



**Comité européen
des régions**

Bruxelles, le 10 mars 2021

202^e RÉUNION DU BUREAU DU COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

– 16 MARS 2021 –

POINT 10 C)

RAPPORT ANNUEL SUR LA SUBSIDIARITÉ 2020

Présenté par le secrétaire général

POUR INFORMATION

SYNTHÈSE

Réunion du Bureau n° 202

Date: 16/03/2021

Point 10 c)

Rapport annuel sur la subsidiarité 2020

Type

- Pour information/débat
- Pour décision
- Recommandation à l'assemblée

Description succincte

Ce onzième rapport annuel sur la subsidiarité rend compte des travaux que le Comité européen des régions (CdR) a consacrés aux questions de la subsidiarité et de la proportionnalité en 2020. Il présente les principaux points du programme de travail sur la subsidiarité pour 2020, résume les activités menées en vue de sa mise en œuvre en 2020, et détaille la structure de gouvernance et les outils de monitoring de la subsidiarité. Il décrit également l'incidence du monitoring en examinant les avis pertinents du CdR concernant la subsidiarité.

Le Bureau est invité à prendre acte:

- du rapport annuel 2020 sur la subsidiarité

Remarques

Sans objet.

1. Introduction

Ce onzième rapport annuel sur la subsidiarité rend compte des activités que le Comité européen des régions (CdR) a consacrées aux questions de la subsidiarité et de la proportionnalité en 2020. Cette année-là, conformément à l'**article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne**, qui comporte une référence explicite à la dimension locale et régionale et met donc en exergue la nécessité de respecter les compétences des collectivités locales et régionales au sein de l'UE, le CdR a contrôlé l'application du principe de subsidiarité au moyen des divers instruments à sa disposition. Tandis que 2020 était mise à mal par le défi sans précédent que représente la pandémie de COVID-19, le CdR a poursuivi ses travaux en qualité de gardien des intérêts des collectivités locales et régionales de l'UE, s'assurant que leurs compétences étaient respectées conformément au principe de subsidiarité.

En réponse aux réalités de la pandémie de COVID-19, le CdR a émis une déclaration¹, demandant davantage de soutien pour le million d'élus locaux et régionaux d'Europe et un réexamen collaboratif des compétences en matière de santé, conformément au principe de subsidiarité. Il soulignait que, même en période de pandémie de coronavirus, les mesures liées à l'état d'urgence devaient être proportionnées, limitées dans le temps, soumises à un contrôle démocratique et conformes aux principes de subsidiarité et de gouvernance à plusieurs niveaux.

En dépit des défis opérationnels de la pandémie, le CdR a poursuivi ses travaux sans faillir, et a défini ses **priorités pour la période 2020-2025** dans sa résolution intitulée *Une Europe plus proche de ses citoyens par l'intermédiaire de ses villages, de ses villes et de ses régions*², dans laquelle il a exprimé sa détermination à continuer d'«améliorer la qualité de la législation de l'Union européenne, à mieux anticiper son impact territorial et à promouvoir le principe de **subsidiarité active**». Il a ensuite souligné que: «La pandémie démontre l'importance d'appliquer correctement le principe de subsidiarité active, ainsi que le rôle essentiel des collectivités locales et régionales, d'une part, et la nécessité d'une coordination et d'un soutien au niveau européen, d'autre part.»

Le 12 octobre 2020, le CdR a publié la première édition de son **baromètre régional et local annuel de l'UE**³, qui était principalement axé sur les conséquences de la pandémie de COVID-19. Le rapport montre que les collectivités locales et régionales de l'Union européenne ont été en première ligne pour faire face à la crise sanitaire, et en quoi elles sont par ailleurs des acteurs essentiels du succès de la reprise économique. Dans ses principales conclusions, il demande une meilleure participation des collectivités locales et régionales à la gouvernance de l'Union et aux plans de relance nationaux. Par exemple, le rapport recommande que le **Semestre européen**, en tant que mécanisme de gouvernance de la facilité pour la reprise et la résilience, se dote d'un code de conduite pour la participation des collectivités locales et régionales, conformément au principe de **subsidiarité active**. Le rapport demande également que les villes et les régions soient étroitement associées à l'élaboration des plans nationaux, de manière à garantir la complémentarité de ceux-ci avec les stratégies de reprise locales et régionales

¹ [Déclaration du Comité européen des régions sur «Les collectivités locales et régionales: des acteurs à part entière de la réponse européenne à la crise de la COVID-19».](#)

² [Résolution du Comité européen des régions – Les priorités du Comité européen des régions pour la période 2020-2025 – Une Europe plus proche de ses citoyens par l'intermédiaire de ses villages, de ses villes et de ses régions](#)

³ [Baromètre régional et local annuel de l'UE \(europa.eu\)](#)

nécessaires. Enfin, en application pratique du principe de subsidiarité active, il suggère que le CdR et la Commission européenne tiennent un Forum annuel pour la reprise et la résilience afin de s'assurer que les villes et les régions bénéficient du plan de relance.

Dans sa **résolution** adoptée à l'égard du **programme de travail de la Commission européenne⁴ pour 2021**, le CdR a encouragé la Commission européenne à poursuivre la coopération fructueuse avec le CdR sur la promotion du concept de «subsidiarité active», notamment par l'intermédiaire du **réseau de pôles régionaux pour l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne (RegHub)⁵** et en soutenant le CdR dans le développement du RegHub 2.0, lequel a vocation à fournir un retour d'informations sur la base de l'expérience des utilisateurs dans le domaine de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne au niveau local et régional. En octobre 2020, le CdR avait approuvé la poursuite de ce projet sous la forme de RegHub 2.0 et accueilli de nouveaux membres, augmentant le nombre de membres du réseau à 46⁶. La **plateforme «Prêts pour l'avenir»** (groupe d'experts de haut niveau qui soutient la Commission dans ses efforts de simplification de la législation de l'Union et de réduction des coûts afférents superflus) intègre directement le RegHub dans sa structure en tant que réseau d'experts aux côtés d'autres groupes, tels que le groupe gouvernemental, où le CdR est également représenté par trois de ses membres. Cette intégration marque un élargissement important du rôle du CdR au-delà des dispositions légales ex post des traités et contribue à l'application du principe de subsidiarité active tout au long du cycle législatif⁷.

