COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 1er décembre 2023 CDDG(2023)12

COMITÉ EUROPÉEN SUR LA DÉMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE MULTINIVEAUX

Adopté par le CDDG lors de sa 18ème réunion plénière (Strasbourg, 23-24 novembre 2023)

Note du Secrétariat
établie par la
Direction Générale de la Démocratie et de la Dignité Humaine
Division de la gouvernance démocratique

À propos du CDDG

Le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) est le forum intergouvernemental du Conseil de l'Europe réunissant des représentants des États membres 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

INTRODUCTION 4
1. Gouvernance multiniveaux 5
1.1 Comprendre la GMN 5
1.2 Acteurs de la GMN 8
2. Avantages, éléments clés et défis de la GMN 13
2.1 Avantages d'une GMN efficace 13
2.2 Éléments clés 15
2.3 Les défis de la GMN 19
2.3.1 Défis liés à la multiplicité des niveaux administratifs 19
2.3.2 Défis liés à la dimension multi-acteurs 23
2.3.3 Défis relatifs à la coopération multisectorielle et intercommunale, interrégionale et transfrontalière 24
3. Rôle de la GMN dans la gestion des crises et des urgences 26
4. Principes de la GMN 32
Sélection de textes de référence et ressources 36

INTRODUCTION

1. Dans la déclaration de Reykjavík, adoptée lors du quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Reykjavík, 16-17 mai 2023), les États membres ont réitéré leur engagement à «garantir et à renforcer la démocratie et la bonne gouvernance à tous les niveaux en Europe».

2. Ce rapport est une contribution à la mise en œuvre de cet engagement. Il vise à fournir des orientations à celles et ceux qui, dans le cadre de fonctions de gouvernance, d'élaboration des politiques ou autres, sont chargés des réformes de la gouvernance multiniveaux. Il a été élaboré par le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) avec la contribution du Prof. Dr. Louis Meuleman et du Dr. Ingeborg Niestroy, co-fondateurs et co-directeurs de *Public Strategy for Sustainable Development* (PS4SD).[1]

3. La gouvernance multiniveaux (GMN) est nécessaire pour assurer une administration efficiente, efficace et saine, qui est l'un des principes de la bonne gouvernance démocratique, tel que décrit dans la Recommandation CM/Rec(2023)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de la bonne gouvernance démocratique. Les arrangements de GMN, qui peuvent prendre diverses formes, sont établis, réformés, adaptés et supprimés à diverses fins, notamment pour améliorer les interactions au sein de ces arrangements et leur efficacité. Ces objectifs peuvent également consister à rassembler les formes d'expertise pertinentes, à rendre la prestation des services publics plus durable et plus efficace, à faciliter la prise de décisions sur un territoire donné et à refléter l'identité des communautés, des régions et des populations. Une GMN efficace peut renforcer les capacités et les compétences des dirigeants démocratiquement élus des institutions publiques, faciliter l'établissement de relations et la communication entre les différents décideurs, et améliorer les résultats sociaux, économiques et environnementaux pour les personnes et les entreprises, même en temps de crise.

4. La pondération accordée à l'importance de ces objectifs, les uns par rapport aux autres, variera en fonction des questions et des défis du moment, ainsi que des dispositions constitutionnelles de chaque État. En outre, ces considérations peuvent se superposer à des décisions politiques sur les formes de gouvernance multiniveaux, les acteurs individuels concernés et les priorités politiques plus larges. En outre, lors de la prise de décisions concernant les dispositifs de gouvernance, il sera souvent nécessaire de trouver un équilibre entre la réalisation de ces objectifs et (l'évitement des) inconvénients de certains dispositifs multiniveaux en termes, par exemple, d'affaiblissement possible de la redevabilité démocratique, de complexité accrue de la prise de décision et de diminution de la transparence dans la prise de décision et l'attribution des décisions - en particulier pour les électeurs et les parties prenantes aux processus visant à faire rendre des comptes.

5. Le rapport est basé sur les travaux antérieurs pertinents du CDDG, ainsi que sur l'expérience concrète et les informations fournies par les membres du CDDG par le biais d'un questionnaire qui a été diffusé en 2023 ; un lien vers la compilation des réponses est disponible en début d'annexe. Il s'appuie également sur le rapport spécial du CDDG de 2020 intitulé « Gouvernance démocratique et COVID-19 », qui contient un chapitre consacré à la gouvernance multiniveaux dans le cadre de la gestion de la crise. Enfin, ce rapport prend en compte les travaux pertinents d'autres instances du Conseil de l'Europe, notamment le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, et d'autres organisations telles que l'Union Européenne et l'OCDE, ainsi que les recherches universitaires sur le sujet (qui sont référencés tout au long du rapport et en annexe).

[1] PS4SD est un groupe de réflexion et un réseau consultatif à but non lucratif.

1. Gouvernance multiniveaux

1.1 Comprendre la GMN

6. Dans le cadre de ce rapport, la gouvernance multiniveaux (GMN) fait référence à un modèle coopératif de gouvernance qui peut englober les niveaux de gouvernance international, supranational, transfrontalier, national et sous-national (régional, intermédiaire et local), avec la participation des citoyens, de la société civile et d'autres organisations et parties prenantes. Son objectif est d'assurer la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la politique et de la prise de décision, ainsi que l'exercice des fonctions publiques, sur la base des principes contenus dans la Recommandation CM/Rec(2023)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de bonne gouvernance démocratique.

7. Le concept de GMN découle de la reconnaissance du fait que de nombreuses questions politiques ne peuvent être gérées efficacement par un seul gouvernement ou une seule entité, et de la nécessité de relever les défis liés à la gestion d'un éventail souvent complexe d'affaires publiques selon un modèle coopératif. Cette nécessité est devenue particulièrement évidente dans un contexte de mondialisation croissante et d'interactions au sein et entre les systèmes et les acteurs nationaux, ainsi qu'en relation avec les crises et les situations d'urgence.

8. La GMN a été développée à l'origine pour décrire et expliquer l'élaboration des politiques dans l'Union européenne, à une époque où le modèle de gouvernance classique et plutôt pyramidal (impliquant les niveaux supranational, national et sous-national) était remis en question par de nouvelles formes d'interactions directes au-delà des frontières nationales. Celles-ci ont été facilitées - également dans le contexte européen plus large - par les tendances à la régionalisation, à la décentralisation et à la fédéralisation. La Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe et la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles ont joué un rôle déterminant dans cette tendance. La GMN a ensuite été différenciée en un « type 1 », qui se réfère à des situations statiques et à une séparation relativement claire des pouvoirs par territoire (formelle), et un type 2 qui se réfère à des situations dynamiques (et souvent informelles) où de nouveaux niveaux et de nouvelles relations sont mis en place ou une compétence est spécifique à une tâche.

