



L'Europe
locale & régionale

Une meilleure élaboration des politiques grâce à un dialogue renforcé avec les gouvernements locaux et régionaux européens

Propositions pour réaliser la « Subsidiarité Active »

Prise de position du CCRE

Mars 2019

*Conseil des Communes et Régions d'Europe
Inscrit au registre des représentants d'intérêts
Numéro d'inscription : 81142561702-61*

Réponse du CCRE à la communication de la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité¹

Contexte

Le succès de l'introduction de nouvelles initiatives législatives ou le réexamen de la législation en vigueur affecteront souvent plusieurs niveaux de gouvernement. C'est pourquoi nous accueillons favorablement la publication en octobre dernier de la communication de la Commission sur la promotion d'une plus grande subsidiarité et d'une plus grande proportionnalité dans l'élaboration des politiques de l'UE. Le présent document du CCRE répond à la communication de la Commission, laquelle reconnaît les avantages évidents que peut retirer l'UE de la mise en place d'une stratégie de gestion partagée des politiques de l'Union, en particulier lorsque des intérêts territoriaux sont en jeu. La communication signale un réel progrès, à la fois dans ses suggestions sur la manière de renforcer la collaboration avec les responsables à tous les niveaux de la gouvernance pour la mise œuvre de la législation et le travail législatif de l'UE et sur la manière d'améliorer la qualité de cet engagement.

La présente prise de position du CCRE se fonde sur les questions soulignées dans la communication et identifie les prochaines étapes potentielles à entreprendre durant le mandat de la prochaine Commission.

Les **cinq** propositions du CCRE à la Commission et aux autres institutions de l'UE, visant à obtenir de meilleurs résultats des politiques grâce à une approche de gouvernance partagée, sont les suivantes:

1. Établir un processus de **dialogue structuré** avec les gouvernements locaux et régionaux et leurs associations représentatives
2. Mettre l'accent sur des **mécanismes efficaces d'engagement** avec les gouvernements locaux et régionaux
3. **Valoriser** la contribution des GLR aux processus politiques de l'UE
4. S'appuyer sur **les données probantes** des GLR en amont des processus politiques et législatifs de l'UE
5. Améliorer les instruments pour permettre aux administrations infranationales d'avoir **un meilleur accès** à l'élaboration des politiques.

¹ Communication de la Commission européenne du 23 octobre 2018: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policymaking_fr.pdf

Introduction

L'adoption par la Commission européenne en 2015 de son programme pour une meilleure réglementation a permis de faire progresser les efforts visant à renforcer la subsidiarité, grâce à une meilleure planification annuelle et à de meilleures analyses d'impact. Néanmoins, beaucoup peut encore être fait pour que tous les niveaux de gouvernement soient en mesure de maximiser leur contribution à la mise en œuvre efficace des politiques de l'UE. Les propositions du CCRE se concentrent sur les actions futures qui peuvent être entreprises, en utilisant les cadres et procédures juridiques existants, permettant aux gouvernements locaux et régionaux de jouer pleinement leur rôle dans la résolution des problèmes actuels des territoires européens.

La **première partie** du document souligne l'utilité d'une consultation renforcée avec les gouvernements locaux et régionaux et leurs associations représentatives pour obtenir de meilleurs résultats politiques. Cette section est complétée par l'inclusion de propositions visant à affiner les processus de consultation de la Commission, afin de renforcer leur capacité à prendre en compte le point de vue des GLR. (**Propositions 1 à 3**). La **deuxième partie** porte sur les données probantes auxquelles les GLR ont accès et qui peuvent être particulièrement utiles au cours des étapes pré-législatives de la formulation des politiques de l'UE. (**Propositions 4 et 5**).

PREMIERE PARTIE – UNE PARTICIPATION ACCRUE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET REGIONAUX DANS L'ELABORATION DES POLITIQUES AMELIORE LA VALEUR AJOUTEE DE LA LEGISLATION DE L'UE

Gouvernance en partenariat – la clé pour de meilleurs résultats politiques

La communication de la Commission européenne sur la subsidiarité et la proportionnalité reconnaît clairement que les gouvernements locaux et régionaux ne sont pas de simples "parties prenantes", avec un intérêt passager pour les résultats des politiques de l'UE. Ils sont des partenaires clés dans la mise en œuvre effective de la législation de l'UE, essentiels pour améliorer l'efficacité avec laquelle la législation de l'UE sert ses citoyens, étant donné leur connaissance et leur compréhension de l'impact des politiques sur le terrain, là où elles sont appliquées.

