



Strasbourg, le 25 janvier 2023

GT-G(2023)4

**COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE
(CDDG)**

**GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GOUVERNANCE
(GT-G)**

**DOCUMENT D'INFORMATION SUR LE CONCEPT DE GOUVERNANCE
MULTINIVEAUX ET QUESTIONS GENERALES / PRELIMINAIRES
A EXAMINER**

Pour information et discussion par le GT-G

Note aux participants francophones : la version originale de ce document est en anglais. La présente traduction n'a pas fait l'objet d'une révision éditoriale concernant la concordance, les citations en version française quand elles existent déjà, les liens vers des documents en français quand ils existent (toutefois, la page cible comprend un onglet vers le français), l'écriture inclusive etc.

Note du Secrétariat
établie par la
Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine
Division de la gouvernance démocratique

Le présent document a été rédigé pour servir de point de départ aux travaux du GT-G, afin de susciter des discussions sur une série de questions préliminaires qui pourraient devoir être résolues afin de définir un cadre pour les travaux de rédaction d'une recommandation sur la gouvernance multiniveaux et d'un rapport sur le même sujet qui inclut également la gestion des urgences.

Les questions préliminaires pourraient inclure :

- **La nécessité d'une définition pratique de la gouvernance multiniveaux** : pour délimiter l'étendue verticale (comment traiter le niveau supranational et les spécificités de l'UE) et l'étendue horizontale (schémas de coopération horizontale, processus participatifs, dimensions transfrontalières, y compris ou non les liens informels avec les organes de gouvernance non officiels, etc.)
- Dans le contexte des travaux du Conseil de l'Europe, quel serait le **contenu et la valeur ajoutée de la future recommandation** (par rapport à la Charte et aux autres instruments) et comment éviter les redondances ou les incohérences avec les textes existants ? Quelles sont les questions qui n'ont pas encore été abordées ? La recommandation devrait-elle se concentrer sur les aspects pratiques et les leçons tirées de la pratique avec les dispositifs nationaux existants et les activités de suivi (par exemple par le Congrès ?) - un tour de table est prévu pour que tous les participants puissent apporter leur contribution.
- **Quelles informations utiliser ?** contributions des membres du groupe de travail ? questionnaire à tous les membres du CDDG ? informations déjà fournies pour le rapport sur Covid 19 ? expert(s) académique(s), etc.
- **le sujet est potentiellement conséquent et il peut être nécessaire de le circonscrire** afin de produire une recommandation dans des conditions réalistes. Dans le cas d'un rapport, ce problème peut être moins important, mais la gestion des urgences (crise sanitaire, migrants/réfugiés, tremblements de terre et autres catastrophes majeures, pénuries d'énergie/d'eau/de nourriture, conséquences de la guerre, etc.) peut faire que le nombre de domaines de recherche peut être vaste et nécessiter des interactions avec un certain nombre d'organismes aux fins de collecte des informations.
- **Comment traiter les deux tâches rédactionnelles confiées au GT-G** : faut-il les fusionner ou les garder séparément malgré le risque de redondance ?

Introduction

1. Les réformes territoriales se multiplient en Europe et le Conseil de l'Europe (et d'autres organisations) aide à la mise en œuvre des réformes et des activités de coopération (partage d'expériences, examens par les pairs, formation, conseils juridiques, etc.) par le biais de divers organes : le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, l'Assemblée parlementaire, le Centre d'expertise (qui est proche du CDDG), la Commission de Venise, etc.
2. Le CDDG est confronté à diverses tendances en matière de réformes administratives-territoriales :
 - de type horizontal : les municipalités ont été définies aux premiers stades de l'industrialisation, lorsque la plupart d'entre elles étaient agraires et que les gens avaient besoin d'un accès facile aux champs mais de pratiquement aucun service public. Aujourd'hui, ils attendent des services comparables à ceux dont bénéficient les habitants des grandes villes. Ces services sont coûteux et ne peuvent pas être offerts par chaque (petite) municipalité. Différentes solutions sont appliquées : les fusions (le Centre d'expertise a produit une boîte à outils à ce sujet) ou les modèles d'intégration coopérative (nous avons également une boîte à outils à ce sujet). Parfois, les systèmes de coopération peuvent être des formes à la fois horizontales et verticales de gouvernance multi-niveaux (MLG) lorsqu'ils deviennent de nouveaux niveaux de gouvernement ;
 - de type vertical : notamment la question des niveaux intermédiaires de gouvernement. Certains pays ont essayé de les supprimer (l'Italie, loi adoptée mais rejetée par référendum), la Géorgie qui a pratiquement dissous les municipalités et conservé les rayons comme premier niveau de gouvernement...), certains au contraire veulent en ajouter de nouveaux (création de régions aux capacités accrues notamment).