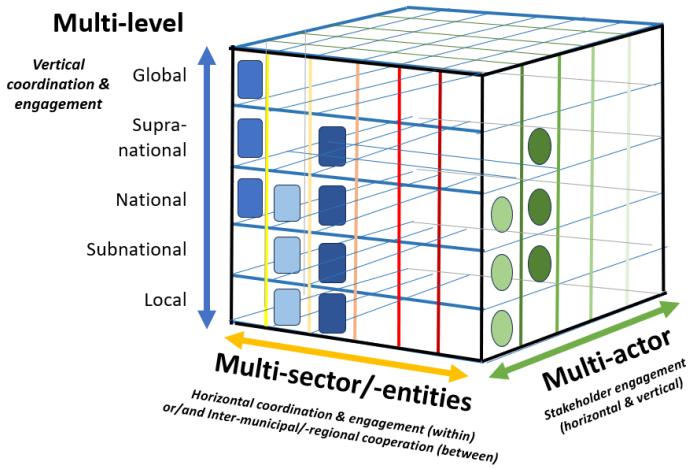
9. Conçue à l'origine comme un outil analytique permettant d'appréhender l'évolution de la répartition des pouvoirs et des responsabilités ainsi que les interactions entre les différents niveaux de gouvernement, la GMN a été progressivement reconnue comme un modèle autonome de gestion des affaires publiques impliquant les différents niveaux de gouvernement et d'autres acteurs participant à l'élaboration des politiques et à la gestion des affaires publiques.

10. Le concept a évolué au cours des trois dernières décennies en raison de la reconnaissance croissante de l'importance des approches inclusives et participatives. Aujourd'hui, la notion de GMN met l'accent sur la nécessité de la collaboration, du partage des responsabilités et de la prise de décision collective, notamment pour créer des solutions durables et équitables et pour s'attaquer à des problèmes complexes qui dépassent les frontières nationales. Elle reconnaît qu'une gouvernance efficace nécessite la participation active et la coopération d'une multiplicité d'acteurs et de parties prenantes dans les

processus de prise de décision et de mise en œuvre. Il s'agit notamment des organisations non gouvernementales et de la société civile au sens large, des entités du secteur privé, ainsi que des structures de coopération intergouvernementale à différents niveaux.

11. La gouvernance multiniveaux est ainsi devenue un terme générique qui recouvre trois dimensions : 1. la notion originale de multiniveau, qui fait référence aux relations entre les différents niveaux de gouvernement, 2. la dimension multi-acteurs, qui fait référence à l'implication de plusieurs parties prenantes et à la notion de participation en général, et 3. une dimension horizontale. Celle-ci se réfère aux aspects *à un niveau de gouvernement* - d'une part, *au sein d'*un gouvernement, la relation multisectorielle des domaines thématiques ou des entités responsables, et d'autre part, les relations *entre les* organismes au sein d'un niveau donné, typiquement inter-municipales ou inter-régionales. Ces relations peuvent également englober différents niveaux, s'étendre sur différents niveaux et concerner différentes entités. La coopération transfrontalière peut également avoir lieu entre un ou plusieurs niveaux et entités. Il peut exister diverses relations entre ces dimensions, comme le montre la figure 1 ci-dessous[2] .

Figure 1 : Les trois dimensions de la GMN



12. Ces trois dimensions de la gouvernance font également partie des huit éléments de la cohérence des politiques pour le développement durable (CPDD), tels que conceptualisés par l'OCDE[3] et acceptés par tous les États membres dans le cadre des objectifs de développement durable des Nations unies (en anglais : *SDGs*)[4] :

[2] Figure adaptée de Niestroy et al. (2019).
[3] OCDE (2019) : Recommandation sur la cohérence des politiques pour le développement durable : https://www.oecd.org/gov/pcsd/oecd-recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development.htm
[4] Assemblée générale des Nations unies (2015) : Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015. A/RES/70/1. https://undocs.org/en/A/RES/70/1 Cible 17.14 des ODD sur la cohérence des politiques pour le développement durable : https://sdgs.un.org/goals/goal17#targets_and_indicators

Figure 2 : Huit éléments de la cohérence des politiques pour le développement durable[5]



13. Les cadres et les pratiques de gouvernance dans les différents pays reflètent les cultures nationales politico-administratives et sociétales, qui peuvent varier et être classées dans les trois styles suivants :

- une gouvernance hiérarchique, avec une préférence générale pour les règles ou les normes de comportement et les solutions juridiques,
- la gouvernance des réseaux, avec une préférence générale pour les solutions collaboratives,
- la gouvernance de marché, avec une préférence générale pour les moyens du marché et les outils financiers pour poursuivre les objectifs publics.

14. Dans la pratique, ces styles de gouvernance sont combinés à des degrés variables, l'un d'entre eux étant souvent dominant. Ce mélange a un impact sur le type de GMN en place et peut fonctionner au mieux dans un pays donné, en fonction de divers facteurs. Certains pays ont déjà vécu diverses expériences et réformes concernant les arrangements de GMN afin de les rendre plus efficaces, y compris en introduisant différents styles.

15. D'une manière générale, et conformément à l'objectif de ce rapport, on peut affirmer que des arrangements de GMN durables et efficaces présupposent une approche et des éléments de collaboration solides.[6]

16. L'organisation territoriale des pays et la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement reste souvent un sujet de réforme continue et donc un domaine en mouvement dans de nombreux pays. Les dynamiques actuelles sont diverses, allant des processus de décentralisation aux réformes (en sens contraire) visant à réduire la fragmentation et la décentralisation territoriales excessives - notamment en créant de nouveaux niveaux/échelons de gouvernement, en encourageant les fusions et les associations de municipalités, ainsi que la mise en commun des ressources afin

[5] Adapté de Meuleman (2022)
[6] Voir également Meuleman (2023). Une approche métagouvernante de la gouvernance multiniveaux et de la coordination verticale pour les ODD ; Meuleman (2023). Coordination multiniveaux innovante et préparation après COVID-19.

d'améliorer la capacité à fournir des services publics. Parfois, ces réformes visent à mettre en œuvre un processus perçu comme inachevé. En **Italie**, le débat sur les réformes institutionnelles, en particulier sur le modèle de l'État fédéral ou autonome, a toujours existé dans le dialogue politique, institutionnel et universitaire. Il concerne en grande partie l'autonomie des régions et l'étendue des pouvoirs qui leur sont attribués. Les régions demandent souvent une mise en œuvre complète du cadre de gouvernance multiniveaux résultant de la réforme constitutionnelle globale de 2001, en élargissant leurs pouvoirs et leurs responsabilités. Dans ce contexte, un projet de loi du gouvernement est actuellement examiné par le Parlement et apporterait des changements significatifs s'il était adopté.

