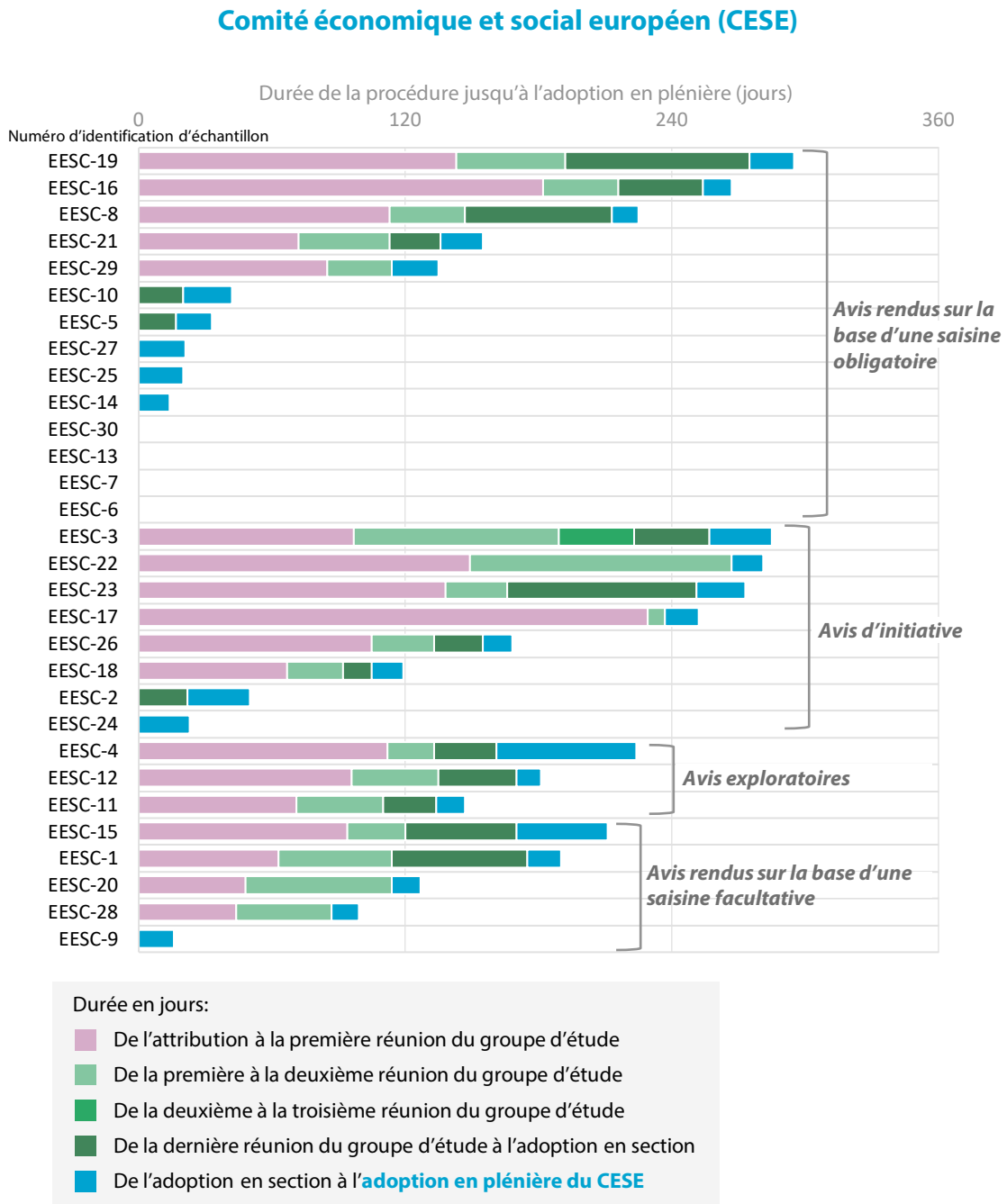
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CESE.