1. Origines et définition du concept de gouvernance multiniveaux (GMN)

1.1 D'un concept académique à des fins de recherche....

3. Le concept de "gouvernance multi-niveaux" (ou "gouvernement territorial multi-niveaux") serait¹ apparu au début des années 1990 dans la littérature académique en relation avec les efforts pour comprendre les opérations des Fonds structurels européens qui avaient soulevé des questions fondamentales sur la prise de décision au sein de la Communauté européenne, des États membres et des gouvernements régionaux. La mise en œuvre des politiques de développement régional avait nécessité un dialogue direct de la Commission européenne avec les représentants des gouvernements régionaux, ce qui avait remis en cause le processus décisionnel traditionnellement centralisé auprès des États membres et avait au moins donné aux gouvernements infranationaux une nouvelle arène pour faire valoir leurs exigences.

¹ Voir A. Faludi ["Multi-level \(Territorial\) Governance : Trois critiques"](#)

4. Les premières expressions et définitions ont rapidement abandonné l'adjectif "territorial" car il était redondant avec le concept de "gouvernement". Ce dernier a cependant continué à être utilisé et a été critiqué pour l'accent mis sur les gouvernements et les fonctions étatiques, occultant ainsi le rôle joué par les acteurs non étatiques (secteur privé, partenariats public/privé et *quangos*, associations d'acteurs régionaux/locaux, etc.), et pour leur focalisation sur une vision verticale et quasi-hiérarchique du pouvoir.
5. Les universitaires ont également cherché à identifier des typologies de GMN. Par exemple, dans la typologie à deux volets souvent mentionnée dans les documents universitaires mais aussi dans les rapports de l'UE :
 - Le type I, qui fait écho au fédéralisme, décrit des dispositifs de gouvernance à l'échelle du système dans lesquels la dispersion des pouvoirs est limitée à un nombre restreint de juridictions clairement définies, sans chevauchement, à un nombre limité de niveaux territoriaux, chacune d'entre elles étant responsable d'un ensemble de fonctions ;
 - Le type II, en revanche, décrit des dispositifs de gouvernance dans lesquels la compétence de l'autorité est spécifique à une tâche, où les compétences s'exercent à de nombreux niveaux territoriaux et peuvent se chevaucher. Dans le type I, l'autorité est relativement stable, mais dans le type II, elle est plus flexible, pour faire face aux exigences changeantes de la gouvernance.
6. Les définitions utilisées exclusivement à des fins d'analyse et de recherche ont conservé une forte connotation scientifique ou se sont concentrées sur la nature des relations dans le contexte spécifique de l'UE. Par exemple : *"un dispositif de prise de décisions contraignantes qui engage une multiplicité d'acteurs politiquement indépendants mais par ailleurs interdépendants - privés et publics - sont à différents niveaux d'agrégation territoriale dans une négociation/délibération/mise en œuvre plus ou moins continue, et qui n'attribue pas de compétence politique exclusive ou n'affirme pas une hiérarchie stable d'autorité politique à l'un de ces niveaux"*.

1.2 ... vers un concept autonome de politique de gestion publique

7. 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 GMN a été progressivement reconnue comme un modèle autonome de gestion des affaires publiques impliquant les différents niveaux de gouvernement et d'autres acteurs.
8. Lorsqu'ils se réfèrent à la GMN, de nombreux documents politiques font aujourd'hui référence à une dimension verticale et à une dimension horizontale :
 - la dimension "verticale" fait référence aux liens entre les niveaux supérieurs et inférieurs de gouvernement, y compris leurs aspects institutionnels, financiers et informationnels ;

- la dimension "horizontale" fait référence aux accords de coopération entre les entités d'un niveau donné (régions, municipalités, etc.), ainsi qu'aux interactions entre les organismes publics et les autres acteurs/participants - d'où le concept de gouvernance - qui peuvent être chargés de tâches d'intérêt public (entreprises privées, organismes intercommunaux ad hoc, *quangos* et partenariats public-privé, associations impliquant divers acteurs publics et privés) ou non chargés de telles tâches (citoyens, organisations de la société civile).