1.2 Acteurs de la GMN

1.2.1 *Gouvernements et parlements nationaux*

17. Les gouvernements et les parlements nationaux jouent un rôle crucial dans la gouvernance multiniveaux, car ils sont généralement chargés de définir l'orientation générale des politiques et de fournir le niveau de financement nécessaire aux nombreux programmes et services mis en œuvre dans le pays, y compris par le biais de la péréquation. Toutefois, ils doivent travailler avec d'autres niveaux de gouvernement qui peuvent avoir leur mot à dire ou un droit de codécision dans la conception des politiques, et une responsabilité importante dans la mise en œuvre de ces politiques et la satisfaction des besoins des différentes parties prenantes (administrés, opérateurs économiques, organisations de la société civile). C'est généralement le cas dans les États fédéraux, confédéraux et unitaires décentralisés. Certains pays, en particulier les plus grands, disposent également d'un parlement bicaméral dont la chambre haute représente les autorités locales.

18. En **Espagne**, pays fortement décentralisé, la Constitution (article 150) prévoit trois types de mécanismes de coordination législative entre l'État et les Communautés autonomes : a) les lois-cadres (attribuant à toutes les Communautés autonomes ou à certaines d'entre elles le pouvoir d'édicter, pour elles-mêmes, des règles législatives dans le cadre des principes, bases et orientations établis par une loi de l'État) ; b) les lois de transfert (transférant ou déléguant aux Communautés autonomes, au moyen d'une loi de valeur constitutionnelle, des compétences correspondant à des matières domaniales qui, par leur nature même, sont susceptibles d'être transférées ou déléguées) ; et c) les lois d'harmonisation : principes nécessaires pour harmoniser les dispositions réglementaires des Communautés autonomes, même dans le cas de matières attribuées à la compétence de ces dernières, lorsque l'intérêt général l'exige. En outre, les conférences sectorielles se sont révélées, au cours de la dernière décennie, utiles pour le partage et l'échange d'informations, l'adoption d'accords et la coordination d'actions, facilitant la cohésion et, en fin de compte, garantissant l'égalité dans tout le pays.

19. En **Norvège**, le Parlement a adopté en mars 2016 une nouvelle disposition constitutionnelle sur l'autonomie locale (article 49 paragraphe 2), qui établit les principes de l'autonomie municipale. Les municipalités font partie de l'administration publique et le Parlement devra continuer à évaluer périodiquement quelle est la répartition des tâches la plus appropriée car la nouvelle disposition constitutionnelle n'établit pas de distinction juridique entre les tâches confiées aux autorités locales et celles qui sont entre les mains de l'État. Le Parlement devra, comme précédemment, le déterminer par le biais d'une législation ordinaire.

1.2.2 *Gouvernements et autorités infranationaux (locaux, intermédiaires et régionaux)*

20. Les niveaux de gouvernement locaux, intermédiaires et régionaux (villes, municipalités, communes, paroisses, villages, districts, intercommunalités, comtés, régions, États, provinces) sont un élément clé du système de GMN. Chaque niveau a des fonctions stipulées par la loi et est responsable de la fourniture de services spécifiques. La compétence pour la fourniture de certains services peut être concurrente ou complémentaire de celle d'un autre niveau de gouvernement. Les niveaux locaux sont les plus proches de la population et sont généralement responsables de la fourniture de services locaux, de la gestion des infrastructures locales et de l'application des réglementations locales. Les niveaux intermédiaires et les régions jouent souvent un rôle important dans la mise en œuvre des politiques et des programmes décidés au niveau national, qui peuvent nécessiter une coordination avec le niveau local.

21. Les responsables des fonctions gouvernementales locales, intermédiaires et régionales sont normalement élus, ce qui est également une exigence de la Charte européenne de l'autonomie locale. Mais des organes administratifs (non élus) peuvent également se voir confier, dans la pratique, des fonctions et des responsabilités de niveau intermédiaire impliquant la fourniture de services et la prise de décisions sur des questions qui affectent leurs administrés. Les niveaux inférieurs de gouvernement peuvent rester soumis à un degré variable à l'autorité ou à la supervision d'un niveau supérieur de gouvernement et/ou de l'État ou du gouvernement national.

1.2.3 *Secteur privé et société civile*

22. Les GMN font également référence (à tous les niveaux de gouvernement) à la participation d'acteurs non gouvernementaux, tels que les organisations de la société civile et associations (par exemple en ce qui concerne la défense des intérêts, la représentation syndicale, les activités caritatives et le soutien à la population) et le secteur privé (dans le cadre de partenariats public-privé, de l'externalisation ou de la sous-traitance).

23. Ces acteurs peuvent jouer un rôle dans la conception des politiques et être consultés ou associés aux processus décisionnels (de manière informelle ou formelle) ; ils peuvent apporter leur expertise et la représentation de leurs intérêts. Ils peuvent également jouer un rôle important dans la mise en œuvre de tâches d'intérêt commun, par exemple dans le domaine du développement local ou régional, des services sociaux, de la gestion des ressources naturelles et des infrastructures importantes.

24. La GMN peut également se référer de plus en plus à l'implication directe des citoyens, notamment par le biais de mécanismes de démocratie directe (lancement d'initiatives législatives ou de référendums), de mécanismes participatifs (consultations, codécisions) ou de travail bénévole pour une municipalité, conformément aux systèmes et traditions locaux. Par exemple, **en République slovaque**, comme dans de nombreux autres pays, outre leur droit de vote et d'éligibilité, les citoyens ont le droit de participer de diverses manières à l'autonomie de la municipalité : ils peuvent voter sur des questions concernant la vie quotidienne et le développement de la municipalité (par le biais de référendums locaux), ils peuvent participer à des assemblées publiques rassemblant les habitants de la municipalité pour exprimer leur opinion sur la conduite des affaires et ils peuvent participer aux réunions du conseil municipal, et/ou adresser des suggestions et

des plaintes aux autorités municipales. Les résidents des régions ont des droits similaires à ce niveau (régional).