Annexe III – Processus d'élaboration et d'adoption des avis du CdR



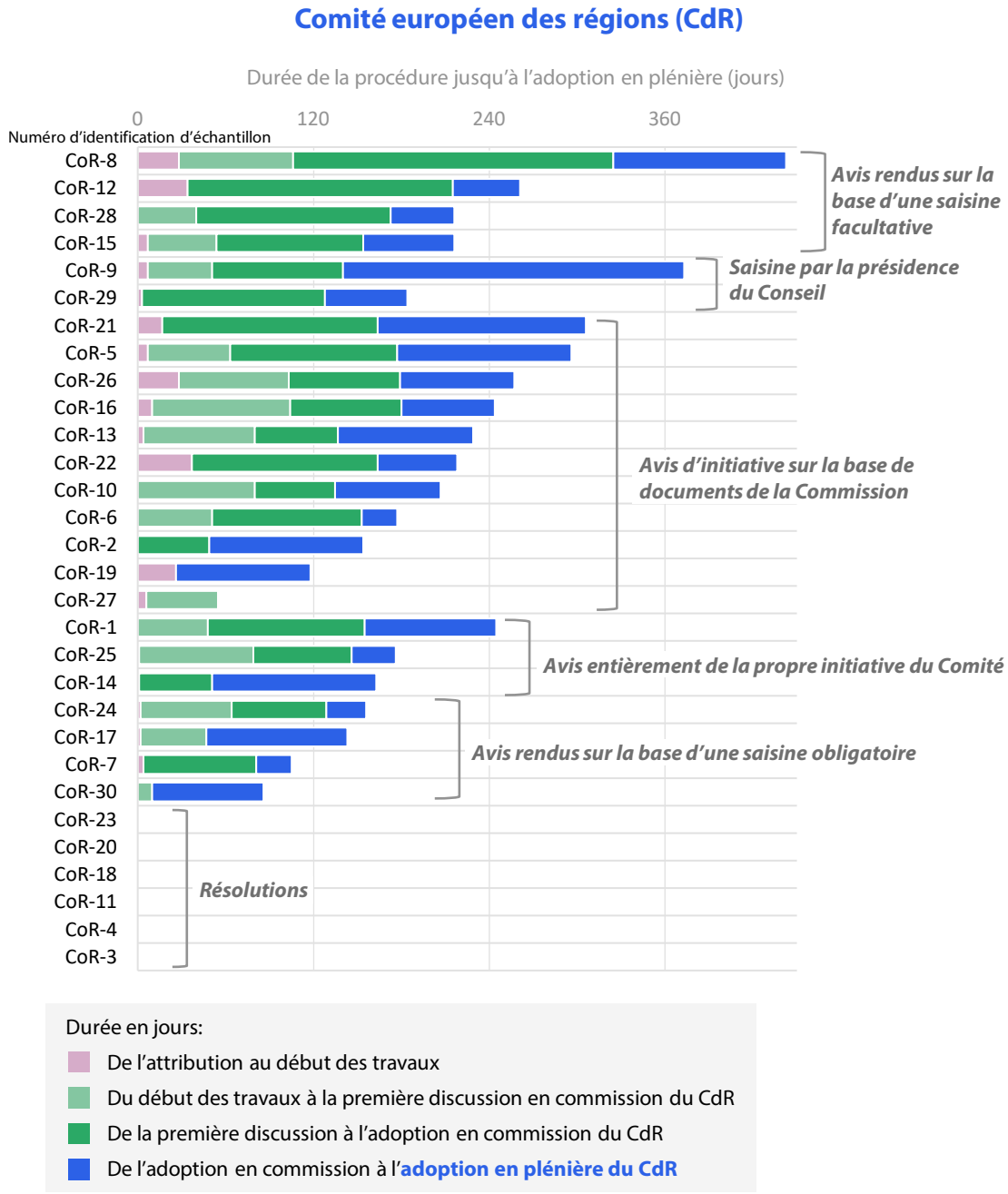
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CdR.

Annexe IV – Durée nécessaire à l'adoption en plénière des avis sélectionnés dans l'échantillon



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'échantillon d'avis du CESE.