9. Il y a au moins trois raisons à cela² :

- l'évolution des territoires : par exemple, les communes dites rurales se situent désormais dans l'orbite des villes suite au développement urbain, les frontières entre ville et campagne s'estompent, les zones d'habitat et d'emploi s'étendent. De plus en plus de zones urbaines sont à cheval sur plusieurs départements, plusieurs régions, voire plusieurs pays, notamment dans les régions frontalières - ce qui conduit à leur reconnaissance et à la mise en place de cadres juridiques³ ;
- un certain nombre de domaines de politique publique (par exemple, l'éducation, la santé, le logement, la gestion des déchets) ne peuvent être traités par un seul niveau ou une seule catégorie de gouvernance. Afin de concevoir/mettre en œuvre une politique efficace, raisonnablement cohérente et globale, ces différents niveaux doivent travailler ensemble. De plus en plus de secteurs particulièrement préoccupants sont également inter-juridictionnels par nature (environnement, infrastructures de transport, énergie, gestion des urgences majeures) et ils ne peuvent s'appuyer sur un patchwork d'approches qui seraient trop spécifiques ou incompatibles entre elles. Dans le même temps, les besoins des populations locales doivent être traités en tenant compte des spécificités locales. En d'autres termes, la gouvernance, si elle doit répondre aux attentes de la société, doit être fondée sur des règles de coopération entre les niveaux de gouvernance et non sur des règles de répartition de compétences exclusives entre les niveaux ;
- l'élément de "gouvernance" (multiniveau) renvoie de plus en plus à l'art de la gestion (des affaires publiques) et de la gestion des interactions susmentionnées. Actuellement, elle peut également être considérée comme l'art de produire à la fois plus d'unité et plus de diversité :
 - l'unité, notamment pour garantir que certains droits et principes fondamentaux s'appliquent de manière égale sur l'ensemble du territoire plus vaste où ces droits et principes sont garantis ;
 - la diversité, car la gouvernance est d'autant meilleure qu'elle sait aussi assurer la cohésion en encourageant les initiatives et la créativité locales pour adapter les principes généraux à chaque réalité concrète.

² Ces raisons ont été mises en avant par l'ONG française Citego : http://www.citego.org/bdf_fiche-document-204_fr.html.

³ Au niveau du Conseil de l'Europe : mise en place d'un cadre juridique adapté aux Eurorégions via la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), également connue sous le nom de "Convention de Madrid", et ses protocoles additionnels, dont le 3ème protocole, qui permet la création de "groupements eurorégionaux de coopération" (GEC).

Au niveau de l'Union européenne : soutien financier aux projets par le biais des programmes Interreg ; possibilité de créer des structures juridiques adaptées sous la forme de "Groupement européen de coopération territoriale".

10. La question des inégalités territoriales mentionnée ci-dessus revêt une importance particulière. Certaines découlent de situations particulières (généralement géographiques) (telles que les zones à faible densité de population, les régions montagneuses, les îles et les zones reculées...) qui influencent les prix unitaires des services, d'autres de situations démographiques (soit beaucoup de jeunes, soit beaucoup de personnes âgées, de sorte que les besoins en services coûteux comme l'éducation et les soins de santé devront être plus élevés ; plus souvent, la population défavorisée peut contribuer moins aux impôts, ce qui affecte la base d'imposition de la municipalité). La question de la péréquation est mentionnée dans les documents du Conseil de l'Europe, notamment dans le Congrès (doit-elle être verticale ou horizontale ?), mais il est également possible que d'autres niveaux de gouvernement ou des arrangements intercommunaux interviennent pour offrir certains services, de manière asymétrique, **ce qui pourrait rendre tout travail sur la GMN assez complexe.**