Afin de parvenir à la meilleure **législation** possible, le CdR s'efforce de contribuer de manière constructive au processus décisionnel européen à un stade précoce. L'objectif de ses activités de monitoring de la subsidiarité en 2020 était de détecter tout problème de subsidiarité et de proportionnalité le plus tôt possible au cours des procédures législatives et non législatives. L'orientation sur les propositions qui devraient faire l'objet d'un contrôle accru quant à leur conformité au regard du principe de subsidiarité et de proportionnalité était prévue par le **programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020** en tant qu'instrument pratique de contrôle de la subsidiarité mis en œuvre par le CdR. Dans ce contexte, le CdR a réalisé des **évaluations de conformité au regard du principe de subsidiarité de proportionnalité** des propositions législatives sur lesquelles il a émis des avis⁸.

Ce onzième **rapport annuel sur la subsidiarité** présente les principaux points du programme de travail sur la subsidiarité pour 2020 et détaille la structure de gouvernance et les outils de monitoring de la subsidiarité. Il décrit également l'incidence du monitoring en examinant les avis pertinents du CdR concernant la subsidiarité.

Les derniers chapitres sont consacrés aux principales activités et manifestations de l'année dans ce domaine, ainsi qu'aux conclusions et perspectives pour l'année suivante.

⁴ [Résolution du Comité européen des régions – Les propositions du Comité européen des régions en vue du programme de travail de la Commission européenne pour 2021, COR 2020/02622.](#)

⁵ Le réseau de pôles régionaux pour l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne (RegHub) est issu du rapport final et des recommandations de la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”».

⁶ [new-reghub-2-0-members.pdf \(europa.eu\).](#)

⁷ Voir [RegHub_evaluation_report.pdf \(europa.eu\).](#)

⁸ Article 55, paragraphe 2, du [règlement intérieur du CdR, JO L 65, 5.3.2014, p. 41.](#)

2. Programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020

2.1 Adoption

Conformément à la stratégie de monitoring de la subsidiarité⁹, un programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020 a été élaboré suivant une procédure en plusieurs étapes. La première était la présélection, par le groupe d'experts de la subsidiarité (GES)¹⁰ et les présidents des commissions du CdR, d'une série d'initiatives législatives tirées du programme de travail 2020 de la Commission européenne, sur la base des informations disponibles à ce stade et des critères suivants:

- a) les initiatives doivent présenter un intérêt politique manifeste pour les collectivités locales et régionales;
- b) elles doivent être en lien avec les compétences desdites collectivités;
- c) elles doivent posséder une dimension potentielle de subsidiarité;
- d) les propositions législatives doivent être privilégiées. Cette sélection prend en outre en considération les priorités du CdR et les initiatives prévues dans les programmes de travail des commissions thématiques.

La deuxième étape consistait en l'approbation des initiatives par le groupe de pilotage de la subsidiarité (GPS) lors de sa 13^e réunion du 8 avril 2020, et en la présentation du projet de programme de travail en matière de subsidiarité lors de la réunion de la commission CIVEX du 25 juin 2020. Le programme a été adopté par le Bureau du CdR le 11 septembre 2020.

Le programme de travail en matière de subsidiarité s'appuie sur une liste de priorités, dressée suivant une présélection d'initiatives législatives (et non législatives) figurant dans le programme de travail de la Commission pour 2020. Concernant le programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020, **les cinq initiatives prioritaires ci-dessous ont été retenues, ainsi que trois dossiers pertinents complémentaires.**

Initiatives prioritaires¹¹

- 1) les services numériques;
- 2) le pacte vert pour l'Europe;
- 3) la protection de notre environnement;
- 4) l'Europe sociale;
- 5) l'élaboration d'un nouveau pacte sur la migration et l'asile.

Initiatives complémentaires pertinentes¹²

⁹ R/CdR 606/2012, point 7a), adoptée le 2 mai 2012.

¹⁰ La réunion du GES a eu lieu le 8 avril 2020.

¹¹ Les descriptions des initiatives prioritaires sont tirées du programme de travail de la Commission européenne pour 2020.

¹² Les descriptions des initiatives complémentaires pertinentes sont tirées du programme de travail de la Commission européenne pour 2020.

- 1) contribution de la Commission à la COP 26 à Glasgow – plan cible en matière de climat à l’horizon 2030;
- 2) production et consommation durables – donner aux consommateurs les moyens d’agir pour la transition verte;
- 3) stratégie européenne pour les données.

2.2 Mise en œuvre

Dans le cadre du programme de travail en matière de subsidiarité, l’administration du CdR a mis en place un système interne d’alerte précoce afin d’assurer un contrôle approprié des initiatives de l’UE sélectionnées qui pourraient poser des problèmes de subsidiarité. La mise en œuvre de ce programme nécessite la participation, le plus en amont possible, de tous les acteurs politiques et administratifs concernés, en vue de répertorier et de planifier les activités de monitoring de la subsidiarité. L’on trouvera ci-après les initiatives prioritaires figurant dans le programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020, tel qu’adopté par le Bureau du CdR.