25. Plus récemment, un nombre croissant de pays ont exprimé leur intérêt pour le développement de formes de démocratie délibérative et ont expérimenté les assemblées de citoyens. La pratique a montré que, utilisés de façon adéquate, ces formats peuvent contribuer utilement à surmonter les impasses politiques, à l'engagement des citoyens et à la restauration de la confiance dans les institutions démocratiques. En outre, ces formats délibératifs peuvent influencer positivement le style des processus réguliers d'élaboration des politiques et de consultation.[7]

1.2.4 *Structures de coopération intercommunale et régionale*

26. La coopération intercommunale et régionale est une forme de collaboration entre deux ou plusieurs municipalités ou régions (ou entités intermédiaires) en vue d'atteindre des objectifs communs et de 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 l'aménagement du territoire. En **France**, où le nombre de communes (parfois très petites) est particulièrement élevé, les accords de coopération intercommunale sont largement utilisés. Les communes peuvent s'associer pour gérer des équipements ou des services publics (collecte des déchets, assainissement, transports urbains, etc.), s'engager dans le développement économique ou lancer des projets d'urbanisme à plus grande échelle. Initialement conçue comme une gestion collective de services de base, la coopération intercommunale est devenue une coopération de projets. Elle est mise en œuvre par des associations de communes et leurs établissements de coopération intercommunale[8] . Ces intercommunalités sont conçues comme a) un remède à l'émiettement communal et un instrument d'organisation rationnelle des territoires, regroupant des moyens dispersés et structurant les initiatives locales ; b) favorisant le développement économique local et la relance de la politique d'aménagement du territoire ; c) une réponse aux difficultés de gestion souvent rencontrées par les élus locaux ; d) un outil d'aménagement du territoire au niveau national et d'amélioration de l'intégration européenne.

1.2.5 Associations nationales, régionales et locales d'autonomie

27. Les associations de collectivités locales (AGL) représentent les intérêts des collectivités locales au niveau régional, national ou européen et international. Elles servent de plateforme aux collectivités locales pour partager des connaissances, échanger des expériences et défendre leurs intérêts. Les AGL 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. Elles jouent également un rôle important en relayant et en diffusant des informations

[7] Voir le rapport du CDDG sur les nouvelles formes de démocratie délibérative et participative et la Recommandation CM/Rec(2023)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie délibérative, qui contient des recommandations à l'intention des décideurs politiques et des praticiens intéressés par le développement de processus délibératifs.

[8] Selon le Code général des collectivités territoriales (CGCT), les différentes formes de coopération intercommunale sont : les *syndicats de communes, les* communautés *de communes, les communautés* urbaines et *d'*agglomération*, les métropoles*.

importantes à leurs membres (par exemple sur les implications de certains changements législatifs), le savoir-faire et les meilleures pratiques. En **Hongrie**, la législation-cadre sur les collectivités locales a conduit à la création de plusieurs associations de collectivités locales : Association nationale des gouvernements locaux de comté (MÖOSZ) ; Association des villes de rang de comté (MJVSZ) ; Association des gouvernements locaux de Budapest (BÖSZ) ; Association nationale des petites villes (KÖOÉSZ) ; Association nationale des communes et des petites municipalités (KÖSZ) ; Association hongroise des gouvernements locaux (MÖSZ) ; Association hongroise des villages (MFSZ) ; Association nationale hongroise des autorités locales (TÖOSZ).

1.2.6 *Arrangements, programmes et réseaux multi-acteurs*

28. Conformément au modèle cubique illustré à la figure 1, il n'y a en principe aucune limite aux combinaisons possibles entre les niveaux, les secteurs, les entités et les acteurs. Plus un arrangement est formalisé, plus il est susceptible de se limiter aux catégories d'accords et d'acteurs susmentionnées. Plus les approches de type réseau sont utilisées, plus les arrangements de GMN seront variés et plus il sera possible d'impliquer divers acteurs, tels que des centres de recherche ou des universités, des groupes de réflexion, des chambres de commerce, par exemple, dans la création de réseaux à des fins spécifiques de collaboration.

29. Les grandes zones urbaines et métropolitaines sont souvent le théâtre de tels arrangements innovants en raison de la diversité et de la densité des ressources institutionnelles qui y sont traditionnellement présentes. Les zones rurales, au contraire, sont souvent confrontées à un nombre limité d'acteurs à impliquer dans des projets liés aux stratégies de développement et d'attractivité, aux nouvelles infrastructures, à la gestion des ressources naturelles, aux services sociaux, aux activités culturelles et au tourisme.

1.2.7 *Arrangements transnationaux et régions transfrontalières*

30. Les régions transfrontalières, également appelées régions frontalières ou régions transfrontalières, désignent les zones géographiques situées sur ou à proximité des frontières internationales. Ces régions partagent souvent une histoire, des caractéristiques, des ressources et des défis communs en raison de leur proximité avec une frontière, et elles peuvent présenter des dynamiques sociales, économiques et culturelles spécifiques par rapport à leur arrière-pays respectif.

31. Les arrangements de GMN impliquant des niveaux de gouvernement et des acteurs de différents pays poursuivent des objectifs différents, allant d'un simple forum d'échanges et de coordination de certaines politiques d'intérêt commun à la gestion de projets et d'infrastructures conjoints. La gestion de projets et d'infrastructures communs nécessiterait normalement des cadres généraux spécifiques et des dispositions juridiques ad hoc. Les initiatives menées par les États ont fleuri en Europe depuis les années 1970, le plus souvent sous la forme d'une communauté d'intérêts transfrontalière et pas nécessairement avec la création d'une entité juridique commune. Plus de 80 eurorégions

(également appelées Europaregion ou Euregio) ont été créées à ce jour, sous des formes et des noms divers et avec la participation de niveaux de gouvernement infranationaux.[9]

32. La conclusion d'accords transfrontaliers sous la responsabilité de niveaux de gouvernement infranationaux est encouragée depuis 1980, à l'initiative du Conseil de l'Europe. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (la "Convention de Madrid") a constitué un premier pas vers la reconnaissance et la facilitation des structures de coopération transfrontalière fondées sur le droit public. Trois protocoles ont suivi en 1995, 1998 et 2009, prévoyant notamment la possibilité de créer des groupements eurorégionaux de coopération (GEC). Au niveau de l'Union européenne, le règlement (CE) Nº 1082/2006, modifié par le règlement (UE) Nº 1302/2013 prévoyait la création de groupements européens de coopération territoriale (GECT).

33. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, dans la **région frontalière franco-belge**, est le premier GECT créé dans l'Union européenne. Il réunit 14 partenaires français, wallons et flamands : les deux Etats, quatre régions et communautés, trois départements et provinces et cinq intercommunales. L'objectif est d'assurer la concertation entre toutes les institutions concernées, de produire une cohérence transfrontalière sur l'ensemble du territoire, de soutenir et de mettre en œuvre des projets communs et de faciliter la vie quotidienne des habitants de la région. Les institutions belges ont également été impliquées dans la création du GECT Rhin - Alpes auquel participent le port d'Anvers et d'autres ports comme Rotterdam le long du corridor Rhin - Alpes, ainsi que des villes allemandes, la région italienne du Piémont et des provinces néerlandaises et flamandes. Il réunit des ports, qui peuvent avoir des formes juridiques différentes, comme par exemple une société anonyme dont l'État et les autorités locales sont les actionnaires, des régions et des municipalités. L'objectif de ce GECT est de faciliter la coopération transnationale sur le corridor de transport européen Rhin-Alpin et de relever ensemble les défis complexes du développement de ce corridor.

L'Union européenne

34. L'Union européenne (UE) est un 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, avec ses propres institutions et processus de prise de décision. La gouvernance à multiniveaux dans l'UE implique des interactions, des négociations et une coordination entre différents niveaux de gouvernement, y compris un niveau supranational. Elle nécessite une coopération et une coordination entre divers acteurs, y compris les institutions de l'UE, les gouvernements nationaux, régionaux et locaux, afin de formuler et de mettre en œuvre des politiques qui ont un impact sur l'UE dans son ensemble.

[9] Pour n'en citer que quelques-uns : Eurorégion de la mer Noire (Bulgarie et Roumanie), Région Euromed (Italie, France, Espagne, Portugal, Grèce, Malte, Chypre), Eurorégion Drina-Sava-Majevica (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie), Eurorégion Dniestr (Ukraine, République de Moldova), Eurorégion Carpates (Hongrie, Pologne, Roumanie, République slovaque), Ukraine.

2. Avantages, éléments clés et défis de la GMN

35. La gouvernance multiniveaux existe en principe dans tous les pays où il existe différents niveaux d'administration publique, avec des administrations locales et régionales opérationnelles qui gèrent et mettent en œuvre des politiques et des actions. Toutefois, le terme GMN n'est généralement utilisé que lorsqu'il existe un niveau minimum d'autonomie locale/régionale en matière de législation, de pouvoir décisionnel et de finances, combiné à l'élément démocratique des élections locales, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale. Dans le cas contraire, il s'agirait d'un gouvernement central à plusieurs niveaux administratifs.

36. La mise en place de dispositifs efficaces de GMN nécessite un équilibre entre, d'une part, la facilitation des interactions entre un certain nombre d'institutions et d'acteurs politiques et non politiques différents et, d'autre part, la prise en compte des inconvénients possibles de certains dispositifs multiniveaux. Cela peut conduire à une complexité accrue et à une transparence réduite des décisions et du processus de prise de décision, ce qui peut en fin de compte avoir un impact sur la responsabilité démocratique.

37. Les fondements constitutionnels de la GMN sont donc particulièrement importants pour relever les défis susmentionnés et pour garantir la capacité de fonctionnement de la GMN, à organiser les mécanismes de contrôle nécessaires et à résoudre les conflits de compétences et d'intérêts. Il peut donc être nécessaire d'envisager une série de réglementations relevant de diverses branches du droit (public et privé, national, étranger et supranational) pour le fonctionnement de la GMN, y compris des règles ad hoc pour un éventuel organe de pilotage ou de coordination responsable du fonctionnement de la GMN.

2.1 Avantages d'une GMN efficace

38. Les motivations pour développer les arrangements et le potentiel de la GMN sont les suivantes : améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations et des services publics, encourager la participation démocratique, répondre aux divers besoins de la population et de l'économie, permettre des approches coordonnées et faciliter la coopération internationale. La GMN peuvent soutenir une gouvernance plus efficace, inclusive, équitable et adaptative à tous les niveaux, permettant de meilleurs résultats politiques, une meilleure performance de la gouvernance et une meilleure qualité des services publics, résultant en une satisfaction et une confiance accrues des citoyens. Ces motivations reconnaissent les avantages de la prise de décision décentralisée et de la gouvernance collaborative dans la création de sociétés plus réactives, inclusives, participatives et durables. Les grandes régions comme l'UE ont besoin d'un système de GMN élaboré pour obtenir des résultats appropriés.

39. Dans le même temps, le contrôle exercé par les échelons supérieurs de l'État ou de la région (organes centraux, cour des comptes, tribunaux administratifs) reste essentiel du point de vue des principes de légalité et d'État de droit, ainsi que de la responsabilité et de l'efficacité des politiques.

40. La typologie ci-après est une tentative d'inventaire des principaux avantages d'une GMN efficace:

Démocratie renforcée et représentativité :

- **Une participation démocratique accrue :** En impliquant les citoyens et les communautés locales dans les processus de prise de décision (pendant et après les élections), ces approches favorisent l'engagement et la participation des citoyens à la gouvernance et à l'action ;
- **Une meilleure réactivité au niveau local :** La décentralisation permet aux gouvernements locaux d'adapter les politiques et les services aux besoins spécifiques et aux préférences de leurs communautés, ce qui se traduit par une gouvernance plus efficace et plus réactive ;
- **Des relations plus efficaces entre les autorités locales et les organisations de la société civile :** Si elles disposent d'un pouvoir de décision et de ressources propres, les autorités locales peuvent travailler efficacement avec l'ensemble de la société civile locale, y compris les OSC, les organisations de base, les initiatives citoyennes et les initiatives de quartier ;
- **Une plus grande participation des citoyens et une démocratie renforcée** : La multiplication des possibilités de participation directe à des questions qui améliorent la vie quotidienne des citoyens conduit souvent à une plus grande participation en retour, car elle est ressentie comme efficace et gratifiante ;
- **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 ;
- **Amélioration de la qualité des services publics et de la satisfaction des citoyens :** la qualité des services publics est normalement améliorée car elle est mieux adaptée aux besoins locaux. Toutefois, cela suppose que des moyens suffisants soient fournis (voir la décentralisation fiscale ci-dessous) ;
- **Transparence et responsabilité accrues :** en étant plus proche des citoyens, le système de gouvernance devient plus transparent, plus accessible et plus responsable ;
- **Une plus grande prévisibilité** : le système de gouvernance et ses acteurs deviennent plus visibles, et donc ses actions plus prévisibles ;