Il est encourageant de voir que la communication reconnaît le caractère à plusieurs niveaux de gouvernance de nombreuses politiques de l'UE et qu'elle identifie les domaines clés où l'application de la subsidiarité doit être améliorée. En outre, elle souligne que toutes les institutions de l'UE, et non seulement la Commission européenne, doivent prendre en compte ce caractère à plusieurs niveaux de gouvernance dans la mise en œuvre des politiques, en particulier lorsque les compétences sont partagées entre différents niveaux de gouvernement. La **déclaration de la Présidence autrichienne** adoptée à Bregenz² lors de la conférence sur la subsidiarité en novembre 2018 souligne également le caractère de responsabilité partagée, qui permet de relever les défis de l'UE et de contribuer à la recherche de solutions appropriées.

Par ailleurs, un séminaire intitulé « Définir l'avenir des politiques territoriales et urbaines au niveau européen - La gouvernance en tant que condition fondamentale d'une mise en œuvre réussie », organisé le 13 novembre 2018 à Vienne au nom de la présidence autrichienne, a abordé la question de savoir comment renforcer les politiques territoriales souples et leurs systèmes de gouvernance ? » Les discussions finales ont souligné la nécessité d'intégrer davantage les politiques territoriales souples et les mécanismes de gouvernance aux niveaux européen et national. Le CCRE se félicite de cette conclusion et s'engage à poursuivre ce programme.

² « La subsidiarité, principe de construction de l'Union européenne » – [Déclaration](#) par la Présidence autrichienne de l'UE, 16 novembre 2018

La reconnaissance croissante du CCRE et de ses associations nationales de gouvernements locaux et régionaux lors de l'amélioration des processus politiques de l'UE

Le CCRE et ses membres soutiennent depuis longtemps le renforcement de la participation des gouvernements locaux et régionaux dans l'élaboration des politiques de l'UE. Le CCRE a régulièrement renforcé sa visibilité et sa crédibilité en présentant les données nécessaires à cette approche. Les institutions de l'UE se tournent régulièrement vers le CCRE pour fournir un savoir-faire et une expertise fondés sur des données probantes, afin de mieux comprendre les impacts réels de leurs décisions politiques. La résolution du Parlement européen de juillet 2018 sur le rôle des villes dans le cadre institutionnel de l'UE, souligne la valeur de cette connaissance pour les décideurs politiques, dans laquelle il est indiqué que **le CCRE devrait être reconnu comme un partenaire clé des institutions européennes par la mise en place d'un mécanisme permanent de dialogue structuré, en particulier au stade pré-législatif**³.

L'importance de la contribution du CCRE est également mise en lumière par son rôle en tant que **membre de la plate-forme multipartite sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) dans l'UE**. La DG REGIO a particulièrement apprécié la contribution du CCRE à la rédaction des recommandations sur la mise en œuvre des ODD au niveau local et régional. Il convient également de noter la participation et la contribution du CCRE à plusieurs structures de travail intergouvernementales traitant de la cohésion territoriale (NTCCP et DGTC) et du développement urbain (GDU, GDUM et comité de suivi URBACT). En outre, le travail du CCRE est apprécié car il présente une vue réelle des GLR de toutes tailles et de tous les États membres, dans le cadre des discussions et des réflexions de l'UE. C'est certainement le cas pour 8 des 12 **partenariats actuels de l'Agenda Urbain pour l'UE** auxquels participe actuellement le CCRE. De même, le CCRE apporte une contribution notable au groupe de dialogue civil, organisé par la DG Home et rassemblant les parties prenantes représentant la société civile.

Depuis 2004, et sur la base d'études de représentativité scientifique menées régulièrement, le CCRE est reconnu par la Commission européenne comme l'organisation la plus représentative pour la défense des intérêts des gouvernements locaux et régionaux en tant qu'employeurs dans l'UE. En tant que tel, le CCRE est consulté lors de chaque initiative européenne relative aux conditions de travail et à l'organisation du travail dans le cadre du **Comité de Dialogue Social Sectoriel européen pour les administrations locales et régionales**. Compte tenu de toute cette expérience et expertise accumulées au cours des dernières années, le CCRE entend s'appuyer sur la reconnaissance du rôle qu'il peut jouer, et qu'il joue d'ailleurs, pour garantir aux gouvernements locaux et régionaux la place qui leur revient dans l'élaboration des politiques de l'UE.