En matière d’initiatives prioritaires, un aperçu de l’état de mise en œuvre du programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020 est présenté ci-après. En outre, par son analyse préliminaire des avis à soumettre en vue de leur adoption au cours de la session plénière du CdR, le secrétariat de la commission CIVEX du CdR veille à l’application de l’article 55, paragraphe 2, du règlement intérieur du CdR, selon lequel: «Lorsqu’ils concernent des propositions relatives à des actes législatifs dans des domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l’Union, les avis du Comité se prononcent sur leur conformité au regard du principe de subsidiarité et de proportionnalité.»

2.2.1 Services numériques

Cette initiative concerne la législation sur les services numériques (initiative législative incluant une analyse d’impact, article 114 du TFUE, T4/2020). Cette proposition législative devrait mettre à jour le cadre réglementaire de l’UE pour les services en ligne, plateformes de l’économie collaborative comprises. Après avoir connu un développement rapide ces dernières années, ces plateformes (notamment dans les secteurs du logement et des transports) ont eu des incidences très importantes au niveau local et régional. Il existe une incertitude juridique concernant leurs activités et plusieurs villes ont engagé des actions en justice ou introduit un recours en vue d’apporter des modifications à la réglementation.

Dans son [avis](#) le plus récent consacré à ce sujet, publié en décembre 2019, le CdR a demandé que le nouveau cadre réglementaire européen «reconnaisse cette dimension territoriale et renforce la capacité des pouvoirs publics à prendre des mesures pour réglementer l’économie collaborative en fonction de leur situation (nationale, régionale ou locale), dans le plein respect du principe de subsidiarité».

La Commission européenne a présenté la [législation sur les services numériques](#) (proposition d’un règlement sur un marché unique pour les services numériques) le 15 décembre 2020, trop tardivement pour que le CdR en tienne compte dans la mise en œuvre du programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020: son évaluation a dû être reportée à 2021. À ce propos, la commission ECON a nommé M^{me} Rodi Kratsa (EL/PPE), gouverneur régional des îles ioniennes, rapporteure de l’avis sur la

législation sur les services numériques¹³ et la législation sur les marchés numériques¹⁴. L'examen et l'adoption de cet avis sont prévus les 19 et 20 avril 2021 (commission ECON) et les 30 juin et 1^{er} juillet 2021 (session plénière du CdR).

2.2.2 Le pacte vert pour l'Europe

Trois instruments étaient mentionnés au titre de cette priorité dans le programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020, présentés brièvement ci-après. Il convient de souligner que l'avis législatif visé au point 2 ci-dessous a fait l'objet d'une procédure d'adoption accélérée et l'adoption du programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020 n'est intervenue que plus tard dans l'année.

2.2.2.1 [Communication sur le pacte vert pour l'Europe](#)

Eu égard à l'annonce de M^{me} Ursula von der Leyen, présidente élue de la Commission européenne, d'un pacte vert pour l'Europe dans Une union plus ambitieuse – Mon programme pour l'Europe, le CdR a adopté une résolution intitulée [Le pacte vert en partenariat avec les collectivités locales et régionales](#) (4.12.2019) demandant de *Parvenir à des résultats concrets sur le terrain au moyen d'une gouvernance à plusieurs niveaux et d'une subsidiarité active*.

2.2.2.2 [Loi européenne sur le climat consacrant l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050](#) (COM/2020/80 final)

Le 2 juillet 2020, le CdR a adopté un [avis](#) sur cette proposition législative, élaboré par M. Juan Manuel Moreno Bonilla (ES/PPE), rapporteur, qui souligne que «toutes les mesures prises par l'Union européenne obéissent obligatoirement au principe de “ne pas nuire” à cet objectif et respectent pleinement, en vertu de celui de la subsidiarité active, tous les niveaux de gouvernance en qualité de partenaires associés au processus européen d'adoption des décisions, et non comme simples acteurs intéressés». Cet avis a jeté les bases de l'approche du CdR en ce qui concerne le pacte vert, en exposant sa position sur les objectifs climatiques à l'horizon 2030 et à l'horizon 2050. Il a également fait l'objet d'un partage et d'un débat avec M^{me} Jytte Guteland, rapporteure du Parlement européen, et certains de ses points ont été inclus dans la proposition modifiée du Parlement européen sur la loi sur le climat, adoptée lors de la session plénière de septembre 2020. Enfin, il a été partagé avec la commission REGI du Parlement européen qui, de fait, a davantage pris en considération le rôle des collectivités locales et régionales dans ses amendements.

Des contributions de partenaires du **réseau de monitoring de la subsidiarité** relatives aux aspects de subsidiarité et de proportionnalité de la proposition COM(2020) 80 final ont été reçues du [Conseil fédéral autrichien \(Bundesrat\)](#) et du [gouvernement du Land de la Basse-Autriche](#).

2.2.2.3 [Le pacte européen pour le climat](#) – Un avis de prospective a été adopté le 14 octobre 2020 au titre de la mission de M. Rafał Kazimierz Trzaskowski (PL/PEE), rapporteur, qui a souligné que

¹³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché unique des services numériques (législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE COM(2020) 825 final.

¹⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques) COM(2020) 842 final.

le pacte pour le climat présente une excellente occasion de mettre en œuvre le principe de subsidiarité active, sachant que les objectifs mêmes du pacte coïncident largement avec la finalité principale de l'approche de la subsidiarité active, à savoir le développement d'une méthode de travail inclusive et constructive qui exploite pleinement le potentiel du cadre démocratique et de gouvernance à plusieurs niveaux de l'Union.