Meilleure gestion financière :

- **Une prestation de services plus efficace :** Les gouvernements locaux sont souvent mieux placés dans les GMN pour comprendre les conditions locales et fournir des services publics de manière efficace et efficiente, ce qui permet d'améliorer la qualité des services et les résultats ;
- **Une meilleure allocation des ressources** : Les GMN peuvent faciliter une répartition plus équitable des ressources en attribuant le pouvoir de décision et les ressources financières nécessaires aux niveaux inférieurs de gouvernement et en réduisant les disparités régionales ;
- **Une meilleure responsabilité fiscale** : Avec une transparence et une responsabilité accrues, la responsabilité fiscale devrait s'améliorer ;

Apprentissage et innovation :

- **Renforcement des capacités et apprentissage** : La GMN offre des possibilités de renforcement des capacités et d'apprentissage entre les différents niveaux de gouvernement ;
- **Innovation et expérimentation locales** : La GMN encourage l'expérimentation et l'innovation locales dans la conception et la mise en œuvre des politiques, en favorisant diverses approches de la résolution des problèmes et de l'élaboration des politiques.

2.2 Éléments clés

41. Il existe un large éventail d'arrangements et de formes de GMN, en fonction du contexte historique et politique. Définir les caractéristiques clés d'une GMN efficace peut aider à évaluer les forces et les faiblesses de formes particulières de GMN. Les éléments clés de la GMN sont décrits dans les instruments juridiques du Conseil de l'Europe. La Charte européenne de l'autonomie locale, qui a été ratifiée par tous les États membres du Conseil de l'Europe, engage les parties à appliquer des règles de base garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des autorités locales. Elle prévoit que le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation nationale et, si possible, dans la constitution. Les collectivités locales sont élues au suffrage universel. Les collectivités locales, agissant dans les limites de la loi, doivent pouvoir régler et gérer les affaires publiques sous leur propre responsabilité dans l'intérêt de la population locale. En conséquence, la Charte considère que les **responsabilités publiques doivent être exercées de préférence par les autorités les plus proches des citoyens**, l'échelon supérieur n'étant envisagé que lorsque la coordination ou l'exercice des fonctions est impossible ou moins efficace à l'échelon immédiatement inférieur. À cette fin, elle énonce des principes concernant la protection des limites des collectivités locales, l'existence de structures administratives et de ressources adéquates pour les tâches des collectivités locales, les conditions dans lesquelles les responsabilités au niveau local sont exercées, le contrôle administratif des activités des collectivités locales, les ressources financières des collectivités locales et la protection juridique de l'autonomie locale. Les principes de l'autonomie locale contenus dans la Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales, y compris, mutatis mutandis, aux collectivités régionales.

42. La Recommandation CM/Rec(2023)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de bonne gouvernance démocratique, récemment adoptée, décrit des fondamentaux et 12 principes, qui sont largement et fortement pertinents du point de vue de la GMN : participation démocratique, responsabilité, ouverture et transparence, bonne administration, réactivité et durabilité. L'Exposé des motifs mentionne les points suivants en ce qui concerne le principe 1 : « *La démocratie locale, l'autonomie locale et la subsidiarité sont respectées, et la gouvernance à plusieurs niveaux est encouragée* », ainsi que le principe 7 : « *Ce principe est également lié à la bonne gouvernance multiniveaux, ce qui signifie qu'il existe une répartition adéquate du pouvoir, des responsabilités et des ressources entre tous les niveaux de gouvernement, sur la base du principe de subsidiarité et du respect de la démocratie locale, comme le stipule la Charte européenne de l'autonomie locale. Cela suppose aussi une coordination interinstitutionnelle et des mécanismes de contrôle efficaces.* » Plus particulièrement, la section sur la partie opérationnelle précise que: « *La promotion effective de la bonne gouvernance démocratique à tous les échelons comprend l'adoption d'une perspective de gouvernance*

multi-niveaux impliquant tous les niveaux de gouvernement, les acteurs non étatiques et non gouvernementaux. L'exercice de la bonne gouvernance démocratique à tous les niveaux doit être un effort et une pratique quotidienne».

43. La GMN et la reconnaissance de l'autonomie locale (et de la décentralisation) supposent l'importance de l'autogestion locale et de la participation aux processus décisionnels :

- La GMN met l'accent sur l'idée que la gouvernance s'exerce non seulement au niveau national, mais aussi à de multiples niveaux infranationaux. Elle reconnaît que les différents niveaux de gouvernement ont des rôles et des responsabilités distincts et qu'ils doivent travailler ensemble de manière coordonnée pour traiter des questions politiques complexes et fournir des services publics de manière efficace. Cette approche reconnaît que de nombreux défis politiques dépassent les frontières d'un seul niveau de gouvernement et nécessitent une coopération et une collaboration entre de multiples acteurs ;

- L'autonomie locale et la décentralisation désignent en même temps le *transfert de* pouvoirs politiques, administratifs et fiscaux des autorités centrales vers des niveaux inférieurs de gouvernement ou d'autres acteurs non étatiques. Elle vise à renforcer la prise de décision au niveau local et à renforcer l'autonomie locale en leur donnant un plus grand contrôle sur leurs propres affaires. La décentralisation est un processus qui peut être administratif, politique, fiscal ou fonctionnel, en fonction des pouvoirs et responsabilités spécifiques qui sont dévolus aux entités infranationales.

44. La GMN et l'autonomie locale reconnaissent l'importance de l'expertise locale, de la diversité et de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques et des processus décisionnels. Ils visent à promouvoir les principes démocratiques, à améliorer l'efficacité de la gouvernance et à garantir que les politiques et les services répondent aux besoins et aux préférences des communautés locales. Ces concepts sont souvent associés aux principes de subsidiarité et de solidarité, qui préconisent que le pouvoir de décision soit exercé au niveau le plus bas possible tout en garantissant la coopération et le soutien entre les différents niveaux de gouvernement.