Annexe V – Durée nécessaire à l'adoption en plénière des avis sélectionnés dans l'échantillon



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'échantillon d'avis du CdR.

Annexe VI – Exemples d'avis d'initiative susceptibles d'avoir contribué à des modifications législatives

Encadré 1

Avis du CdR sur les régions ultrapériphériques de l'UE

Le 10 décembre 2020, le CdR a adopté un avis d'initiative sur les régions ultrapériphériques.

Le 12 mai 2021, la Commission européenne a annoncé son intention de revoir la stratégie de l'UE en faveur des régions ultrapériphériques, à la suite des recommandations formulées par le CdR dans son avis. Le 4 octobre 2021, le Parlement européen a adopté un rapport d'initiative sur le sujet tenant compte de l'avis du CdR.

La Commission a adopté le 3 mai 2022 sa stratégie renouvelée, intitulée «Donner la priorité aux citoyens, assurer une croissance durable et inclusive, libérer le potentiel des régions ultrapériphériques de l'Union». Dans cette nouvelle stratégie, elle met l'accent sur des approches territorialisées et un soutien personnalisé pour les régions ultrapériphériques dans toutes les politiques de l'UE, et appelle à s'appuyer sur les atouts uniques des régions ultrapériphériques, tels que la biodiversité, l'économie bleue et le potentiel en matière d'énergies renouvelables. La Commission reconnaît aussi que le contexte a changé au lendemain de la crise de la COVID-19.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CdR, de la Commission et du Parlement européen.

Encadré 2

Avis du CdR sur les logements abordables

Le 1er décembre 2017, le CdR a adopté un avis intitulé «Vers un programme européen en faveur du logement», dans lequel il appelle de ses vœux des mesures en matière de logements abordables et demande notamment la mise en œuvre d'un programme européen de l'UE en faveur du logement, avec la participation active des collectivités locales et régionales.

L'initiative pour des logements abordables a été lancée en octobre 2020 dans le cadre de la stratégie de la Commission européenne pour une vague de rénovations, qui vise à créer 100 districts phares pour la rénovation dans l'ensemble de l'UE.

En avril 2024, le CdR a adopté un autre avis, intitulé «Le logement intelligent, durable et abordable, un outil au service des pouvoirs locaux pour relever de multiples défis». Il y prônait un «programme de logement pour l'Union européenne», qui soit commun, à plusieurs niveaux et associant de multiples acteurs, dans le but de coordonner les politiques, les financements et les modèles à tous les niveaux de pouvoir.

La présidente von der Leyen a annoncé dans les orientations politiques pour 2024-2029 que la nouvelle Commission européenne présenterait le tout premier plan européen pour des logements abordables afin de contribuer à résoudre de toute urgence la crise du logement à laquelle sont confrontées des millions de personnes dans l'ensemble de l'UE, qui ne sont pas en mesure d'accéder à un logement approprié à un prix abordable. Conformément à ce que demandait le CdR, qui avait plaidé en ce sens en 2024, le portefeuille du commissaire désigné à l'énergie et au logement a fait ressortir la nécessité d'organiser des dialogues à plusieurs niveaux et multi-acteurs et prévu un plan européen pour le logement abordable afin de lutter contre la précarité énergétique et de favoriser le logement durable. La Commission a également fait état de son intention de réexaminer l'opportunité d'élargir l'éligibilité aux investissements dans le logement au titre des règles de l'UE en matière d'aides d'État (logements «sociaux» par opposition à logements «abordables»). Par ailleurs, le Parlement européen a créé le 18 décembre 2024 une commission spéciale sur la crise du logement dans l'Union européenne, dotée d'un mandat de 12 mois et chargée de proposer des solutions pour un logement décent, durable et abordable[1].