À cet égard, et bien qu'il n'ait pas été inclus dans les instruments du programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020, l'avis sur [Les effets du changement climatique sur les régions: évaluation du pacte vert pour l'Europe](#) élaboré par M. Andries Gryffroy (BE/AE), qui a résulté d'une recommandation de la présidence allemande et a été adopté le 10 décembre 2020, doit être pris en considération. En effet, il présente une évaluation globale du pacte vert du point de vue régional/local et souligne l'importance de l'application des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de gouvernance à plusieurs niveaux pour la réussite du pacte vert dans son ensemble. Il met en exergue le rôle des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre du pacte vert, mais souligne qu'y parvenir ne sera possible qu'en garantissant un processus ouvert et consultatif à tous les échelons de gouvernement, ainsi qu'en permettant aux échelons local et régional de mener une relance verte au moyen d'outils appropriés, tels que des plateformes à plusieurs niveaux et des dialogues assurant une participation structurée des collectivités locales et régionales à la planification et à la mise en œuvre des plans nationaux, y compris des plans pour la reprise et la résilience.

L'avis conclut que «pour assurer la bonne mise en œuvre du pacte vert, les efforts doivent émaner de la base et être répartis équitablement entre les différents territoires de l'Union, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, tout en accordant la souplesse nécessaire pour en garantir l'efficacité au regard des coûts». En outre, à la suite de la coopération fructueuse avec M^{me} Susana Solís Pérez, rapporteure de la commission ENVI du Parlement européen, sur l'avis «Politique de cohésion et stratégies régionales en matière d'environnement dans la lutte contre le changement climatique», qui donne lieu à une demande de résolution de la commission REGI (qui sera votée le 17 décembre), certains éléments de cet avis, qui soulignent l'importance des collectivités locales et régionales, ont été intégrés à cette demande, dont un système de monitoring et une gouvernance à plusieurs niveaux.

2.3 Protection de notre environnement

Une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030 (COM/2020/652), le [huitième programme d'action pour l'environnement \(8^e PAE\)](#), a été adoptée par la Commission européenne le 14 octobre 2020.

La commission ENVE a nommé M. Dimitrios Karnavos (EL/PPE) rapporteur. La rédaction de l'avis s'est nourrie d'une **consultation** du groupe d'experts de la subsidiarité¹⁵. Une évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité de cette proposition a conclu que: «La proposition de décision sur un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030 ne peut être

¹⁵ Évaluation de M. Johannes Maier, chef de l'unité des affaires intérieures de l'Union européenne, Bureau du gouvernement régional du Land de la Carinthie, Autriche.

sérieusement examinée au regard de la conformité avec les trois principes de base d’“attribution limitée”, de subsidiarité et de proportionnalité [...]. La résolution proposée est une liste et une synthèse d’idées, de visions et de projets politiques pour tous les domaines d’action qui ont un quelconque lien avec l’environnement.» L’évaluation a également constaté que: «La conformité au regard du principe de subsidiarité [...] ne peut être sérieusement vérifiée en raison de l’“indétermination” des “objectifs prioritaires” définis et, dans certains cas, étendus dans une mesure importante en matière de contenu en comparaison de précédents programmes d’action stratégique de l’Union pour l’environnement et le climat et de renvois à de futurs acquis environnementaux. Au moins, si le système de rapport, qui repose sur des centaines d’indicateurs permettant d’évaluer la situation environnementale et climatique, est appliqué uniquement sur des actes législatifs existants, aucun coût disproportionné n’est à prévoir. La “décision” serait compatible avec le principe de proportionnalité, du moins en ce qui concerne la notion de coût.»¹⁶

Le CdR prévoit d’adopter cet avis lors de sa session plénière du 5 février 2021¹⁷.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Au moment de la rédaction du présent rapport.

2.4 L'Europe sociale

En ce qui concerne la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des [salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne](#) (COM/2020/682 final), la commission SEDEC du CdR a nommé M. Peter Kaiser (AT/PSE) rapporteur chargé de rédiger un avis.

Compte tenu de la date d'adoption prévue, le secrétariat de la commission CIVEX a consulté le **groupe d'experts de la subsidiarité** sur l'évaluation de la subsidiarité et de la proportionnalité. L'évaluation¹⁸ a constaté que: «cette proposition – comme c'est très rarement le cas – n'a aucune base légale dans les traités de l'Union. Même s'il en existe une – peut-être à l'article 153, paragraphe 1, lettre c), du TFUE (la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs) – il existe également de grandes préoccupations sur le principe de subsidiarité (avec très peu d'exceptions, les États membres ayant des systèmes opérationnels destinés à garantir une "protection des salaires minimaux"). De même, le concept de l'acte législatif proposé aux articles 5 et suivants enfreindrait massivement la proportionnalité. L'imposition juridique par l'Union des critères précisément désignés et l'exclusion d'exceptions restreignent toute autonomie de fixation de salaires minimaux tant par les législateurs nationaux que par les partenaires sociaux.»

Une contribution de partenaires du **réseau de monitoring de la subsidiarité** relative aux aspects de subsidiarité et de proportionnalité de la proposition COM(2020) 80 final a été reçue du [parlement du Land de la Haute-Autriche](#).

L'évaluation des experts et la position des partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité ont toutes deux été prises en considération par le rapporteur lors de la rédaction de l'avis.

2.5 Nouveau pacte sur la migration et l'asile

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a publié son [nouveau pacte sur la migration et l'asile](#), tant attendu. Selon la [communication](#) de la Commission, le nouveau pacte sur la migration et l'asile contient les **nouveaux dossiers législatifs** suivants:

- [règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration](#);
- [règlement sur le filtrage](#);
- [règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure](#);
- proposition modifiée de refonte du [règlement sur les procédures d'asile](#);
- proposition modifiée de refonte du [règlement Eurodac](#).