45. La Charte européenne de l'autonomie locale mentionnée précédemment contient des dispositions à cet effet, notamment le fait que les autorités locales et régionales doivent disposer d'un pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leurs responsabilités, et, sur le plan opérationnel, le principe de la consultation préalable entre les niveaux de gouvernement (article 4.6) et le principe de légalité en ce qui concerne le contrôle exercé par les niveaux supérieurs de gouvernement (article 8), qui sont des éléments particulièrement importants.

46. En **Belgique**, le gouvernement de Flandre a décidé en février 2022 de créer la Commission de décentralisation, qui est chargée d'étudier la manière dont le niveau de gouvernement local peut obtenir encore plus d'autonomie, de pouvoirs administratifs et d'instruments pour aborder un certain nombre de questions sociales importantes. Le principe de subsidiarité est essentiel à cet égard. La Commission a choisi d'ignorer un certain nombre de sujets (la question de savoir si une autorité doit assumer une tâche, les pouvoirs des provinces, les tâches publiques pour lesquelles il existe une compétence

fédérale européenne, la réforme générale des finances et la relation avec l'autonomie fiscale locale). Les ministres et administrations fonctionnellement compétents sont responsables de la mise en œuvre des propositions de décentralisation convenues.

47. Un autre élément clé de la GMN est le **principe de subsidiarité**, incarné dans la Charte européenne de l'autonomie locale, selon lequel les décisions doivent être prises "par les autorités les plus proches des citoyens" (art. 4). La GMN permet donc de prendre des décisions au niveau le plus pertinent, en veillant à ce que les politiques soient adaptées aux conditions et aux besoins locaux, tout en préservant les exigences générales d'efficacité : « *L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.* » [10]

48. L'application du principe de subsidiarité doit en même temps tenir compte de l'existence d'autres principes d'organisation et de fonctionnement de l'État, en particulier l'unité d'action, l'efficacité au sens large, l'unité d'application et la solidarité. Par conséquent, une décentralisation uniquement pour des raisons d'efficacité (par exemple, des économies financières) au niveau national, sans décentraliser les ressources financières, ne serait pas appropriée.

49. **La décentralisation financière et la péréquation fiscale** sont également des conditions préalables classiques pour que la décentralisation soit efficace. La première implique qu'une plus grande autonomie administrative soit dévolue aux niveaux infranationaux, ce qui signifie que ces niveaux peuvent décider de leurs recettes, de leurs systèmes fiscaux, de leurs dépenses, de leurs investissements et de leurs politiques sociales, de l'allocation des ressources et des services publics fournis à la population, d'un meilleur contrôle budgétaire, et que toutes les décisions pertinentes sont prises en fonction des circonstances et des particularités locales. La Charte européenne de l'autonomie locale (article 9) indique que « *Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.* ». De plus,: « *Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi*».

50. Par ailleurs, la Recommandation CM/Rec (2005)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les ressources financières des collectivités locales et régionales souligne que:

- la fiscalité locale, les subventions de l'État et les mécanismes de péréquation financière sont censés être adaptés aux besoins des communautés locales afin que leurs autorités puissent fonctionner aussi efficacement que possible ; cette adaptation doit tenir compte, entre autres, de la structure, de l'organisation territoriale, de la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement et des traditions ;
- les États membres du Conseil de l'Europe sont encouragés à assurer une répartition équitable des ressources financières publiques entre les différents niveaux de gouvernement, en tenant compte des responsabilités attribuées à chacun de ces

[10] Voir également l'étude du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) du Conseil de l'Europe sur « La définition et les limites du principe de subsidiarité » (1994).

niveaux et de l'évolution de ces responsabilités, ainsi que des circonstances économiques ;

- les collectivités locales doivent avoir le droit, dans le cadre de la politique économique nationale, de se procurer par elles-mêmes des ressources suffisantes; le système de péréquation financière doit permettre aux collectivités locales de fournir à leurs citoyens des niveaux de services largement comparables en contrepartie de niveaux d'imposition et de charges comparables ; les limitations de l'autonomie financière des collectivités locales ne doivent pas être disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis.

51. Les différentes exigences évoquées ci-dessus sont classiquement inscrites dans une série de **dispositions constitutionnelles et autres dispositions légales, ainsi** que dans la répartition des pouvoirs et d'autres arrangements pratiques. Le cadre juridique assure le niveau de protection nécessaire pour les compétences des différents acteurs étatiques et territoriaux, et il traite de la manière dont les conflits doivent être traités.

52. **Le leadership joue un rôle** crucial dans la GMN en assurant une coordination et une coopération efficaces entre les différents niveaux de gouvernement. Le leadership permet d'établir des buts et des objectifs clairs pour les niveaux de gouvernement et les acteurs impliqués, en veillant à ce que chacun travaille dans le sens de l'objectif commun qui a été fixé ou convenu. Dans le cadre de la gouvernance à multiniveaux, les dirigeants sont chargés de fournir des conseils et une orientation et ils définissent la vision et la mission de l'ensemble du système, en veillant à ce qu'elles correspondent aux besoins et aux aspirations des personnes qu'ils servent. Les dirigeants efficaces de la gouvernance à multiniveaux sont capables de communiquer cette vision de manière efficace et de motiver les employés à travailler à sa réalisation.

53. En l'absence d'une direction efficace, les différents niveaux de gouvernement et les acteurs peuvent fonctionner en vase clos, ce qui est source d'inefficacité et de conflits.

54. Un leadership efficace dans la GMN garantit également que les responsables rendent compte des résultats obtenus, contribuant ainsi à une responsabilité globale de qualité.

55. Le leadership au sein de la GMN est également essentiel pour une prise de décision efficace et rapide. Dans un système où les décisions sont prises à plusieurs niveaux et/ou par le biais de diverses consultations, il est crucial de disposer de dirigeants capables de faciliter le dialogue et la recherche d'un consensus entre les différentes parties prenantes. Les personnes chargées des fonctions de direction sont chargées de rassembler des perspectives et des intérêts divers, d'aider à trouver un terrain d'entente et de veiller à ce que les décisions soient prises dans l'intérêt supérieur de la population. Leurs compétences en matière de négociation et de résolution des conflits peuvent s'avérer essentielles pour relever des défis sociétaux complexes et trouver des solutions innovantes.