En mai 2025, le CdR a adopté un autre avis intitulé «Le rôle des villes et des régions dans le plan européen pour des logements abordables». Il y expose la réponse et les exigences des collectivités locales et régionales concernant le futur plan européen pour le logement abordable et souligne l'importance de la subsidiarité active dans ce domaine d'action, qui relève principalement de la compétence nationale et en particulier locale et régionale. L'élaboration de cet avis a donné lieu à une coopération étroite entre le CdR et la commission spéciale du Parlement européen sur la crise du logement. Ainsi, le Comité a notamment participé à la table ronde de haut niveau à l'occasion de l'inauguration de l'événement organisé conjointement par la Commission européenne et le Parlement européen pour lancer le débat public sur le thème «Logement abordable: répondre à la crise du logement dans l'Union européenne» le 25 mars 2025, puis à la commission spéciale sur la crise du logement pour un débat avec son président et ses membres le 6 mai de la même année.

La Commission entend poursuivre sa collaboration avec le groupe Banque européenne d'investissement, les banques nationales de développement européennes et les institutions financières internationales aux fins de la mise au point d'une nouvelle plateforme paneuropéenne d'investissement pour des logements abordables et durables.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CdR, de la Commission et du Parlement européen.

Encadré 3

CESE – Accès universel au logement

Le CESE a adopté un avis d'initiative intitulé «Un accès universel à un logement décent, durable et abordable dans la durée», dans lequel il plaide en faveur d'un tel accès. Cet avis d'initiative a été examiné au sein d'un groupe d'étude composé de neuf membres ainsi que de la section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information» du CESE, puis adopté lors de la session plénière du 16 septembre 2020 du Comité.

Le message principal de l'avis était un appel en faveur d'un plan d'action européen du logement. Après une promotion et un suivi importants de l'avis, ce plan a été adopté par la Commission le 16 décembre 2025.

Le CESE a organisé des conférences de haut niveau et participé activement à des réunions ministérielles sous les présidences successives de l'UE. Ces efforts ont abouti à la déclaration de Liège adoptée le 5 mars 2024 dans le cadre de la présidence belge du Conseil, qui a chargé le CESE d'organiser un sommet annuel de l'UE sur le logement avec le Parlement européen, la Commission et le CdR. Cet engagement a été renforcé dans le discours sur l'état de l'Union 2025 de la présidente von der Leyen, ce qui souligne l'influence du CESE sur les programmes politiques de l'UE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CESE, de la Commission et du Parlement européen.

Encadré 4

CESE – Appel en faveur d'un pacte bleu pour l'Europe

En octobre 2023, le CESE a adopté un avis d'initiative intitulé «Appel en faveur d'un pacte bleu pour l'Europe» demandant un changement de paradigme pour aborder la question de l'eau dans toutes les politiques de l'UE. Cet appel est assorti de la déclaration du président en vue d'un pacte bleu pour l'Europe, qui était fondée sur neuf avis d'initiative transversaux sur l'eau élaborés par plusieurs sections et coordonnés par la commission consultative des mutations industrielles du CESE.

Dans sa déclaration, le CESE a appelé à la nomination d'un commissaire chargé des dossiers relatifs à la résilience dans le domaine de l'eau (action 21) et à la publication d'une stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau.

Le CESE a coopéré étroitement avec le Parlement européen sur cette initiative dès le départ: en octobre 2023, le CESE et 36 députés européens ont cosigné une lettre conjointe appelant les chefs d'États et de gouvernements à soutenir la stratégie du Pacte bleu de l'UE dans le cadre du mandat suivant de la Commission européenne. La résolution du Parlement européen de mai 2025 sur la stratégie européenne de résilience pour l'eau, adoptée à la suite d'échanges avec le groupe sur l'Eau du Parlement européen et la commission ENVI, fait directement référence aux travaux du CESE (par exemple au point 19, relatif aux politiques industrielles).

L'appel du CESE a créé une forte dynamique, conduisant à la nomination d'une commissaire chargée de la résilience dans le domaine de l'eau (conformément à la déclaration en vue d'un pacte bleu pour l'Europe), ainsi qu'à la publication de la stratégie européenne pour la résilience dans le domaine de l'eau en juin 2025.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents du CESE, de la Commission et du Parlement européen.

