



**L'Europe  
locale & régionale**

# **Analyse d'impact de l'UE**

## **Une meilleure législation et politique grâce à l'implication des gouvernements locaux et régionaux**

Réponse du CCRE à la consultation publique sur la révision des lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact

Septembre 2014

## Commentaire général

Le CCRE est l'organisation européenne des associations nationales représentant les collectivités territoriales. Avec 57 associations de 40 pays, il s'agit de la plus grande organisation territoriale, qui représente environ 100 000 autorités locales au sein de l'Union européenne.

Le CCRE est particulièrement attaché aux principes de démocratie locale, de gouvernance démocratique et d'autonomie locale, et ce dans la fidélité aux principes et à l'esprit de la *Charte européenne des libertés communales* de 1953, qui a conduit à l'adoption de la *Charte européenne de l'autonomie locale* en 1988.

Les collectivités territoriales doivent être considérées comme des acteurs égaux dans la gouvernance européenne. Elles contribuent à la mise en œuvre des politiques européennes dans leurs territoires, notamment dans des domaines aussi importants que la cohésion, l'inclusion sociale, l'environnement ou le climat. Le *traité de Lisbonne* a élargi le principe de subsidiarité aux gouvernements locaux et régionaux mais leur reconnaissance en tant qu'acteurs majeurs du développement européen nécessite d'être mieux assimilée par les institutions de l'Union européenne.

L'Europe ne doit pas être perçue uniquement comme un échelon institutionnel supplémentaire et lointain, incarné par les réunions des chefs d'Etats et de gouvernements et par des institutions technocratiques. Ce doit être avant tout un espace de respect et de liberté pour l'ensemble des territoires dans toute leur diversité.

C'est pourquoi nous estimons que l'Union européenne doit davantage impliquer le niveau des collectivités territoriales dans les différentes phases du processus législatif et politique. Nous sommes convaincus que le futur de l'Union européenne ne peut se développer et se mettre en œuvre qu'à travers nos territoires et grâce à la mobilisation de tous les acteurs et que les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel.

Le CCRE estime que les principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité de Lisbonne ne sont pas suffisamment pris en considération, et appelle la Commission européenne à développer une consultation pré-législative et politique formelle, systématique et transparente qui inclut les collectivités territoriales pour les questions qui les concernent directement et qui ont un impact administratif et financier sur elles. Ceci apportera davantage de soutien, une meilleure mise en œuvre et application concrète. Nous devons agir comme un seul gouvernement, dans lequel le niveau local et régional représente la législation européenne la plus proche de ses citoyens et entreprises.

## A propos de la consultation

La consultation porte sur les questions et le contenu de l'analyse d'impact, mais n'aborde pas la procédure ni le contexte dans lequel ces analyses sont faites. Cependant, il est important d'examiner la situation dans son ensemble et de se poser la question de « réglementation intelligente ».

## Commentaires sur le contexte d'analyses d'impact

Nous estimons que le processus de préparation d'une nouvelle législation et d'initiatives non-législatives devrait être plus transparent et fournir plus d'interaction avec les groupes cibles

concernés, en particulier les collectivités territoriales. Une telle approche devrait inclure, dès le départ, un échange sur les politiques et la législation au niveau (infra-)national. Ceci permettrait d'avoir une meilleure vue d'ensemble et un débat sur la nécessité de l'initiative européenne et des différentes options pour une politique commune de l'Union européenne.

Pour le moment, des décisions sur les différentes options sont prises par la Commission, et ce sur la base d'analyses d'impact. Elles ne peuvent pas être l'objet d'un débat pratique et technique avec les Etats membres, le Parlement européen et les acteurs concernés.

Les propositions qui en résultent sont souvent disproportionnées et infaisables. Les Etats membres, y compris les collectivités locales et régionales, sont confrontés à des problèmes de définitions imprécises, des détails inutiles et des coûts de friction élevés. En tant que responsables politiques, les membres du Parlement européen n'ont pas nécessairement l'expertise technique pour se pencher sur des questions techniques aussi détaillées. Des négociations dans une Europe de 28 Etats membres ne conviennent pas pour corriger ces défauts, elles se concentrent donc plutôt sur l'affaiblissement et la suppression de certaines parties de la proposition législative. Ceci entraîne le risque de dévier du sujet central de l'initiative, empêche les institutions européennes de se concentrer sur une discussion politique sur le rôle qu'elles souhaitent lui donner (par ex. la subsidiarité) et sur les options politiques souhaitables, et diminue le soutien pour la mise en œuvre et l'application des lois européennes. Une politique est souvent bien plus qu'une législation, mais elle dépend aussi de la transposition de la législation européenne dans la politique nationale, régionale et locale. Nous encourageons vivement la Commission européenne à reconsidérer cette approche.

Le CCRE se félicite de la publication des feuilles de route contenant des informations sur les analyses d'impact prévues. Cependant, la différence entre la quantité d'informations sur les feuilles de route d'une part et l'analyse d'impact finale de l'autre est trop grande. Nous apprécierions que plus de détails soient fournis, par exemple le trimestre durant lequel l'analyse est prévue, quels seront les objectifs de celle-ci, comment elle sera organisée (par ex. lancement d'études, évaluation, etc.), un lien vers les appels d'offres, et les options politiques qui seront examinées. Ce serait également l'occasion de fournir de meilleures contributions à la procédure d'analyse d'impact.