2. Formaliser la GMN

Conseil de l'Europe

11. Le Conseil de l'Europe a posé en 1980 un premier jalon sur la voie du GCL avec la [Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales \(STE n° 106\)](#) - 39 pays l'ont ratifiée à ce jour. Le préambule fait référence à l'importance de la coopération entre les collectivités ou autorités territoriales frontalières dans des domaines tels que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des équipements et services publics et l'assistance mutuelle en cas d'urgence, ainsi qu'aux expériences passées qui montrent que la coopération entre les autorités locales et régionales leur permet de s'acquitter plus facilement et efficacement de leurs tâches.
12. En 1985, la [Charte européenne de l'autonomie locale \(STE 122\)](#), qui garantit une base juridique pour la gouvernance à plusieurs niveaux au sein d'un État membre grâce à une série de principes à appliquer aux relations entre le niveau national (État), le niveau régional et le niveau local. À ce jour, tous les États membres du Conseil de l'Europe y sont devenus parties.
13. En 2007, la 15th Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Valence, 15-16 octobre 2007) a approuvé une initiative ambitieuse, la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, qui a été considérée comme une contribution majeure à la réalisation d'une autonomie locale démocratique efficace dans toute l'Europe et comme un exemple de partenariat entre les gouvernements et les collectivités locales et leurs associations, au niveau national et au sein du Conseil de l'Europe. Le renforcement de cette coopération a été un résultat important de la Conférence. La Conférence a consacré le texte des 12 Principes de bonne gouvernance démocratique (au niveau local et régional).

14. En 2009, la Charte a été complétée par le [Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales \(STCE no. 207\)](#) - ratifié par 21 pays à ce jour - garantissant la participation (horizontale) de toute personne par le biais de processus consultatifs, de référendums locaux et de pétitions ; des procédures d'accès aux documents officiels détenus par les autorités locales ; des mesures pour répondre aux besoins des catégories de personnes qui rencontrent des obstacles particuliers pour participer ; des mécanismes et procédures pour traiter et répondre aux plaintes et suggestions concernant le fonctionnement des autorités locales et des services publics locaux ; encourager l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour la promotion et l'exercice du droit de participation énoncé dans le Protocole.

15. Le concept de gouvernance à multiveaux en tant que concept politique a fait son apparition probablement vers 2009. Dans la [Recommandation 278 \(2009\) "Les régions dotées de pouvoirs législatifs"](#) (adoptée par le Congrès le 15 octobre 2009), il est indiqué que *"la bonne gouvernance régionale apporte une valeur ajoutée qui se traduit par le fait que la régionalisation s'est étendue à de nombreux États membres ces dernières années. De nouvelles institutions régionales ont été créées ou les institutions existantes ont été dotées de responsabilités supplémentaires. Cela a conduit à une riche diversité de régions fondée sur la coexistence d'un certain nombre de modèles différents."* Elle a réitéré l'importance "du fonctionnement et de la composition démocratiques basés sur la participation des citoyens ; du respect de l'autonomie des régions dans la loi/constitution ; du principe de subsidiarité ; des responsabilités des régions à l'égard de l'intégrité et de la souveraineté des États ; et du principe de loyauté et de respect mutuel entre les différents niveaux de gouvernance (national, régional et local)". Il a été indiqué que *"la **gouvernance multiveaux** doit être guidée par la coopération mutuelle et l'interaction entre les autorités européennes, nationales, régionales et locales en tenant dûment compte des rôles, fonctions, compétences et activités respectifs de chaque niveau. Les anciens schémas sont sur le point d'être abandonnés au profit d'une approche coopérative fondée sur des solutions. Une délimitation claire des responsabilités en ce qui concerne les questions de subordination est une condition préalable à une gouvernance multi-niveaux saine et réussie."*

16. Le CDDG lui-même, en 2020, a tenu une réunion spéciale et a produit un rapport sur "la gouvernance démocratique et le Covid 19", sur la base des informations fournies par les États membres (toutes ces informations sont disponibles sur la [page web dédiée](#)). Le rapport contenait un chapitre sur la gouvernance multi-niveaux, rendant compte des actions coordonnées verticales et horizontales.

17. Le concept de GMN a été utilisé récemment dans la [Recommandation CM/Rec\(2022\)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les politiques et la gouvernance à multiniveaux pour l'intégration interculturelle](#), avec la définition suivante : "La **"gouvernance multiniveaux"** est un modèle de gouvernance qui englobe les gouvernements centraux, régionaux et locaux, ainsi que les organisations de la société civile. Ses 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 cocréation, la coopération et la coordination des politiques entre toutes les autorités publiques concernées, à tous les niveaux de gouvernance, et avec toutes les parties prenantes pertinentes, dans des domaines de compétence partagée ou d'intérêt commun."

Au niveau de l'UE

18. Au niveau de l'UE, le Comité des régions a adopté en 2009 un [Livre blanc sur la gouvernance multiniveaux](#) qui recommandait notamment l'élaboration d'une Charte sur la gouvernance multiniveaux, dans le but de porter les principes énoncés dans la Charte de l'autonomie locale (du Conseil de l'Europe) à un niveau supérieur et de les appliquer aux relations entre l'UE, les États membres et le niveau infranational (local et régional)⁴. Une [Charte sur la gouvernance multiniveaux en Europe](#) a finalement été adoptée en juin 2014, avec un ensemble de principes généraux plutôt qu'un ensemble de règles reprenant la Charte européenne de l'autonomie locale ; bien que non juridiquement contraignant, le texte est censé engager ses signataires à expliquer et à promouvoir le principe de la gouvernance multiniveaux.

TITRE 1 : PRINCIPES FONDAMENTAUX

Nous nous engageons à respecter les processus fondamentaux qui façonnent les pratiques de gouvernance multi-niveaux en Europe en :

- 1.1. développer un processus d'élaboration des politiques TRANSPARENT, OUVERT et INCLUSIF ;
- 1.2. en encourageant la PARTICIPATION et le PARTENARIAT entre les parties prenantes publiques et privées concernées tout au long du processus d'élaboration des politiques, y compris par le biais d'outils numériques appropriés, tout en respectant les droits de tous les partenaires institutionnels ;
- 1.3. favoriser l'EFFICACITÉ DES POLITIQUES, la COHÉRENCE DES POLITIQUES et promouvoir les SYNERGIES BUDGÉTAIRES entre tous les niveaux de gouvernance ;
- 1.4. en respectant la SUBSIDIARITÉ et la PROPORTIONNALITÉ dans l'élaboration des politiques ;

⁴ "une Charte de l'Union européenne sur la gouvernance à multiniveaux, qui établirait les principes et les méthodes permettant de développer une conception commune et partagée de la gouvernance européenne, fondée sur le respect du principe de subsidiarité, qui soutiendrait la gouvernance locale et régionale et le processus de décentralisation dans les États membres, les pays candidats et les États voisins, et qui constituerait une garantie de la volonté politique de respecter l'indépendance des autorités locales et régionales et leur participation au processus décisionnel européen".

1.5. assurer une protection maximale des droits fondamentaux à tous les niveaux de gouvernance.

TITRE 2 : MISE EN ŒUVRE

Nous nous engageons à faire de la gouvernance à multinationaux une réalité dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au quotidien, notamment grâce à des solutions innovantes et numériques. À cette fin, nous devrions :

2.1. PROMOUVOIR LA PARTICIPATION DES CITOYENS au cycle politique ;

2.2. COOPÉRER étroitement avec d'autres autorités publiques en pensant au-delà des frontières, procédures et obstacles administratifs traditionnels ;

2.3. FAVORISER UN ESPRIT EUROPÉEN au sein de nos instances politiques et de nos administrations ;

2.4. RENFORCER LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES et investir dans l'apprentissage des politiques à tous les niveaux de gouvernance ;

2.5. CRÉER DES RÉSEAUX entre nos organes politiques et nos administrations, du niveau local au niveau européen et vice-versa, tout en renforçant la coopération transnationale.

19. Le Livre blanc définit la GMN comme suit : "Le Comité des régions considère que la gouvernance à multinationaux désigne une **action coordonnée de l'Union européenne, des États membres et des collectivités territoriales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et à mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne**. Elle conduit à un partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement concernés et s'appuie sur toutes les sources de légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués. Par le biais d'une approche intégrée, elle implique la participation conjointe des différents niveaux de gouvernement à l'élaboration des politiques et de la législation communautaires, à l'aide de divers mécanismes (consultation, analyses d'impact territorial, etc.)."
20. Dans la définition retenue ensuite dans le préambule de la Charte, des références supplémentaires ont été ajoutées, notamment aux principes de "subsidiarité" et de "proportionnalité" : "une **action coordonnée de l'Union européenne, des États membres et des autorités régionales et locales selon les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de partenariat, prenant la forme d'une coopération opérationnelle et institutionnelle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne**".