Sigles et abréviations

Sigle ou abréviation	Définition/Explication
CdR	Comité européen des régions
CESE	Comité économique et social européen
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
RI	Règlement intérieur
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Glossaire

Terme	Définition/Explication
Bureau	Groupe de membres du CESE ou du CdR qui définit les priorités politiques et supervise leur mise en œuvre
Commission	Terme employé au CdR pour désigner les six organes internes chargés des travaux législatifs préparatoires étayant les avis, qui couvrent chacun un large éventail de domaines présentant un intérêt pour les collectivités locales et régionales
Groupe d'étude	Au CESE, organe interne composé de représentants des employeurs, des travailleurs et de la société civile, chargé d'élaborer les avis
Indicateur de performance clé	Mesure quantifiable rendant compte de la performance au regard d'objectifs stratégiques
Règlement intérieur	Ensemble de lignes directrices ou d'instructions régissant la manière dont une organisation mène ses travaux ou ses activités
Résolution	Au CESE et au CdR, déclaration politique exprimant la position collective de l'organe sur une question politique, institutionnelle ou sociale importante
Saisine	Terme utilisé dans le contexte du CESE et du CdR pour décrire une demande officielle d'avis, émanant d'une autre institution de l'UE, sur une proposition politique spécifique, un projet d'acte législatif ou un autre sujet
Section	Terme utilisé au CESE pour désigner les six organes internes chargés des travaux législatifs préparatoires étayant les avis, qui couvrent chacun un domaine spécifique

Réponses du Comité économique et social européen

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-12

Réponses du Comité européen des régions

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-12

Calendrier

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-12

L’équipe d’audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l’UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d’audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l’importance politique et de l’intérêt du public.

L’audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l’Union), présidée par Jan Gregor, Membre de la Cour. L’audit a été effectué sous la responsabilité de Katarína Kaszasová, Membre de la Cour, assistée de: James Verity, chef de cabinet; Iveta Turčanová, attachée de cabinet; Colm Friel, manager principal; Attila Horvay-Kovacs, chef de mission; Nita Tennilä et Piotr Zych, auditeurs. L’assistance linguistique a été fournie par Jennifer Schofield. La conception graphique a été assurée par Jesús Nieto Muñoz.

De gauche à droite: Nita Tennilä, Iveta Turčanová, Attila Horvay-Kovacs, James Verity, Katarína Kaszasová, Piotr Zych, Colm Friel, Jennifer Schofield et Jesús Nieto Muñoz.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Photo page de couverture: © Union européenne, source: Cour des comptes européenne.

1. Figure 5:© icône d'avion provenant du site stock.adobe.com. (https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220)
2. Figures 2 et 3 de l'annexe I: trois icônes bleues provenant du site www.flaticon.com
3. Figure 4 de l'annexe I: icône verte provenant du site www.flaticon.com
4. Figure 6 de l'annexe I: © stock.adobe.com (identifiants des jeux d'icônes: 1764938439 et 1764923279)

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-7265-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/6471768	QJ-01-26-017-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7266-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/4709618	QJ-01-26-017-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Les organes consultatifs de l'Union européenne – Les processus d'élaboration des avis sont en place, mais le respect des délais et la mesure de l'impact restent problématiques», rapport spécial 12/2026, Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Le Comité économique et social européen et le Comité européen des régions émettent des avis sur des propositions législatives de l'UE au sein du cadre institutionnel de celle-ci. Le premier représente les employeurs, les travailleurs et des organisations de la société civile. Le second représente quant à lui les collectivités locales et régionales élues. Ils soutiennent donc tous deux la gouvernance participative. Nous avons examiné si ces Comités produisent en temps opportun des avis pertinents de qualité, et s'ils évaluent efficacement leur impact. Nous avons constaté que les deux Comités disposent de procédures de gestion de la qualité à l'appui de la production de leurs avis, mais que la sélection des experts présente des lacunes. Des avis élaborés tardivement ont parfois une influence limitée sur le processus décisionnel, et les systèmes de suivi sont davantage axés sur les réalisations et la visibilité que sur l'évaluation systématique de l'influence des avis sur les projets d'actes législatifs.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors