

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 21 avril 2023

CDDG(2023)5
Point 4 de l'ordre du jour

**COMITÉ EUROPÉEN SUR LA DÉMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE
(CDDG)**

PROJET DE STRUCTURE

**RAPPORT SUR
« LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX,
Y COMPRIS EN PÉRIODE D'URGENCES »**

Préparé par M. Olivier Terrien
Consultant privé en gestion publique et gouvernance territoriale,
expert auprès du Conseil de l'Europe

Résumé

Remerciements

À propos du CDDG

Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) est le forum intergouvernemental du Conseil de l'Europe où les représentants des États membres se réunissent pour élaborer des normes européennes (recommandations, lignes directrices, rapports), pour échanger et suivre l'état de la gouvernance démocratique en Europe, et pour travailler ensemble au renforcement des institutions démocratiques à tous les niveaux de gouvernement.

Table des matières

	Pages
Introduction.....	2
Partie 1 - Considérations générales relatives à la gouvernance multiniveaux.....	3
Partie 2 - La gouvernance multiniveaux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.....	6
Partie 3 - La gouvernance multiniveaux et l'Union européenne.....	7
Partie 4 - La gouvernance multiniveaux en temps de crise et la nécessité de répondre aux situations d'urgence.....	8
Conclusions.....	9
Annexes.....	9

Introduction : Justification - contexte et pertinence du thème, intérêt et limites du thème, état des lieux des structures territoriales en Europe et textes clés de référence, méthodologie de collecte des données et plan du rapport.

Selon une définition de travail (préliminaire) examinée par le Groupe de travail sur la gouvernance (GT-G) lors de sa première réunion (Strasbourg, 2-3 février 2023), la "*gouvernance multiniveaux*" désigne un modèle coopératif de gouvernance qui englobe les niveaux de gouvernance international, supranational, transfrontalier et infranational, mis en œuvre avec la participation des citoyens, de la société civile et d'autres organisations. Son objectif est d'assurer une politique et une prise de décision coordonnées et efficaces, ainsi que l'exercice des fonctions [option : compétences, responsabilités et/ou pouvoirs] publiques, sur la base des principes de la bonne gouvernance démocratique".

La gouvernance multiniveaux fait donc référence à la fois à la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, tels que les institutions nationales, régionales et locales, ainsi que les institutions supranationales dans le contexte de l'Union européenne (UE), et à leur interaction avec d'autres parties prenantes territoriales et non gouvernementales. Cependant, malgré ses avantages potentiels et les possibilités qu'elle offre pour une élaboration efficace et efficiente des politiques, en particulier en période de crise ou d'urgence, la gouvernance à multiniveaux est également source de nombreux défis qu'il convient de gérer et de relever. Ce document explore donc les avantages et les défis de la gouvernance multiniveaux en Europe, ainsi que les leçons à tirer d'exemples concrets, en vue d'identifier les conditions et les caractéristiques d'un modèle coopératif de gouvernance réussi.

I - PARTIE 1 Considérations générales relatives à la gouvernance multiniveaux : définition, approche académique et politique, parties prenantes, considérations et garanties constitutionnelles et autres (juridiques), avantages/défis et diversité des systèmes.

1.1 Définition et approche théorique : d'un concept académique utilisé à des fins de recherche à un concept autonome de politique de gestion publique et de gouvernance multiple ; décentralisation et enjeux clés

Selon la recommandation CM/Rec(2022)10 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les politiques et la gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle, la "gouvernance multiniveaux" est un modèle de gouvernance qui englobe les gouvernements centraux, régionaux et locaux, ainsi que les organisations de la société civile. Les modalités d'organisation peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. Idéalement, elle comprend un élément ascendant et implique la mise en place de processus participatifs pour la co-création de politiques, la coopération et la coordination entre toutes les autorités publiques concernées, à tous les niveaux de gouvernance, et avec toutes les parties prenantes concernées, dans des domaines de compétence partagée ou d'intérêt commun".

Les universitaires ont également cherché à identifier des typologies de GMN. Par exemple, dans la double typologie souvent mentionnée dans les documents universitaires, mais aussi dans les rapports de l'UE : Le **type I**, qui a des échos du fédéralisme, et le **type II**, par contre, qui décrit des accords de gouvernance dans lesquels la juridiction de l'autorité est spécifique à une tâche. Conçue à l'origine comme un outil analytique permettant d'appréhender l'évolution de la répartition des pouvoirs et des responsabilités ainsi que les interactions entre les différents niveaux de gouvernement, la MLG a été progressivement reconnue comme un modèle autonome de gestion des affaires publiques impliquant les différents niveaux de gouvernement et d'autres acteurs.

Gouvernance multiniveaux et décentralisation : La gouvernance à multiniveaux et la décentralisation sont deux concepts liés qui font référence à la répartition du pouvoir et de la prise de décision entre les différents niveaux de gouvernement et sont donc étroitement liés.

Les enjeux clés de l'étude de la gouvernance multiniveaux : Il est nécessaire de délimiter l'étendue verticale de la gouvernance multiniveaux (comment traiter le niveau supranational et les spécificités de l'UE) et sa portée horizontale (schémas de coopération horizontale, processus participatifs, dimensions transfrontalières, y compris ou non des liens informels avec des organes de gouvernance non officiels, etc.) En outre, il convient d'établir une distinction entre a) les situations statiques de gouvernance multiniveaux (les structures existent et quels sont les principes fondamentaux) et b) les situations dynamiques dans lesquelles de nouveaux niveaux sont mis en place ou des réformes administratives-territoriales sont menées.

1.2 Gouvernance multiniveaux - acteurs clés

1.2.1 Gouvernance à plusieurs niveaux, États (unitaires centralisés, décentralisés, régionalisés et fédéraux) et gouvernements nationaux

Les États et les gouvernements nationaux jouent un rôle crucial dans la gouvernance multiniveaux, car ils sont généralement responsables de la définition des orientations politiques générales et du financement de nombreux programmes et services. Toutefois, ils doivent également collaborer avec d'autres niveaux de gouvernement pour veiller à ce que les politiques soient mises en œuvre efficacement et à ce que les besoins des citoyens soient satisfaits.

1.2.2 Municipalités

Les municipalités sont un élément clé de ce système de gouvernance à plusieurs niveaux. Les municipalités sont généralement le niveau de gouvernement le plus bas dans la hiérarchie administrative d'un pays, avec des responsabilités qui peuvent inclure la gestion de l'infrastructure locale, la fourniture de services publics et l'application des réglementations locales.

1.2.3 Niveaux intermédiaires (comté, district, etc.)

Les provinces sont des unités de gouvernement infranationales qui ont le pouvoir de prendre des décisions sur les questions qui affectent leurs communautés locales, telles que l'éducation, les soins de santé et les transports.

1.2.4 Régions et coopération transfrontalière

Dans les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux, les régions jouent souvent un rôle important dans la mise en œuvre des politiques et des programmes décidés au niveau national. Les régions peuvent avoir leurs propres élus et organes administratifs chargés de fournir des services et de prendre des décisions sur les questions qui concernent leurs électeurs. Toutefois, les régions peuvent également être soumises à l'autorité et aux réglementations du gouvernement national, et il peut y avoir des tensions entre les deux niveaux de gouvernement en ce qui concerne la répartition du pouvoir et des ressources.

1.2.5 Communautés/structures intercommunales (CIM)

La coopération intercommunale est une autre forme de gouvernance à plusieurs niveaux dans laquelle deux ou plusieurs municipalités travaillent ensemble pour atteindre des objectifs communs et résoudre des problèmes communs. La coopération intercommunale peut prendre de nombreuses formes différentes, notamment la fourniture de services communs, le partage de l'administration et la planification régionale.

1.2.6 Associations nationales, régionales et locales d'autonomie

Les associations de collectivités locales (ACL) représentent les intérêts des collectivités locales au niveau régional, national ou international. Elles servent de plate-forme aux collectivités locales pour partager des connaissances, échanger des expériences et défendre leurs intérêts. Les ACL peuvent jouer un rôle important dans la gouvernance à plusieurs niveaux en facilitant le dialogue et la coopération entre les différents niveaux de gouvernement et en défendant les politiques et les ressources qui profitent à leurs membres, mais aussi en renforçant la voix des collectivités locales, en développant les capacités, en facilitant la coopération et en promouvant l'innovation.

1.2.7 Autres parties prenantes, y compris le secteur privé et la société civile

La gouvernance multiniveaux fait également référence à l'implication (à tous les niveaux) d'autres acteurs tels que les organisations du secteur privé, les associations et les groupes de la société civile : Les ONG telles que la Croix-Rouge, en particulier en temps de crise, les entités privées et les entreprises dans le cadre de partenariats public-privé ou de sous-traitance/externalisation des tâches peuvent jouer un rôle essentiel.

1.3 Gouvernance multiniveaux : avantages et défis

1.3.1 Les avantages de la GMN :

La gouvernance multiniveaux peut promouvoir une gouvernance plus efficace, plus inclusive et plus adaptative, permettant de meilleurs résultats politiques et une meilleure performance de la gouvernance. Parmi les principaux avantages, nous trouvons :

- **Flexibilité et adaptabilité** : La GMN permet la flexibilité et l'adaptabilité dans la prise de décision et la mise en œuvre des politiques.
- **Subsidiarité** : la GMN incarne le principe de subsidiarité, qui signifie que les décisions doivent être prises au niveau de gouvernement le plus approprié.
- **Coopération et coordination** : la GMN encourage la coopération et la coordination entre les différents niveaux de gouvernement.
- **Participation et inclusion** : les GMN peuvent promouvoir la participation et l'inclusion dans les processus décisionnels.
- **Renforcement des capacités et apprentissage** : La gouvernance à plusieurs niveaux offre des possibilités de renforcement des capacités et d'apprentissage entre les différents niveaux de gouvernement.
- **De meilleurs résultats politiques** : La gouvernance à plusieurs niveaux peut aboutir à de meilleurs résultats politiques, car elle permet de prendre en compte des perspectives et une expertise plus diversifiées dans les processus de prise de décision.

1.3.2 Défis de la gouvernance multiniveaux :

Plusieurs défis peuvent être identifiés en ce qui concerne le développement et la mise en œuvre d'approches basées sur la GMN. Il s'agit en particulier de

- **Partage et répartition adéquats des compétences** : lorsqu'il existe un décalage entre le cadre général définissant la répartition des compétences et les compétences réellement exercées en raison de limitations accessoires (autres règles contradictoires) ou de contraintes pratiques (manque de ressources, d'expertise disponible, etc.).
- **L'adéquation des règles et règlements financiers/budgétaires et des ressources aux niveaux infranationaux**, en fonction de la répartition des pouvoirs et des responsabilités, y compris les nouvelles dans un contexte de décentralisation ou de politiques générales décidées aux niveaux supérieurs de prise de décision.
- **Procédures de consultation adéquates pour diverses questions concernant directement les autorités locales** (processus législatifs, questions financières/budgétaires, délimitation des frontières) : lorsque les consultations prévues par la loi n'ont pas lieu, ou sont menées de manière inappropriée, dans des délais insuffisants, etc.
- **Transparence de la prise de décision** : lorsque la prise de décision collective est partagée ou que la coordination/délégation/supervision est organisée de telle manière qu'elle devient excessivement complexe à gérer et/ou à comprendre pour les parties prenantes, le public, ceux qui ont intérêt à ce que les services soient fournis rapidement et efficacement, etc.

- **Responsabilité entre les différents organes de gouvernance** : lorsque, en raison de ce qui précède et de la division du processus décisionnel, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques et de la prestation des services est partagée entre un trop grand nombre d'acteurs qui ne peuvent pas rendre compte de leur action et être tenus responsables individuellement ; ou lorsque certains acteurs (non publics) sont impliqués dans le MLG avec des fonctions importantes mais d'une manière excessivement informelle qui ne permet pas de leur demander des comptes à la fois au sein de la chaîne de coopération du MLG et à l'extérieur de cette chaîne. La répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement peut ne pas être claire, ce qui pose des problèmes de responsabilité et d'efficacité.
- **Nécessité d'une participation et d'une consultation adéquates du public** : en raison de la dimension horizontale de la GMN et conformément aux mécanismes de démocratie participative et aux principes consacrés, par exemple, dans le protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires d'une autorité locale. La gouvernance multiniveaux soulève des questions sur la légitimité démocratique, étant donné que les décisions peuvent être prises à différents niveaux de gouvernement, avec différents niveaux de responsabilité envers les citoyens.
- **Mettre en œuvre la GMN de bonne foi et dans l'intérêt général**, sans ingérence politique induite dans les schémas de coopération horizontale, mais aussi du point de vue des niveaux (supérieurs) de gouvernement et des organismes qui ont une autorité de supervision ou une autre forme d'autorité sur d'autres niveaux de gouvernement, et surtout respecter le pluralisme politique sans instrumentaliser les procédures pénales et disciplinaires.
- **Risque de complexité, de mécanismes de coordination supplémentaires et d'augmentation des coûts** : lorsque trop de domaines de complémentarité ou de chevauchement coexistent, lorsque des structures de coordination ou de liaison supplémentaires sont créées et se superposent aux structures existantes.
- **La diversité des approches, entre les différents niveaux de gouvernement, concernant la démocratie participative** et les éventuels mécanismes de codécision.
- **Les différentes dynamiques en Europe** visant à améliorer, élargir, rendre plus accessible et rentable la prestation des services publics : création/suppression de niveaux de gouvernement, décentralisation, fusions ; mais aussi des tendances plus problématiques à la (re)centralisation dans quelques pays.

II - PARTIE 2 La gouvernance multiniveaux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe : Dispositions relatives à la gouvernance multiniveaux, garanties constitutionnelles et autres (juridiques), questions en jeu et défis, impact/leçons tirées par les pays en particulier à la suite de récentes situations d'urgence (y compris la pandémie) et comment celles-ci ont affecté le fonctionnement "normal" de la gouvernance multiniveaux : études de cas concrets à partir d'un échantillon d'États membres du Conseil de l'Europe (forces et faiblesses et situations d'urgence).

- 2.1 Belgique (Flandres)
- 2.2 République Tchèque
- 2.3 Hongrie
- 2.4 Lituanie
- 2.5 République de Moldova

- 2.6 **Norvège**
- 2.7 **Portugal**
- 2.8 **République slovaque**
- 2.9 **Suisse**
- 2.10 **Grèce**
- 2.11 **Balkans occidentaux**
- 2.12 **Caucase du Sud**
- 2.13 **Autres**

III - PARTIE 3 La gouvernance multiniveaux et l'Union européenne

3.1 Gouvernance multiniveaux, institutions de l'UE et intégration européenne

L'Union européenne (UE) est un excellent exemple de gouvernance multiniveaux en action, car il s'agit d'un système complexe qui implique plusieurs niveaux de gouvernance travaillant ensemble. L'UE est une union politique et économique unique de 27 États membres en Europe, avec ses propres institutions et processus de prise de décision. Les niveaux de gouvernance de l'UE peuvent être classés en quatre grandes catégories : Supranational, national, régional et local. La gouvernance multiniveaux dans l'UE implique des interactions, des négociations et une coordination entre ces différents niveaux de gouvernement. Elle nécessite une coopération et une coordination entre les différents acteurs, y compris les institutions européennes, les gouvernements nationaux, les gouvernements régionaux et les gouvernements locaux, afin de formuler et de mettre en œuvre des politiques qui ont un impact sur l'UE dans son ensemble.

3.2 Gouvernance multi-niveaux et coopération transfrontalière : Le cas des eurorégions de l'UE

Les eurorégions sont des entités transnationales ou transfrontalières qui rassemblent des entités territoriales de différents pays dans le but de promouvoir la coopération et l'intégration transfrontalières dans le cadre de l'Union européenne (UE). La gouvernance multiniveaux et les eurorégions sont des concepts étroitement liés, les eurorégions étant souvent considérées comme des exemples pratiques de gouvernance multiniveaux en action.

Pour trouver des solutions communes et mieux répondre aux besoins partagés des populations vivant d'un côté ou de l'autre d'une même frontière, certains territoires ont décidé d'unir leurs forces pour créer une eurorégion. Les eurorégions constituent une plateforme de coopération et de coordination entre les différents niveaux de gouvernement, y compris les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que d'autres parties prenantes telles que les organisations de la société civile, les entreprises et les citoyens, afin de relever des défis communs et de promouvoir le développement économique, social et culturel dans les régions frontalières.

IV - PARTIE 4 La gouvernance multiniveaux en temps de crise et la nécessité de répondre aux situations d'urgence : études de cas thématiques et enseignements à tirer

L'accent est mis sur des sujets spécifiques qui sont particulièrement importants pour les MLG en temps de crise, tels que : les moyens économiques/financiers, la participation, l'information (collecte et gestion des données, y compris éventuellement les infrastructures informatiques et les méthodes de travail), et la coopération (crise sanitaire, migrants/réfugiés, tremblements de terre et autres catastrophes naturelles, pénuries d'énergie / d'eau / de nourriture, conséquences de la guerre, crises financières, etc.)

4.1 Gouvernance multi-niveaux et crise, quelles qu'elles soient

Les situations de crise, telles que les catastrophes naturelles, les pandémies ou les crises économiques, peuvent avoir des répercussions importantes sur les systèmes de gouvernance, y compris les dispositifs de gouvernance à plusieurs niveaux. La gouvernance multiniveaux peut être pertinente en cas de crise et avoir des conséquences importantes sur la gestion de la crise, notamment en ce qui concerne la coordination, l'allocation des ressources, l'élaboration des politiques, la communication et la confiance du public, ainsi que les efforts de redressement et de résilience.

4.2 Crise politique et démocratique

D'importants déséquilibres de pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement peuvent créer une situation où certaines régions ou communautés sont systématiquement marginalisées ou exclues du processus politique. Pour relever ces défis, il est important de promouvoir une plus grande transparence, une plus grande responsabilité et une plus grande participation des citoyens à tous les niveaux de gouvernement. En fin de compte, un système solide et efficace de gouvernance à plusieurs niveaux peut contribuer à promouvoir la responsabilité démocratique, à renforcer la confiance entre les citoyens et le gouvernement et à garantir que les besoins et les préoccupations de tous les membres de la société sont pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques.