21. Les définitions de travail ultérieures utilisées par les organes de l'UE, par exemple à des fins d'établissement de rapports concernant les fonds structurels, ont été rédigées en termes plus larges, par exemple : **"la participation d'une série de différents types d'acteurs (publics, privés et sociétaux) à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques par des moyens formels et informels"**.⁵

Autres initiatives

22. Le programme ONU-Habitat a créé une [page web consacrée à la gouvernance multi-niveaux](#) où sont compilés divers documents de référence de l'ONU. Des [rapports spécifiques](#) ont été élaborés sur la gestion des urgences. La définition utilisée est la suivante : **"La gouvernance à multiveaux concerne l'intégration verticale et horizontale des systèmes de gouvernance, nécessaire pour permettre l'efficacité de l'élaboration des politiques, de la prestation des services et du leadership cohésif par et entre toutes les sphères de gouvernance."** La GML est présentée comme un moyen de faciliter la réalisation des objectifs de développement durable".
23. Dans les travaux de l'OCDE, la "gouvernance multiveaux" est un secteur d'activités (voir [lien](#) et [lien](#)) mis en œuvre à l'appui du développement régional, rural et urbain. La nécessité d'adopter des approches nationales coordonnées se justifie principalement par le fait que les gouvernements à tous les niveaux sont de plus en plus tenus de faire plus et mieux avec moins. Ils sont à la recherche de solutions pour améliorer la qualité des services publics, l'efficacité des investissements publics et la viabilité des finances publiques. En d'autres occasions, il a été déclaré que *"dans le contexte de l'inégalité régionale croissante, de l'avènement des mégatendances et de la "géographie du mécontentement", les gouvernements à tous les niveaux doivent travailler de manière stratégique, collaborative et fondée sur des preuves."* Un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux a été formulé par l'OCDE et a été utilisé dans plusieurs domaines de travail, notamment sur l'investissement public, le développement régional, le développement urbain, les finances locales, la gouvernance de l'eau, la politique réglementaire ou les questions environnementales telles que le changement climatique.

⁵ Parlement européen, Direction générale de la politique intérieure, "[Une évaluation de la gouvernance multi-niveaux dans la politique de cohésion au cours de la période de programmation 2007-2013](#)" (vol. 1, étude, 2014).

3. Relever des défis particuliers

4. Divers défis ont été identifiés en relation avec le développement et la mise en œuvre d'approches basées sur les GMN⁶ ; en voici une liste provisoire :
- le partage et la répartition adéquats des compétences : lorsqu'il existe un décalage entre le cadre général définissant la répartition des compétences et celles effectivement exercées en raison de limitations fortuites (autres règles contradictoires) ou de contraintes pratiques (manque de ressources, d'expertise disponible, etc.) ;

Recommandations émises par le Congrès à l'intention des différents pays :

- clarifier la répartition des compétences entre le gouvernement central et les municipalités afin de garantir que ces dernières disposent de compétences complètes et exclusives au sens de l'article 4.4 ;
- éviter les situations de chevauchement entre les compétences locales et centrales et veiller à ce que le principe de subsidiarité soit appliqué dans la pratique ;
- réduire le niveau d'ingérence des autorités de l'État dans les fonctions indépendantes des municipalités ;
- veiller à ce que la surveillance soit proportionnelle à l'importance des intérêts qu'elle vise à protéger et limiter la surveillance étatique de leurs propres tâches au contrôle de légalité ;
- éviter une surréglementation des tâches déléguées et permettre aux autorités locales de disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour adapter leur exercice aux conditions locales ;
- reconnaître aux collectivités locales une part substantielle des affaires publiques sous leur propre responsabilité par la décentralisation des compétences, conformément au principe de subsidiarité ;
- et veiller à ce que les collectivités locales disposent des moyens juridiques et administratifs, des biens et des finances nécessaires pour réglementer et gérer leurs affaires ;
- dans certains cas : inverser la tendance à la centralisation et mettre fin à l'attribution de compétences locales à l'administration de l'État, garantissant ainsi l'application du principe de subsidiarité dans la pratique.

- l'adéquation des règles et règlements financiers/budgétaires, ainsi que des ressources aux niveaux infranationaux, par rapport à la répartition des pouvoirs et des responsabilités, y compris les nouveaux pouvoirs dans un contexte de décentralisation ou les politiques générales décidées aux niveaux supérieurs de décision.

