

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 1^{er} août 2023

GT-G(2023)8 rév.

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

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

RAPPORT DE RÉUNION

de la réunion informelle du 28 juin 2023

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

1. Ouverture de la réunion

La réunion est ouverte sous la présidence de Georgios Chrysafis (Grèce, Vice-Président du GT-G) ; les participants se présentent ensuite lors d'un tour de table. Daniel Popescu, Chef du Service de la démocratie et de la gouvernance, commente la diversité des structures territoriales nationales qui incluent des situations caractérisées par un grand nombre de petites municipalités (où les arrangements intercommunaux sont peut-être devenus un niveau de gouvernance), des pays où les provinces ou les régions jouent un rôle important, et des pays où les structures territoriales ne sont pas nécessairement organisées de manière uniforme et où le nombre de niveaux de gouvernement déconcentrés peut varier.

2. Ordre du jour

L'ordre du jour est adopté tel qu'il figure à l'Annexe II.

3. Travaux sur la gouvernance à multiniveaux

Le Secrétariat rappelle le [mandat](#) du CDDG concernant la préparation, d'ici la fin de 2025, d'un rapport et d'un projet de recommandation du Comité des Ministres sur la gouvernance à multiniveaux (résultats attendus 5 et 6). Il évoque également le [Quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe](#) (Reykjavik, Islande, 16-17 mai 2023) et l'importance de la déclaration finale et des principes démocratiques de Reykjavik pour les travaux futurs du CDDG. Les 11 et 12 juillet, le Comité des Ministres examinera les projets de recommandations sur la démocratie délibérative et sur les principes de bonne gouvernance démocratique, récemment finalisés par le CDDG, en vue de leur adoption finale.

Le groupe entend ensuite une présentation de Louis Meuleman et Ingeborg Niestroy, Public Strategy for Sustainable Development - PS4SD think-tank à but non lucratif et réseau consultatif, les nouveaux experts-consultants qui assistent le GT-G pour la préparation du rapport sur la gouvernance à multiniveaux (ci-après MLG) en 2023. Les membres du groupe cherchent à savoir dans quelle mesure la MLG concerne uniquement une gouvernance conjointe efficace ou également une bonne gouvernance démocratique. Au cours de la discussion qui suit, les points suivants sont soulignés :

- le rapport devrait se concentrer sur les actions conjointes des différents niveaux de gouvernement et sur les cadres permettant de faciliter / d'atteindre cet objectif;
- la transparence et la responsabilité sont des caractéristiques d'une bonne gouvernance démocratique et elles ne sont pas fondamentalement modifiées par les accords de MLG, même si, dans l'ensemble, le niveau de complexité est plus élevé en raison des multiples relations de responsabilité ; l'idée de coopération ou de co-gouvernance est souvent trompeuse car elle est souvent comprise comme faisant référence à des interactions informelles, alors qu'il peut y avoir à la fois des variétés d'interactions informelles et des interactions formelles (comme dans un État fédéral);
- le rapport devrait indiquer clairement les cadres nécessaires pour que la responsabilité, la transparence, l'inclusion et d'autres principes fondamentaux ne soient pas perdus ;
- le rapport devra fournir des explications et des justifications de manière tangible et concrète / pratique et les développements théoriques devront être limités ;

- l'importance de la Charte de l'autonomie locale doit être soulignée pour ses différents principes fondamentaux et le fait qu'elle envisage l'autonomie principalement par rapport à des arrangements formels ;
- la coopération horizontale peut également faire l'objet d'accords formels ou informels ;
- dans certains pays, les MLG et la coopération informelle font partie d'une culture de travail. Par exemple, en cas de problème urgent, il est probable qu'un groupe de travail sera rapidement créé avec de nombreuses institutions et acteurs différents pour discuter de l'étendue des problèmes, de ce qu'il faut faire, de la manière de le faire, de qui s'occupera de quoi, etc. plutôt que d'attendre l'introduction d'un cadre juridique/institutionnel/formel.

Le groupe entend ensuite une présentation de Georgios Chrysafis sur les éléments à garder à l'esprit, notamment : l'existence d'une variété de définitions et de termes utilisés en relation avec le MLG ; des exemples de politiques pour lesquelles le MLG est susceptible d'être trouvé (gestion des ressources et des déchets, soins de santé, éducation, gestion de crise, etc.) ; les liens inhérents entre la décentralisation et le MLG; l'importance du principe de subsidiarité ; l'importance de certaines dispositions de la Charte de l'autonomie locale (paragraphe 2 du préambule ; art 2, art. 3, art. 4 à 6, art. 8 para 3, art. Il a conclu par une liste de questions devant être abordées dans le rapport: pourquoi les MLG, qu'attend-on des MLG ; quels domaines politiques ; à quelle partie de la société les MLG s'appliquent ; quelles responsabilités à quel niveau (critères) dans un système de MLG ; analyses coût-bénéfice ; décentralisation ; difficultés réglementaires; responsabilité, degré d'autonomie dans un système de MLG ; et une liste de défis liés aux MLG, par exemple la multiplication des centres de décision et la « multi-responsabilité ».

Au cours de la discussion, les participants :

- confirment qu'il peut effectivement y avoir des situations de nombre excessif d'accords informels au sein du MLG ;
- soulignent qu'il peut être difficile d'optimiser les différents paramètres de la MLG dans un modèle idéal réalisable et qu'il y avait probablement des compromis inévitables (par exemple, en cas d'autonomie complète, l'assistance/l'intervention du niveau central de l'État est plus difficile) ;
- soulignent que des listes idéales de compétences dévolues / partagées et de domaines d'excellence pour les MLG ne pouvaient être établies dans un contexte international et que les typologies seraient en fin de compte plus importantes ;
- font observer que la MLG peut survenir dans différentes circonstances : bonnes/favorables ; mauvaises circonstances (le rapport devrait indiquer ce qui doit être respecté dans de tels cas) ; situations intermédiaires où la MLG est un moyen favorable d'aller de l'avant sans tout changer (une sorte d'atténuation).

Le Secrétariat donne ensuite un aperçu des informations fournies par les réponses au questionnaire. Le groupe prend note de ces informations et convient de prolonger à nouveau le délai de réponse afin de recueillir des informations supplémentaires auprès d'un plus grand nombre de pays, en particulier ceux qui ne font pas partie de l'UE. Le Secrétariat présente également le texte d'une version préliminaire du rapport sur la gouvernance à multiniveaux. Les participants saluent la structure générale et suggère des améliorations :

- certains titres nécessitent des ajustements supplémentaires ;
- il serait bon d'inclure un tableau de bord ou des critères de référence ;
- la description du MLG pourrait être complétée ;
- les autorités locales devraient être désignées comme étant « les plus proches des citoyens » (plutôt que le « niveau le plus bas ») ;
- certaines dichotomies présentées par M. Chrysafis pourraient être prises en compte ;
- l'importance de la responsabilité et de la transparence devrait être soulignée également en ce qui concerne les interactions avec les parties prenantes privées, ainsi que l'importance croissante des constructions juridiques et des entités qui peuvent être difficiles à appréhender (quangos, etc.) ;
- l'importance du leadership, de l'information et de la démocratie pourrait être soulignée ;
- il serait bon de dresser une liste des moyens pratiques de relever les défis liés à la MLG (dans le chapitre consacré aux avantages de la MLG) ;
- l'importance pratique des conseils interrégionaux, tels qu'ils existent par exemple en Slovaquie, pourrait être mentionnée ;
- la coopération transfrontalière existait également entre des pays non voisins.

Paul Rowsell (UK, Président du CDDG) souligne le risque de vouloir couvrir trop d'aspects dans le rapport. Il devrait être clair que le rapport vise à aborder les MLG, c'est-à-dire lorsque des institutions de différents niveaux sont impliquées dans des efforts conjoints pour obtenir des résultats. Cela conduit à des accords formels et le rapport devrait énumérer les comportements particuliers que ces accords devraient soutenir. En ce qui concerne les MLG, les mêmes institutions (au niveau central, régional ou local) peuvent être impliquées dans un type d'effort commun, puis dans d'autres efforts avec d'autres partenaires pour d'autres résultats. Le rapport doit examiner les principes à suivre pour ces efforts conjoints – « ce qu'il faut faire et ne pas faire » - et mettre en évidence les diverses façons dont les MLG se produisent ou sont nécessaires. Il présente ensuite une structure révisée pour le rapport : le chapitre 4 devrait être déplacé/inclus dans le chapitre 2, couvrant en un seul endroit les raisons, les avantages et les défis liés aux MLG. Le chapitre 1 expliquerait - comme dans le projet - ce qu'est la MLG ; le chapitre 3 traitertrait des particularités de la MLG dans les situations de crise et le chapitre 4 commencerait à identifier les éléments d'une recommandation du Comité des Ministres. Georgios Chrysafis fait d'autres propositions pour la structuration de certains chapitres et pour éviter les redondances dans le rapport.

4. Prochaines étapes

A la fin des discussions, le groupe de travail convient de prolonger jusqu'à la mi-juillet la date limite pour les réponses supplémentaires des membres du CDDG. Lors de la prochaine réunion après l'été, un rapport révisé sera présenté par les experts consultants (à distribuer au groupe 10 jours avant la réunion), de sorte que d'ici la fin de l'année, un projet non définitif mais bien avancé sera disponible.

5. Questions diverses

Néant.

10. Date de la prochaine réunion

Le groupe convient que la 2e réunion régulière (en personne) se tiendra les 21 et 22 septembre 2023.