Le pacte comprend également les **nouveaux dossiers non législatifs** suivants:

- [recommandation relative à un plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration](#);
- [recommandation sur la réinstallation et les voies complémentaires](#);
- [recommandation relative aux opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage](#);

¹⁸ Évaluation de M. Johannes Maier, chef de l'unité des affaires intérieures de l'Union européenne, Bureau du gouvernement régional du Land de la Carinthie, Autriche.

– [Orientations sur la directive relative aux passeurs.](#)

La commission CIVEX a nommé **M^{me} Antje Grotheer (DE/PSE)** rapporteure du CdR pour cet avis. Le premier échange de vues a eu lieu au sein de la commission CIVEX le 4 décembre 2020, et l'adoption de l'avis est prévue au sein de la commission CIVEX le 16 février 2021 et lors de la session plénière du CdR du 17 mars 2021¹⁹.

Conformément au principe de subsidiarité active, un certain nombre de réunions interinstitutionnelles ont été tenues avec les homologues de la Commission européenne, les députés au Parlement européen et des représentants de la présidence allemande du Conseil afin d'échanger des vues et de rappeler l'importance de la dimension locale et régionale dans le contexte du nouveau pacte, en vue d'avoir une incidence sur le processus législatif ex ante.

La rédaction de l'avis s'est nourrie d'une **consultation** avec les membres du **groupe d'experts de la subsidiarité**, qui a donné lieu à deux évaluations. La première affirmait qu'en dépit de l'absence de préoccupations quant au respect des principes d'attribution ou de subsidiarité, des inquiétudes existaient concernant le respect du principe de proportionnalité, notamment en ce qui concerne l'obligation prévue pour les États membres de «mettre en place des stratégies nationales afin d'assurer une capacité suffisante pour la mise en œuvre d'un système de gestion efficace en matière d'asile et de migration»²⁰. La seconde évaluation²¹ a confirmé que le «respect du principe de subsidiarité est bien justifié dans les différents documents qui accompagnent la proposition, ainsi que dans l'exposé des motifs et les considérants. L'objectif est d'élaborer des règles et des mesures communes, qui ne peuvent être conçues et fixées qu'au niveau de l'Union, afin d'assurer un traitement et une répartition des responsabilités uniformes lors de la phase législative. Ces mesures, si elles étaient adoptées par les États membres individuellement, créeraient des disparités susceptibles d'empêcher la réalisation des objectifs des politiques communes.»

Des contributions de partenaires du **réseau de monitoring de la subsidiarité** relatives aux aspects de subsidiarité et de proportionnalité de la proposition COM(2020) 609 final ont été reçues du [gouvernement du Land du Vorarlberg](#), du [Parlement du Land du Vorarlberg](#) et du [gouvernement du Land de la Basse-Autriche](#)²². Le gouvernement du Land du Vorarlberg a également transmis au CdR une position commune du Land autrichien sur les propositions du nouveau pacte sur la migration et l'asile via le modèle de grille²³ *présenté par la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”» dans le cadre de son rapport sur la task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”»*²⁴.

19 Au moment de la rédaction du présent rapport.

20 Évaluation de M. Johannes Maier, chef de l'unité des affaires intérieures de l'Union européenne, Bureau du gouvernement régional du Land de la Carinthie (Autriche), du 3 décembre 2020.

21 Évaluation de M^{me} Dora Lo Giudice, experte pour le Conseil régional du Frioul-Vénétie Julienne (Italie), du 22 décembre 2020.

22 7 janvier 2021.

23 [COM/2018/703 final](#).

24 Annexe V, [Report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fr.pdf \(europa.eu\)](#).

Les évaluations des experts et les positions des partenaires du réseau de monitoring de la subsidiarité ont été prises en considération par le rapporteur lors de la rédaction de l'avis.

Consultations complémentaires du GES

Une évaluation d'initiative quant au respect du principe de subsidiarité par la proposition de facilité pour la reprise et la résilience (COM/2020/408) a été reçue de M. Johannes Maier, chef de l'unité des affaires intérieures de l'Union européenne, Bureau du gouvernement régional du Land de la Carinthie, Autriche, le 22 juin 2020.

2.5.1 Initiatives complémentaires

Aucun dossier complémentaire n'a été sélectionné pour remplacer une ou plusieurs des initiatives prioritaires si celles-ci devaient ne pas se concrétiser, ni progresser suffisamment en 2020, ou n'étaient pas jugées suffisamment pertinentes à l'issue d'un examen plus approfondi.

3. Gouvernance politique et outils du CdR relatifs au monitoring de la subsidiarité

3.1 Groupe de pilotage de la subsidiarité

Le GPS a été créé en septembre 2012 pour assurer la gouvernance politique du monitoring de la subsidiarité au CdR et pour coordonner les activités administratives et politiques du Comité en la matière. En 2020, il a continué de diriger les activités de monitoring de la subsidiarité, à distance, compte tenu des réalités et des difficultés liées à la pandémie de COVID-19 (ainsi, le programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020 a été adopté au moyen d'une procédure écrite, les membres du GPS se trouvant dans l'impossibilité de se réunir). Tandis que 2019 a été décisive pour garantir que les progrès réalisés au cours de l'année précédente n'avaient pas été vains (notamment à la lumière du nouveau Parlement européen et de la nouvelle Commission européenne), 2020 s'est caractérisée par un démarrage lent des travaux sur le monitoring de la subsidiarité et de la proportionnalité en raison de la crise sanitaire liée à la COVID-19. Ce retard a été rattrapé au cours du second semestre.

3.2 Groupe d'experts de la subsidiarité

Dans le cadre de la révision de la stratégie sur la subsidiarité, le GES a été mis en place pour fournir un appui en matière de monitoring de la subsidiarité, sur la base des connaissances spécialisées accumulées aux échelons locaux et régionaux. Les membres du groupe ont été choisis parmi les membres du réseau de monitoring de la subsidiarité pour leur expertise et leur expérience relatives au contrôle de la subsidiarité.