## Résumé

Pour les collectivités territoriales, anticiper l'**impact d'une nouvelle législation ou politique européenne** en fonction des **coûts potentiels, et des aspects administratifs et réglementaires est primordial** : une nouvelle législation européenne a souvent un impact direct sur les collectivités territoriales ou ce sont elles qui doivent les mettre en œuvre. Par conséquent, toute législation européenne importante, ainsi que les propositions non législatives concernant les collectivités locales et régionales, devraient être ouvertes à la consultation et à l'analyse d'impact.

L'analyse d'impact devrait **évaluer la situation au sein des Etats membres** et voir quelle législation existe pour atteindre le ou les objectif(s) cible(s). La législation existante devrait être prise en considération et les différences entre les Etats membres ne devraient pas automatiquement mener à une harmonisation.

Les analyses d'impact des nouvelles propositions européennes ne devraient **pas pratiquer d'échantillonnage** car celui-ci tend à exclure les collectivités territoriales de la participation aux analyses. Il y a un problème particulier lorsque les analyses d'impact sont exécutées pour chaque Etat membre et lorsque la Commission part du principe que la juridiction des collectivités territoriales est homogène et uniforme dans chaque Etat membre.

Nous estimons que le **Comité d'analyse d'impact (CAI)** doit être séparé des services principaux de la Commission ou à tout le moins qu'une partie de ses membres doivent être des experts indépendants. Ceci devrait mener à des évaluations indépendantes et rigoureuses, ainsi qu'à une préparation transparente et objective des propositions législatives ou non-législatives.

Lorsqu'une grande partie du travail d'évaluation est sous-traitée à des consultants externes, ces contrats ont **des mandats restreints**, aussi bien dans ce qu'ils demandent qu'aux personnes à qui ils le demandent. Ceci constitue un obstacle important pour recueillir des commentaires et n'est pas toujours adapté pour fournir le point de vue des collectivités territoriales. Des consultations internes effectuées au moyen de formulaires en ligne posant des questions restrictives ne permettent pas de donner une bonne représentation des points de vue, surtout si elles s'écartent de manière importante des hypothèses initiales de la Commission.

**Les analyses de la subsidiarité n'ont** jusqu'à présent **pas répondu aux exigences** du Traité de Lisbonne. L'article 5 du protocole n°2 du Traité stipule clairement que la Commission doit évaluer « toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens ». Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité, la Commission n'a toujours pas établi de mécanisme structuré et formalisé pour une telle évaluation. La Commission ne peut pas prétendre que, grâce à certaines dispositions des Traités lui donnant le pouvoir de légiférer dans un domaine, elle peut automatiquement s'en servir pour outrepasser le principe de subsidiarité. Elle a constamment besoin prouver que l'action européenne sera plus efficace que l'action nationale, régionale ou locale.

La Commission ne comprend pas que **collectivités locales et régionales ne sont pas des « parties prenantes »**. Ce sont des institutions et administrations publiques et elles doivent être considérées de la même façon que les ministères nationaux ou agences gouvernementales. Les regrouper avec les entreprises privées et la société civile est inapproprié, en particulier lorsque le projet de loi concerne leurs pouvoirs juridiques.

## Recommandations clés

### Procédure d'analyse d'impact

1. Etablir un Comité d'analyse d'impact indépendant ;
2. Fournir un Dialogue structuré avec les collectivités territoriales, qui fasse partie intégrante des analyses d'impact ;
3. Reconnaître les représentants des collectivités territoriales comme des partenaires dans le développement de politiques européennes, et non comme des lobbyistes ;
4. Les études et analyses d'impact préliminaires sous-traitées et qui concernent les collectivités territoriales devraient être exécutées en partenariat avec les organismes représentants des collectivités territoriales.

### Le contenu de l'analyse d'impact

1. Séparer la section des lignes directrices sur l'impact sur les collectivités nationales, régionales et locales ;
2. Les mandats des analyses d'impact et des consultations devraient permettre aux collectivités nationales, régionales et locales de soumettre leurs commentaires ;
3. L'évaluation des coûts et des avantages parmi les options politiques pour décrire le coût spécifique de l'option européenne ainsi que le coût de l'option non-européenne : l'impact d'une perte de compétence, de régulation, de conformité et de coût sur les collectivités territoriales doit être bien reflété dans les choix politiques ;
4. Intégration du principe de gouvernance multi-niveaux ;
5. Evaluation de toutes les bases juridiques du Traité (évaluation de compétence horizontale) et à travers les autorités locales, régionales et nationales (évaluation de compétence verticale) ;
6. Evaluation de la situation dans les Etats membres ; la législation existante devrait être prise en considération, et les différences entre les Etats membres ne devraient pas systématiquement entraîner une harmonisation ;
7. Intégration de la « boîte à outils » et de l'analyse d'impact territorial dans les lignes directrices.

## Contact

Angelika Poth-Mögele  
Directrice des travaux politiques  
Square de Meeûs 1  
Tel. +32 2 500 05 40  
[angelika.poth-moegele@ccre-cemr.org](mailto:angelika.poth-moegele@ccre-cemr.org)

## Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 50 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 150 000 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.org](http://www.ccre.org)