ANNEXE I**LISTE DES PARTICIPANTS****ACTING CHAIR / PRESIDENT**

Mr Georgios CHRYSAFIS, Directorate of Organising and Functioning of Local Government, Ministry of the Interior

AUSTRIA / AUTRICHE

Apologised for absence

BELGIUM / BELGIQUE

Mr Edwin LEFEBRE, Deputy Director, Ministry of the Flemish Community, Agency for Home Affairs

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Kristián MALINA, Ministerial Assistant Principal, Department of Coordination of Public Administration and International Relations Ministry of the Interior

FINLAND / FINLANDE

Mr Markku MÖLLÄRI, Ministerial adviser, Department for Local Affairs and Regional Administration, Ministry of Finance

FRANCE

Ms Camille VALENTIN, Rédactrice juridique, Bureau des structures territoriales, Direction générale des collectivités locales, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

GREECE / GRECE

Mr Dimitrios PONTIKAKIS, expert within the Department of Legal Entities of Local Government

Mr Ioannis MATHIOUDAKIS, Head of the Coordination Service

ITALY / ITALIE

Mr Pierluigi TROMBETTA, Diplomatic Advisor to the Ministry for Regional Affairs and Autonomy, Presidency of the Council of Ministers

NORWAY / NORVEGE

Ms Sigrid STOKSTAD, Associate Professor in the Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Oslo

SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE

Ms Veronika LAKATOŠOVÁ, Local Self-Government and Foreign Affairs Unit, Department of Public Administration, Ministry of Interior

UKRAINE

Ms Oksana PAVLIUK, Head of the Unit, Department for local self-government development, territorial organisation of power and administrative-territorial structure; Ministry for Communities, Territories and Infrastructure Development

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr Paul ROWSELL, Head of Governance Reform and Democracy Unit, Department for Levelling Up, Housing and Communities, Local Government & Communities Directorate, Ministry of Housing, Communities and Local Government

Ms Siobhan SMYTH, Senior Policy Adviser, Governance Reform and Democracy Unit, Department for Levelling Up, Housing and Communities, Local Government & Communities Directorate, Ministry of Housing, Communities and Local Government

Ms Kirsty BROWN, Governance Reform and Democracy Unit, Department for Levelling Up, Housing and Communities, Local Government & Communities Directorate, Ministry of Housing, Communities and Local Government

Ms Coralie BLATCHFORD NEAVE, Governance Reform and Democracy Unit, Department for Levelling Up, Housing and Communities, Local Government & Communities Directorate, Ministry of Housing, Communities and Local Government

PARTICIPANTS**PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE / ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE**

M. Armen GEVORGYAN, General Rapporteur on local and regional authorities, member of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development

M. Guillaume PARENT, Co-Secretary of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE / CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

M. Roman CHLAPAK, Secretary of the Governance Committee

CONFERENCE OF INGOS OF THE COUNCIL OF EUROPE / CONFERENCE DES OING DU CONSEIL DE L'EUROPE

Apologised for absence

EXPERT-CONSULTANTS

M. Louis MEULEMAN, Public Strategy for Sustainable Development - PS4SD

Ms Ingeborg NIESTROY, Public Strategy for Sustainable Development - PS4SD

SECRETARIAT

Mr Daniel POPESCU, Head of Democracy and Governance Department / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy and Human Dignity

Ms Alina TATARENKO – Head of the Democratic Governance Division / Secretary of the CDDG / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy and Human Dignity

Mr Christophe SPECKBACHER, Administrator – Democratic Governance Division / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy and Human Dignity

Ms Judith ORLAND, Democratic Governance Division – Directorate of Human Dignity, Equality and Governance - Directorate General of Democracy and Human Dignity

ANNEXE II**ORDRE DU JOUR**

1.	Ouverture de la réunion	
2.	Adoption de l'ordre du jour	[GT-G (2023)OJ2]
3.	<p>Rapport sur la gouvernance à multinationaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Louis Meuleman, Directeur, Stratégie publique pour le développement durable (PS4SD), Bruxelles, Vice-président du Comité d'experts des Nations Unies sur l'administration publique (CEPA) tbc : introduction générale sur MLG • Georgios Chrysafis, vice-président du GT-G : présentation de la MLG • Secrétariat du CDDG : informations sur l'état actuel des réponses au questionnaire • Secrétariat du CDDG : présentation de l'avant-projet de rapport <p>Q&R et discussion</p>	<p>[GT-G(2023)6]</p> <p>[GT-G(2023)7]</p>
4.	<p>Tour de table : tous les membres et participants présentent leurs points de vue sur le projet de rapport et les propositions.</p> <p>Discussion</p>	
5.	Prochaines étapes	
6.	Questions diverses	
7.	<p>Date de la prochaine réunion 21-22 septembre 2023</p>	
17h00	Clôture de la réunion	