L'élaboration du programme de travail du CdR en matière de subsidiarité, qui constitue l'une des contributions les plus importantes du GES, a lieu au début du cycle de monitoring de la subsidiarité. La participation d'experts garantit que les initiatives particulièrement pertinentes du point de vue de la subsidiarité et qui revêtent un intérêt pour les collectivités régionales et locales sont retenues pour être intégrées au programme de travail du CdR sur la subsidiarité et faire l'objet d'un monitoring rigoureux en la matière. La contribution des experts aux travaux consultatifs du CdR établit un lien avec le débat sur la subsidiarité au sein des États membres, renforce la compréhension mutuelle et rapproche le Comité de ses partenaires locaux et régionaux, et donc des besoins des Européens. De fait, le groupe d'experts fait également office de réseau de points de contact «centraux» du CdR en matière de subsidiarité dans les États membres. Par conséquent, la participation active du GES contribue à la création d'une «culture

de la subsidiarité» en Europe.

En 2020, après la publication du programme de travail de la Commission européenne pour 2020, il a été demandé aux experts de **procéder à une présélection, dans une optique de subsidiarité/proportionnalité, de cinq initiatives tirées du programme de travail de la Commission européenne pour 2020.** Le GES a axé son analyse sur les dossiers présentant d'éventuelles préoccupations en matière de subsidiarité/proportionnalité, et a justifié son choix. La présélection d'initiatives a été suivie d'une **réunion du GES consacrée à l'examen des initiatives sélectionnées** pour convenir des initiatives prioritaires à intégrer au programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020, tel que décrit en détail précédemment.

Les consultations spécifiques du GES liées aux initiatives prioritaires du programme de travail en matière de subsidiarité pour 2020 sont reprises plus haut dans le présent rapport au titre de la priorité pertinente.

3.3 Réseau de monitoring de la subsidiarité (RMS)

Le CdR a lancé le [réseau de monitoring de la subsidiarité](#) en 2007 afin de permettre à ses partenaires de participer à différentes phases du processus décisionnel de l'Union européenne. Il s'agit là d'une fonction importante au regard du traité de Lisbonne, qui souligne la dimension locale et régionale de la subsidiarité et renforce le rôle du Comité quant à son monitoring.

La composition du réseau de monitoring de la subsidiarité ²⁵ (RMS) a été modifiée en 2020 en conséquence de la sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni, le nombre total de membres étant de 150²⁶ à la fin 2020. REGPEX, le sous-réseau du RMS créé pour soutenir la participation des régions dotées de pouvoirs législatifs au stade précoce de la procédure législative de l'Union (le système d'alerte précoce), comptait 76 membres à la fin de l'année.

En 2020, REGPEX²⁷, le sous-réseau du RMS ouvert aux parlements et gouvernements des régions dotées de pouvoirs législatifs, a reçu un total de 18 contributions concernant les communications de la Commission européenne suivantes:

Tableau 1 – Contributions de la plateforme REGPEX en 2020

PARTENAIRE REGPEX	COMMUNICATION	ANNÉE	DATE
Parlement du Land du Bade-Wurtemberg	640	2019	6.2.2020
Parlement du Land du Bade-Wurtemberg	640	2019	6.2.2020
Gouvernement du Land de la Basse-Autriche	80	2020	27.4.2020
Conseil fédéral autrichien (<i>Bundesrat</i>)	80	2020	6.5.2020
Conseil fédéral autrichien (<i>Bundesrat</i>)	80	2020	6.5.2020

²⁵ Lancé en avril 2007, le RMS a été créé pour faciliter l'échange d'informations entre les collectivités locales et régionales et l'UE sur divers documents et propositions législatives et politiques de la Commission européenne. Le réseau sert de point d'accès permettant à l'ensemble de ses partenaires non seulement d'obtenir des informations, mais aussi d'exprimer leur point de vue.

²⁶ [CdR – Les partenaires du RMS \(europa.eu\)](#).

²⁷ La [base de données REGPEX \(REGional Parliaments information EXchange\)](#), accessible via la page web du CdR consacrée à la subsidiarité, vise à aider les régions dotées de pouvoirs législatifs à participer au système d'alerte précoce. Elle a été lancée par le CdR en 2012.

Gouvernement du Land de la Basse-Autriche	381	2020	20.5.2020
Assemblée régionale du Frioul-Vénétie Julienne	440	2020	23.6.2020
Assemblée régionale du Frioul-Vénétie Julienne	440	2020	23.6.2020
Gouvernement du Land de la Basse-Autriche	80	2020	26.6.2020
Gouvernement du Land de la Basse-Autriche	220	2020	30.6.2020
Gouvernement du Land de la Basse-Autriche	381	2020	14.7.2020
Gouvernement du Land de la Basse-Autriche	299	2020	19.10.2020
Assemblée législative régionale de l'Émilie-Romagne	440	2020	28.10.2020
Parlement du Land de la Haute-Autriche	682	2020	28.10.2020
Conseil fédéral autrichien (<i>Bundesrat</i>)	299	2020	4.11.2020
Gouvernement du Land de la Basse-Autriche	563	2020	13.11.2020
Gouvernement du Land du Vorarlberg	609	2020	20.11.2020
Parlement du Land du Vorarlberg	609	2020	9.12.2020

Le détail de ces contributions, ainsi que les propositions de la Commission y afférentes, sont disponibles sur le site web du RMS du CdR²⁸.

Le moteur de recherche de la plateforme REGPEX facilite la sélection des priorités pour le contrôle de la subsidiarité et l'échange d'informations entre les partenaires, en fournissant un accès direct aux informations nécessaires à l'analyse de la subsidiarité ainsi que des liens vers EurLex, IPEX, les avis du CdR et les contributions des autres partenaires REGPEX. Ce moteur de recherche joue un rôle essentiel dans le suivi des initiatives au titre du système d'alerte précoce et favorise l'échange de bonnes pratiques ainsi qu'une plus grande harmonisation de l'approche en matière de monitoring de la subsidiarité. Dans la perspective de 2021, le CdR est déterminé à poursuivre ses efforts pour encourager la participation active des partenaires du réseau aux consultations et aux activités liées à la subsidiarité.

4. La subsidiarité dans les avis du CdR

Conformément à l'article 55, paragraphe 2, de son règlement intérieur²⁹, le CdR évalue dans ses avis la conformité au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité des propositions législatives fondées sur des compétences partagées.

En 2020, le CdR a adopté 48 avis, dont huit portaient sur des propositions législatives. Ces huit avis contenaient soit une évaluation directe du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, soit des recommandations concrètes en vue d'améliorer le respect de ces principes. Au total, 18 avis traitaient des questions de subsidiarité et de proportionnalité. En ce qui concerne l'appui, sur le plan administratif, à l'évaluation du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, le secrétariat de l'équipe «Subsidiarité» a effectué des analyses concernant des avis soumis aux sessions plénières du CdR.

Alors que la grande majorité des initiatives étaient des initiatives non législatives, le CdR n'a pas failli à son engagement à mettre en œuvre l'approche de «subsidiarité active» tout au long de l'année 2020. De nombreux avis sur des propositions non législatives comprenaient à la fois une évaluation de la

²⁸ [CdR – REGPEX \(europa.eu\)](#). En matière d'améliorations techniques, les contributions sur la plateforme du RMS incluent désormais des liens vers IpeX, EUR-Lex, les travaux du Parlement européen et les avis du CdR.

²⁹ Article 55, paragraphe 2, du [règlement intérieur du CdR](#), JO L 65, 5.3.2014, p. 41.

subsidiarité et de la proportionnalité dans le domaine d'action concerné, et des recommandations constructives pour résoudre les problèmes susceptibles de se poser.

Citons par exemple l'avis du CdR sur la proposition législative [Loi européenne sur le climat: établir le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique](#), élaboré par M. Juan Manuel Moreno Bonilla (ES/PPE), rapporteur, qui a souligné qu'il était important que «toutes les mesures prises par l'Union européenne obéissent obligatoirement au principe de “ne pas nuire” à cet objectif et respectent pleinement, en vertu de celui de la subsidiarité active, tous les niveaux de gouvernance en qualité de partenaires associés au processus européen d'adoption des décisions, et non comme simples acteurs intéressés».

De même, l'avis du CdR [Un mécanisme renforcé de protection civile de l'Union](#) [rapporteur: M. Alberto Cirio (IT/PEE)] «rappelle avoir demandé que l'on renforce considérablement les capacités de réaction de l'Union européenne aux situations d'urgence et aux catastrophes, en y associant les structures nationales, régionales et locales d'intervention d'urgence, dans le respect du principe de subsidiarité visé à l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» et «fait référence à l'engagement qu'il a pris, dans sa résolution sur ses priorités pour la période 2020-2025, de lutter en faveur “d'une action coordonnée et d'un soutien européens aux structures nationales, régionales et locales de préparation aux catastrophes pour répondre aux menaces sanitaires et aux situations de crise, dans le respect du principe de subsidiarité”».

Un autre exemple d'évaluation indirecte des questions de subsidiarité figure dans l'avis [Plan de relance pour l'Europe face à la pandémie de COVID-19: Facilité pour la reprise et la résilience et Instrument d'appui technique](#) [rapporteur: M. Christophe Rouillon (FR/PSE)], qui demande en particulier que soit dûment pris en considération le principe de subsidiarité comme suit: «Dans le respect des principes de subsidiarité et de partenariat, le plan pour la relance devrait être établi en coopération étroite et structurée avec les autorités locales et régionales, dans la mesure où les réformes et investissements à soutenir relèvent de leurs compétences telles que définies dans le droit national.»

5. Manifestations et activités liées à la subsidiarité

5.1 Plateforme «Prêts pour l'avenir»

La [plateforme «Prêts pour l'avenir»](#), présidée par M. Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission européenne chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective, a tenu sa première réunion plénière le 26 novembre 2020, à laquelle ont participé trois membres du CdR, M. Mark Speich (DE/PPE), M^{me} Anne Karjalainen (FI/PSE) et M^{me} Ulrika Landergren (SE/Renew Europe). La plateforme «Prêts pour l'avenir» est le principal instrument du [programme d'amélioration de la réglementation de la Commission européenne](#), dont l'objectif est de réduire les charges administratives superflues qui pèsent sur les citoyens et les entreprises et de contribuer à ce que l'Union produise une législation à l'épreuve du temps, plus numérique et mieux à même de relever les défis de demain. Les pouvoirs publics locaux et régionaux, qui sont les plus proches des citoyens, sont représentés lors des réunions de la plateforme, dès les premières phases de l'élaboration et de l'évaluation de la législation européenne. En effet, cette représentation est l'une des principales avancées obtenues grâce aux travaux effectués par le CdR dans le cadre de la [task-force sur la subsidiarité et la proportionnalité](#). Le Comité européen des régions est représenté au sein du «groupe de réflexion des États membres» de

la plateforme par trois de ses six présidents de commission (nommés précédemment), qui siègent aux côtés de 27 représentants des gouvernements des États membres de l'Union.