Renforcement du dialogue avec les gouvernements locaux et régionaux

La communication de la Commission souligne les efforts qui peuvent être faits pour réviser les questionnaires de façon à accroître les chances de capter les points de vue des GLR, un autre aspect important identifié qui améliorera la qualité du dialogue avec les GLR. Nous nous en félicitons ; toutefois la participation des GLR à l'élaboration des politiques de l'Union européenne reste peu cohérente et mal coordonnée entre les services de la Commission européenne, et ce dans différents aspects de la préparation des politiques de l'Union. La Commission devrait pleinement intégrer dans son processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques une logique de « gouvernance en partenariat » à suivre par l'ensemble des services de la Commission concernés. Cela permettrait une évaluation fiable de l'impact financier, administratif et réglementaire de la législation de l'UE au niveau territorial local et régional, aux premiers stades de la prise de

³ Rôle des villes dans le cadre institutionnel de l'Union européenne – P8_TA-PROV(2018)0273, paragraphe 19

décision. Les indications de la communication de la Commission donnent à cet égard des raisons d'espérer.

Le CCRE estime que le moment est venu d'établir un processus de « **dialogue structuré** » avec les GLR et leurs associations représentatives dans l'élaboration des politiques de l'UE. Cela permettrait de pouvoir tenir compte des contextes nationaux et locaux spécifiques dans les processus d'élaboration des politiques de l'UE. En outre, cela donnerait la possibilité d'introduire une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des politiques au niveau national, régional et local, augmentant ainsi les chances de trouver le moyen le plus efficace de faire avancer cette législation, en suivant une approche « sur mesure ».

Adaptation des outils d'amélioration de la réglementation pour renforcer le dialogue avec les gouvernements locaux et régionaux

Même si la stratégie en matière d'amélioration de la réglementation a sans conteste apporté d'importantes améliorations au processus d'élaboration des politiques de l'UE, le CCRE demande instamment à la Commission de repenser la manière dont les outils d'amélioration de la réglementation fonctionnent ensemble. La consultation du secteur des GLR dans le contexte d'une meilleure réglementation doit être renforcée. En particulier, les GLR ne disposent pas de canaux efficaces pour apporter leur contribution spécifique étant donné qu'en général, les processus de consultation sont conduits de manière centralisée, caractérisée par une approche descendante de « type prêt-à-porter ». À l'heure actuelle, il est probable que les informations soumises à une consultation publique de l'UE par une municipalité ou une association représentant plusieurs municipalités seraient insuffisamment pondérées, ce qui expliquerait dans une certaine mesure la persistance d'un faible taux de réponse aux consultations de la CE par les gouvernements locaux et régionaux, même lorsque leurs intérêts sont en jeu.

Propositions du CCRE pour renforcer la consultation des gouvernements locaux et régionaux dans l'élaboration des politiques de l'UE

Proposition 1 - établir un processus de dialogue structuré

- Les services de la Commission européenne doivent améliorer leurs procédures pour s'engager dans un dialogue structuré, ce qui renforcerait la capacité des différents services à travailler avec **les associations nationales et leurs organisations faitières européennes, telles que le CCRE**, pour saisir le point de vue des GLR. Le rapport du Parlement européen sur « le rôle des villes dans le cadre institutionnel » (A8-0203/2018) et la notion de « subsidiarité active » proposée par la Commission européenne dans sa communication sur la subsidiarité sont instructives à cet égard.
- L'organisation actuelle du **Dialogue Social** fournit des leçons précieuses sur la façon d'établir un dialogue structuré. Différents groupes pourraient être créés pour des consultations impliquant les services concernés de la Commission européenne, en fonction du sujet en question : acteurs intersectoriels tels que les autorités locales et régionales, acteurs sectoriels tels que les représentants du secteur de l'industrie, ONG, réseaux sectoriels spécifiques, etc.

Proposition 2 - Mettre l'accent sur des mécanismes efficaces pour travailler avec les représentants des GLR

- La Commission devrait associer les **organisations faitières européennes** compétentes, telles que le CCRE et les associations nationales, au processus de rédaction des questions à inclure dans les consultations, en particulier lorsqu'il existe des **préoccupations territoriales et géographiques**.