⁶ Cette liste compile une série de problèmes identifiés par :

- Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, dans le rapport CG(2021)40-10Final "Questions récurrentes basées sur les évaluations résultant du suivi par le Congrès de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation des élections (période de référence 2017-2020)".
- Bache, I. (2012) 'Multi-level Governance in the European Union' in D. Levi-Faur (ed.) Oxford Handbook of Governance, Oxford : Oxford University Press, 628-41

Recommandations émises par le Congrès à l'intention des différents pays :

- garantir l'allocation de ressources adéquates aux municipalités, en respectant le principe de connectivité selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions ;
- accompagner la délégation des tâches du niveau central au niveau local avec des ressources financières concomitantes ;
- moderniser le système de péréquation et en assurer l'équité et la transparence, afin qu'il puisse répondre aux besoins actuels des collectivités locales (par une révision de la formule de calcul des transferts de péréquation et des critères de répartition, une augmentation du fonds de péréquation pour lisser les disparités régionales et intercommunales) ;
- renforcer l'autonomie fiscale locale et améliorer la capacité des autorités locales à générer leurs propres ressources (en élargissant davantage l'assiette fiscale ou la capacité à déterminer des surtaxes ou en permettant aux autorités locales d'établir des taxes locales et de déterminer leur taux) ;
- rationaliser et simplifier les réglementations juridiques de certaines tâches et responsabilités au niveau local afin de laisser une plus grande marge de manœuvre aux autorités locales pour adapter leur exercice aux conditions locales ;
- établir des critères clairs et transparents pour la distribution des subventions publiques ;
- permettre l'accès des municipalités aux marchés de capitaux pour financer les dépenses d'investissement ;
- veiller à la bonne mise en œuvre des procédures et mécanismes de consultation dans la pratique afin de permettre des consultations efficaces avec les autorités locales, en temps utile et de manière appropriée, sur toutes les questions financières qui les concernent directement.

- Procédures de consultation adéquates pour les diverses questions qui concernent directement les autorités locales (processus législatifs, questions financières/budgétaires, délimitation des frontières) : lorsque les consultations statutaires n'ont pas lieu ou sont menées de manière inappropriée, dans des délais insuffisants, etc.

Recommandations émises par le Congrès à l'intention des différents pays :

- mettre en place ou rétablir, le cas échéant, un mécanisme institutionnalisé et systématique de consultation des autorités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement ;
- reconnaître l'importance et renforcer le rôle et l'impact des associations sur le processus décisionnel ;
- formaliser le processus de consultation lorsqu'il n'est pas défini ou clairement défini par la loi afin de rendre ce processus prévisible et orienté vers des résultats ;
- respecter les délais légaux et demander la prolongation des délais existants, si nécessaire, pour permettre une consultation significative ;
- augmenter la régularité des consultations ;
- veiller à la bonne mise en œuvre des procédures et mécanismes de consultation dans la pratique afin de permettre des consultations efficaces avec les autorités locales, en temps utile et de manière appropriée, sur toutes les questions qui les concernent directement.

- le 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, avec des processus décisionnels excessivement lourds et des équipes de coordination coûteuses
- 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.
- la question de la responsabilité entre les différents organes de gouvernance : lorsque, en raison de ce qui précède et du fractionnement de la prise de décision, 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 GML avec des fonctions importantes mais d'une manière excessivement informelle qui ne permet pas de leur demander des comptes tant au sein de la chaîne de coopération de la GMN qu'à l'extérieur de celle-ci
- la 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 collectivité locale.
- Mettre en œuvre la GMN de bonne foi et dans l'intérêt général, sans ingérence politique indue dans les schémas de coopération horizontale et également du point de vue des échelons (supérieurs) de gouvernement et des organes qui ont une autorité de supervision ou une autre forme d'autorité sur les autres échelons de gouvernement, et surtout pour respecter le pluralisme politique sans instrumentaliser les procédures pénales et disciplinaires.

Les recommandations émises par le Congrès à l'intention des différents pays :

- trouver un équilibre plus approprié entre la lutte contre la corruption et les exigences de la démocratie locale, afin que l'engagement de poursuites pénales contre des élus locaux ne perturbe pas la vie politique locale, et s'abstenir d'exercer tout type de pression sur les élus locaux ;
- veiller à ce que l'arrestation d'un élu local soit une décision dûment motivée en droit interne, prise en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe ;
- développer des programmes de renforcement des capacités des membres des conseils locaux, en particulier dans les municipalités éloignées, en ce qui concerne l'utilisation de tous les instruments juridiques disponibles pour la protection de leurs droits et adopter diverses mesures visant à rétablir la confiance mutuelle entre les représentants du parti au pouvoir et de l'opposition, nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie locale.