Comme le souligne M. Mark Speich (DE/PPE), président de la commission CIVEX du CdR, lors de la première session plénière de la plateforme «Prêts pour l'avenir», l'importance des échelons local et régional dans le processus d'élaboration de la politique de l'Union européenne a été reconnue par la task-force sur la subsidiarité. En tant que membre de la précédente plateforme REFIT et de la nouvelle plateforme «Prêts pour l'avenir», le CdR a toujours préconisé une approche active à l'égard de la subsidiarité afin de s'assurer de l'existence d'une valeur ajoutée de l'UE appropriée à toutes les étapes de développement, d'adoption et de mise en œuvre de la législation de l'Union. M. Speich a insisté sur le fait que la subsidiarité ne rime pas avec «moins d'Europe», mais avec une Europe qui sert et place ses citoyens en premier: en prenant des décisions au plus près de ses citoyens et en donnant plus largement la parole aux régions et aux villes dans le processus décisionnel de l'Union, ses lois peuvent devenir plus efficaces et plus visibles.

La plateforme devrait œuvrer sur la base d'un programme de travail annuel qui dresse la liste de questions spécifiques qui requièrent une attention du point de vue de la simplification et de la réduction des coûts superflus.

RegHub 2.0

Le [réseau de pôles régionaux pour l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne](#) (RegHub) est issu du rapport final et des recommandations de la [task-force «Subsidiarité, proportionnalité et "faire moins mais de manière plus efficace"»](#) et a été créé en tant que projet pilote de deux ans par décision du Bureau du CdR d'octobre 2018.

En octobre 2020, le CdR avait approuvé la poursuite de ce projet sous la forme de RegHub 2.0 et accueilli de nouveaux membres, portant le nombre des membres du réseau à 46³⁰. Le retour d'informations fourni par RegHub sur la mise en œuvre des politiques de l'Union aux échelles locale et régionale met en lumière la subsidiarité (ainsi que la proportionnalité et l'attribution) dans le système de gouvernance à plusieurs niveaux de l'UE. Ce retour porte directement sur les concepts de subsidiarité, de subsidiarité active et de gouvernance à plusieurs niveaux, ainsi que sur les perceptions de la capacité de RegHub à contribuer à une meilleure intégration des points de vue et des expériences des collectivités locales et régionales dans le processus d'élaboration des politiques de l'Union.

Les **objectifs principaux de RegHub** sont les suivants:

- ✓ fournir un retour d'informations sur la mise en œuvre des politiques de l'Union aux échelles locale et régionale;
- ✓ assurer une meilleure participation des acteurs locaux et régionaux à un stade précoce de l'élaboration des politiques de l'Union;
- ✓ se concentrer sur l'amélioration des politiques existantes de l'Union et sur leur mise en œuvre aux échelles locale et régionale;
- ✓ promouvoir la simplification et l'apprentissage interrégional dans la mise en œuvre et la poursuite du développement des politiques de l'Union.

³⁰ [new-reghub-2-0-members.pdf \(europa.eu\)](#).

Pôles régionaux

- ✓ servir de points de contact pour les institutions et organisations concernées qui participent à la mise en œuvre des politiques de l'UE;
- ✓ fournir un retour d'informations sur la mise en œuvre des politiques de l'Union à l'échelle locale et régionale.

À la suite des travaux de RegHub, la Commission européenne a décidé d'accorder à ce réseau un rôle de premier plan dans sa nouvelle plateforme «Prêts pour l'avenir», et en a fait l'un des sous-groupes de la plateforme.

En septembre 2020, le secrétariat de RegHub a publié son [EVALUATION REPORT: Network of Regional Hubs for EU – Policy Implementation Review](#) (Rapport d'évaluation: réseau de pôles régionaux pour l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de l'Union européenne).

6. Conclusion et perspectives

Le CdR est fermement résolu à assumer ses responsabilités en matière de monitoring de la subsidiarité découlant du traité de Lisbonne et il poursuit par conséquent ses efforts pour assurer l'application effective du principe de subsidiarité et pour contribuer à la création d'une culture de la subsidiarité au sein de l'Union européenne. Il s'est également engagé à mettre en œuvre les recommandations de la [task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”](#)», qui préconisent une approche inclusive et constructive du contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité dans l'Union et soulignent l'importance des niveaux local et régional dans le processus d'élaboration des politiques européennes.

À cet égard, le CdR entend poursuivre ses travaux visant à promouvoir la mise en œuvre de ces principes et recommandations en 2021. Le CdR et le GPS continueront d'étudier les moyens de sensibiliser l'opinion, d'améliorer les méthodes de travail et d'accroître la valeur ajoutée du cadre existant au Comité en matière de monitoring de la subsidiarité.

Étant donné que l'approche de subsidiarité active requiert la participation de tous les acteurs concernés au sein du processus décisionnel de l'Union, le CdR poursuivra ses efforts pour promouvoir une approche de partenariat, conformément au principe de gouvernance à plusieurs niveaux, entre tous les acteurs institutionnels, nationaux et infranationaux.

Dans la perspective de 2021, les priorités du CdR pour la période 2020-2025³¹ indiquent clairement que le Comité examinera «de manière approfondie les nouvelles initiatives politiques de l'Union européenne pour veiller à ce qu'elles intègrent une **dimension territoriale** et répondent à **l'exigence de valeur ajoutée de l'Union européenne**, conformément aux recommandations de la **task-force «Subsidiarité, proportionnalité et “faire moins mais de manière plus efficace”**» et aux **lignes directrices pour une meilleure réglementation**»;

PROPOSITION

Les membres du Bureau sont invités à prendre acte du présent rapport annuel.

³¹ [Résolution du Comité européen des régions – Les priorités du Comité européen des régions pour la période 2020-2025 – Une Europe plus proche de ses citoyens par l'intermédiaire de ses villages, de ses villes et de ses régions.](#)