- La Commission devrait mettre en place des **consultations ciblées** pour solliciter des contributions spécifiques auprès des GLR, en particulier lorsque les résultats des politiques ont des conséquences territoriales. En outre, des informations en retour devraient être fournies afin d'indiquer les suites données aux réponses des consultations. Ce retour d'information doit être inclus dans une annexe explicative.
- La Commission devrait aller au-delà de la simple consultation des GLR, et s'efforcer véritablement de recueillir les points de vue, ce qui pourrait s'organiser au niveau des **fonctionnaires plutôt qu'au niveau politique**. Ces dialogues devraient impliquer des contacts directs avec des groupes de municipalités, des associations nationales ou des associations européennes, en fonction des thèmes à débattre.
- En outre, les discussions entre la Commission et les partenaires infranationaux devraient avoir lieu non seulement à Bruxelles, mais également dans les États membres, **au niveau infranational** avec des représentants du niveau local/régional, d'une part, et de la Commission, d'autre part.

Proposition 3 - Valoriser la contribution des GLR aux processus d'élaboration des politiques de l'UE

- L'introduction d'un « **mécanisme de pondération des parties prenantes** » dans les consultations de l'UE garantirait une plus grande représentativité et une plus grande légitimité aux parties prenantes participant aux consultations. Cela donnerait plus de poids aux réponses aux consultations soumises par les parties prenantes investies d'un mandat démocratique.
- Afin de mieux impliquer **toutes les parties prenantes** concernées par une consultation et d'accroître la valeur de leurs contributions, des réunions similaires à celles organisées dans le cadre du Semestre européen devraient avoir lieu. Ces réunions réuniraient le personnel de la Commission et un éventail de parties prenantes, permettant un large échange d'idées et de retours d'expérience.

PARTIE 2 - RENFORCER LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION DE L'UNION EUROPÉENNE PAR UN ACCÈS À DE MEILLEURES STATISTIQUES ET DONNÉES PROBANTES AU COURS DES ÉTAPES PRÉ-LÉGISLATIVES

Les efforts de la Commission européenne pour améliorer les outils d'amélioration de la réglementation soulignent la reconnaissance croissante par la Commission du fait que des résultats efficaces doivent être fondés sur des données et statistiques fiables, étayées par des éléments probants émanant de personnes qui savent ce qui fonctionne dans la vie réelle. Les gouvernements locaux et régionaux sont bien placés pour fournir à la Commission et aux autres institutions de l'UE ces données probantes, permettant ainsi de mieux anticiper les effets des politiques aux niveaux local et régional. On peut y arriver plus facilement en faisant appel aux connaissances et à l'expertise des associations nationales de GLR et de leurs organisations faitières européennes représentatives, telles que le CCRE.

Accroître l'apport technique des GLR aux évaluations d'impact et évaluer les lois existantes

Pour les GLR, il est essentiel de pouvoir anticiper l'impact de la nouvelle législation ou politique de l'UE sur les coûts administratifs et réglementaires potentiels. Il est également avantageux pour la Commission européenne de pouvoir évaluer de manière globale l'efficacité de la mise en œuvre des politiques sur le terrain. La Commission devrait pouvoir acquérir les connaissances dont elle a besoin de manière intelligente, en utilisant un processus adapté à son objectif, en s'appuyant directement sur le savoir-faire de celles et ceux qui disposent des connaissances nécessaires, plutôt qu'en prenant une voie intermédiaire, par exemple en faisant appel à des consultants

extérieurs. A cet égard, les GLR et leurs associations représentatives sont bien placés pour renforcer l'apport stratégique aux travaux de la Commission.

Les membres du CCRE ont clairement exprimé leur soutien à l'utilisation par la Commission de feuilles de route et d'analyses d'impact initiales afin de faciliter une contribution ciblée et apportant une valeur ajoutée à la rédaction des politiques de l'UE. Les analyses d'impact initiales permettent de prendre en compte les conséquences territoriales de la mise en œuvre des politiques dès le début du processus législatif et devraient devenir la pratique habituelle au sein de l'ensemble de la Commission. Cela permettrait à tous les services de mieux évaluer les moyens optimaux d'atteindre leurs objectifs politiques, d'autant plus que tous les services de la Commission ne sont pas suffisamment au courant des impacts territoriaux et géographiques de leurs choix politiques.

Exploiter les connaissances des représentants des GLR pour améliorer la plateforme REFIT

Le fonctionnement de la **plate-forme REFIT**, dont l'objectif est d'examiner l'efficacité avec laquelle les politiques de l'UE atteignent leurs objectifs, est loin d'être optimal pour mener à bien cette tâche. Par conséquent, le CCRE se félicite que la Commission, dans sa communication, reconnaisse le besoin impérieux de réorganiser les méthodes de travail et la composition de la plateforme REFIT. Le CCRE soutient fermement le renforcement de la représentation des gouvernements locaux et régionaux au-delà de celle d'un seul représentant du Comité des régions et d'un organe consultatif naturel (Europa decentraal). Cela garantira une meilleure représentation du large éventail d'expériences territoriales ressenties dans l'ensemble de l'UE.