4.3 Crise environnementale

Les crises environnementales sont souvent le résultat d'une combinaison de facteurs mondiaux et locaux, ce qui rend la gouvernance multiniveaux cruciale pour relever ces défis. Une gouvernance multiniveaux efficace peut faciliter la coordination des politiques et des actions et contribuer à équilibrer des intérêts et des valeurs contradictoires. Par exemple, la lutte contre le changement climatique nécessite une coordination entre les niveaux de gouvernement international, national et infranational, ainsi qu'un engagement avec la société civile et le secteur privé. Cependant, il existe souvent des différences significatives de priorités et d'intérêts entre ces niveaux de gouvernance.

4.4 Économique et social (accent sur les réfugiés et la guerre en Europe)

De nombreuses crises sociales et politiques ont mis en évidence les défis de la gouvernance multiniveaux, en particulier dans les domaines de l'inégalité sociale et économique, de la durabilité environnementale et de la participation démocratique. La crise des réfugiés est un exemple de crise sociale liée à la gouvernance multiniveaux. La question des réfugiés implique souvent plusieurs niveaux de gouvernance, y compris des acteurs nationaux, régionaux et internationaux. Le manque de coordination et de coopération entre ces acteurs peut conduire à une situation où les réfugiés se retrouvent sans soutien ni protection adéquats, ce qui peut exacerber la crise.

Toutefois, la gouvernance multiniveaux peut également se heurter à des difficultés en période de crise sociale. La coordination entre les différents niveaux de gouvernement peut être difficile, en particulier lorsqu'il existe des différences politiques ou idéologiques entre les décideurs. En outre, il peut y avoir des tensions entre les différents niveaux de gouvernement sur des questions telles que le financement et le pouvoir de décision.

4.5 Crise sanitaire - leçons tirées de la pandémie de Covid

La gouvernance à plusieurs niveaux est essentielle pour traiter les questions de santé, car elle garantit une coordination et une collaboration efficaces entre les différents niveaux de gouvernement, ce qui est indispensable pour mettre en œuvre des mesures visant à protéger la santé publique et à minimiser l'impact de la crise sur la société.

La pandémie de COVID-19, par exemple, a mis en évidence l'importance d'une gouvernance à plusieurs niveaux pour répondre à une crise sanitaire. Différents niveaux de gouvernement, y compris les gouvernements nationaux, étatiques/provinciaux et locaux, ont dû travailler ensemble pour mettre en œuvre des mesures telles que le confinement, la recherche des contacts, les tests et la distribution de vaccins. Dans certains cas, les conflits et les désaccords entre les différents niveaux de gouvernement ont entravé la réponse à la pandémie.

4.6 Les enseignements généraux à tirer et les principes clés d'une gouvernance multiniveaux efficace

4.6.1 Leçons à tirer : "Comment parvenir à une administration efficace et quels sont les principes de base qui y contribuent ?

4.6.2 Principes clés d'une gouvernance efficace à plusieurs niveaux : coordination, rationalisation, consultation, subsidiarité, inclusion, responsabilité, clarté et transparence (qui fait quoi et comment les citoyens le savent-ils), équité (dans les interactions et les relations en général, mais aussi entre les zones défavorisées et les zones plus riches).

Conclusions et recommandations à l'intention des décideurs politiques et des praticiens.

En conclusion, si la gouvernance multiniveaux présente des avantages, elle est également confrontée à des défis importants. Ces défis comprennent la complexité et la fragmentation, les déséquilibres de pouvoir, la coordination et la coopération, la légitimité démocratique, les inégalités et les disparités, les complexités juridiques et administratives et la gestion de la diversité. Pour relever ces défis, il faut des mécanismes efficaces de coordination, de coopération et de responsabilité démocratique entre les différents niveaux de gouvernement, ainsi que la promotion de processus décisionnels inclusifs et la garantie d'une répartition équitable des avantages et des charges entre les régions et les localités.

Annexes

Annexe 2 - Principes clés d'une gouvernance multiniveaux efficace

Annexe 1 – Bibliographie ; documents et ressources de référence

Expériences tirées d'une variété de modèles étatiques et de traditions institutionnelles (centralisés, décentralisés, régionalisés, fédéraux) et normes, rapports et documents pertinents produits sous l'égide du Conseil de l'Europe et d'autres organisations (UE, ONU, OCDE).