Propositions du CCRE visant à promouvoir l'expertise des GLR dans l'élaboration des politiques de l'UE pour de meilleurs résultats politiques

Proposition 4 – Exploiter les données probantes des GLR en amont des processus politiques et législatifs de l'UE

- La Commission devrait maximiser les analyses **d'impact initiales** avant de commencer à préparer un projet de législation, et non procéder de manière parallèle, celles-ci devant tenir compte des **impacts territoriaux et géographiques** de la mise en œuvre des politiques. En outre, la Commission devrait adapter ses méthodes de travail en vue d'une approche axée sur « **l'évaluation d'abord** », ce qui signifie qu'aucune législation ne devrait être modifiée sans avoir au préalable évalué la législation existante.
- L'ajout d'un représentant du CCRE à la plateforme REFIT, renforçant ainsi l'implication des GLR et facilitant l'accès permanent de la Commission à des compétences techniques et concrètes permettant de simplifier ou de modifier la législation.
- Augmenter **la transparence** du cycle législatif, afin de clarifier les moments clés du processus d'élaboration des politiques où les intérêts des GLR sont essentiels. En particulier, lors des sessions de trilogue, en ce qui concerne les dates des réunions et les points à l'ordre du jour.

Proposition 5 - Améliorer les instruments permettant aux gouvernements infranationaux d'accéder plus facilement à l'élaboration des politiques

- Un système devrait être créé pour que les autorités compétentes puissent apporter leur expertise sur la meilleure façon de concevoir une politique. De bons exemples existent en Europe, notamment aux **Pays-Bas, en Allemagne, en Italie, en Suède, en Finlande**, au **Danemark** et en **Autriche**, où les GLR participent efficacement à la formulation des politiques dès les premières étapes, aux côtés des représentants des gouvernements nationaux.
- Les **partenariats de l'Agenda Urbain**, mis en place dans le cadre du pacte d'Amsterdam, devraient être examinés de près, car les premiers résultats permettent de tirer des enseignements précieux sur la manière d'améliorer l'élaboration des politiques dans certains domaines. Ceci devrait devenir la référence pour un « modèle de

partenariat » à suivre par les autres services de la Commission, et non seulement pour les partenariats dans les zones urbaines ou les grandes villes.

- La Commission pourrait examiner **l'outil d'aide à l'amélioration de la réglementation (Bright-tool)**, dont la méthode a déjà été utilisée avec succès par les partenariats de l'Agenda Urbain. Cet outil, commandé par le ministère néerlandais de l'Intérieur, a été mis au point pour permettre au programme urbain de l'UE de réaliser ses objectifs d'amélioration de la réglementation et repose sur une approche ascendante.

Conclusion

Les mois à venir sont une période cruciale pour renouveler les fondements de l'Europe, permettant à l'UE de démontrer sa pertinence aux yeux des citoyens et de répondre aux besoins de ses villes et de ses régions. Mieux légiférer et engager véritablement les GLR sont essentiels à cet égard. La Commission européenne a reconnu la nécessité d'exploiter la contribution précieuse que les GLR peuvent apporter à l'élaboration des politiques de l'UE. Comme il en ressort clairement de notre [«Manifeste pour une Europe locale et régionale»](#), le CCRE et ses membres proposent d'établir un modèle de gouvernance européenne, fondé sur des accords de partenariat permettant la pleine participation des gouvernements locaux et régionaux à la conception et à la mise en œuvre des politiques. Les principaux messages et propositions du CCRE seront traités dans les mois à venir, lors de discussions avec la Commission actuelle et future et les membres du Parlement européen.



Contact

Carol Thomas
Chargée de mission – Gouvernance et Relations
institutionnelles
Square de Meeûs, 1
1000 Bruxelles
Tel. +32 2 500 05 36
Carol.thomas@ccre-cemr.org

Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation de gouvernements locaux et régionaux en Europe. Ses membres sont plus de 60 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 130 000 collectivités territoriales.

Les missions du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des autorités locales et régionales et fournir une plateforme d'échanges entre ses associations membres et leurs représentants élus et experts.

En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale de collectivités territoriales.

www.ccre.eu
www.twitter.com/ccrecemr