56. Le leadership institutionnel est également important, en particulier dans les dispositifs multi-acteurs complexes où les relations hiérarchiques sont absentes ou ne sont pas prévues par la loi et les règlements. Les dispositifs de GMN peuvent impliquer la création d'organes supplémentaires chargés de réunir les représentants des institutions, de diriger les travaux, d'organiser des consultations et des auditions, de prévoir la cogestion des projets, des politiques, des infrastructures et des ressources. Dans ce cas, de fortes compétences en matière de leadership participatif sont nécessaires.

2.3 Les défis de la GMN

57. Plusieurs défis peuvent être identifiés en relation avec le développement et la mise en œuvre de la GMN. Tout d'abord, il peut y avoir des défis concernant les aspects **multi-niveaux** directs tels que la coordination et la coopération nécessaires entre les différents niveaux de gouvernement, la gestion d'intérêts potentiellement divergents, le renforcement des capacités locales pour la gouvernance et la prestation de services, et le traitement des inégalités et des disparités potentielles qui peuvent découler de la dévolution des pouvoirs et des ressources.

58. Deuxièmement, il existe des défis liés à la dimension **multi-acteurs,** tels que l'implication des citoyens (élections), de la société civile et d'autres parties prenantes (consultation et participation, engagement, délibération).

59. Troisièmement, il existe des défis dans la dimension horizontale : a) dans la coordination et la collaboration entre les secteurs politiques : la dimension **multisectorielle** (c'est-à-dire au sein d'un même niveau entre différentes entités), b) dans les accords de **coopération intercommunale ou interrégionale** (c'est-à-dire entre des entités à un même niveau). Les coopérations transfrontalières, qui peuvent se situer à un ou plusieurs niveaux, constituent un cas particulier.

2.3.1 Défis liés à la multiplicité des niveaux administratifs

60. Des divergences politiques peuvent apparaître à différents niveaux de la GMN. Celle-ci bénéficie normalement des moments où les priorités politiques des différents acteurs institutionnels sont proches et où des accords peuvent être conclus, conduisant à des initiatives conjointes, à la délégation de responsabilités et à la création d'initiatives communes. Un tel consensus politique peut se perdre à nouveau au fil du temps, et les priorités politiques peuvent diverger à certains niveaux du gouvernement ou d'autres institutions. Les systèmes politico-administratifs doivent tenir compte de ces différences lorsqu'elles apparaissent. Les solutions comprendront des mécanismes de résolution des conflits (par exemple, l'arbitrage) ou un arrangement ad hoc pour éviter que les différents points de vue politiques à différents niveaux de l'administration ne se nuisent mutuellement et n'entraînent des coûts sociaux, environnementaux ou économiques plus élevés.

61. En **Belgique**, les Communautés et les Régions se situent au même niveau que l'Etat fédéral, contrairement à d'autres Etats fédéraux. Il n'existe donc pas de principe de niveau de gouvernement supérieur ou inférieur, et la loi fédérale ne prévaut pas sur les lois des entités fédérées. Les mécanismes de prévention et de résolution des conflits d'intérêts et des conflits d'autorité ont donc acquis une importance particulière : a) des conflits d'intérêts peuvent survenir lorsque l'État fédéral, une communauté ou une région prend une décision politique ou une initiative législative susceptible de nuire aux intérêts d'une autre autorité. Ils peuvent également résulter du non-respect par l'État des procédures de consultation existantes. Ces cas sont portés devant le Comité de concertation, composé de membres du gouvernement fédéral et des gouvernements des communautés et des régions, qui tentera de parvenir à un consensus dans un délai de 60 jours, pendant lequel la décision est suspendue. Des procédures spécifiques existent lorsque le conflit porte sur une loi déjà en vigueur au Parlement ; b) les conflits d'autorité, qui peuvent résulter de la répartition des compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions, sont prévenus par l'intervention de la plus haute juridiction

administrative, le Conseil d'État, dont l'avis est requis pour tout projet de loi. Les conflits de compétences peuvent ensuite être réglés par une procédure impliquant la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un litige ou sur avis demandé par une autre juridiction.

62. Il est souvent nécessaire de remédier à un **décalage entre le cadre général définissant la répartition des compétences entre les niveaux administratifs et les compétences effectivement exercées en** raison de limitations fortuites, de règles contradictoires ou de contraintes pratiques (manque de ressources, d'expertise disponible). Il est particulièrement important de disposer d'un cadre juridique solide et d'une bonne répartition des pouvoirs.

63. **La Grèce** a récemment adopté la Loi sur la Gouvernance Multiniveaux (loi 5013/23 - Journal officiel 12 A/19-1-2023), à la lumière des faiblesses identifiées au fil des ans dans les interactions existantes entre les niveaux territoriaux. En particulier, les dispositions de cette loi établissent le système national de gouvernance multiniveaux comme un nouveau modèle de gouvernabilité. Elle identifie les institutions responsables de sa mise en œuvre, prévoit les outils opérationnels nécessaires, établit les principes généraux du système et les règles de classification fonctionnelle des politiques publiques et établit une méthodologie pour l'attribution et la réattribution ou le transfert des responsabilités des organismes du secteur public à la lumière du modèle GMN porté par le texte. Pour l'administration centrale, l'objectif est de se concentrer sur ses responsabilités de direction et d'avoir un rôle exécutif, tandis que les responsabilités liées au service des citoyens, ainsi qu'aux besoins locaux, de développement, sociaux, environnementaux et autres, seront exercées par les régions et les municipalités à l'avenir.

64. **Gouvernance multiniveaux collaborative en temps réel :** En réaction à l'inflexibilité et à la lenteur des relations traditionnelles fondées sur des règles entre les gouvernements nationaux et infranationaux, certains pays ont commencé à s'engager dans une gouvernance multiniveaux collaborative en temps réel.

65. Les **Pays-Bas**, avec leur culture de gouvernance participative de longue date, disposent d'un tel mécanisme pour aborder les questions politiques stratégiques, y compris les ODD. Des équipes intergouvernementales chargées des dossiers ont été mises en place pour examiner ce que chacun des trois niveaux du système administratif du pays (national, provincial et local) peut apporter pour relever les défis présentant une forte dimension multiniveaux. Les trois niveaux de gouvernance se réunissent en temps réel pour discuter de la manière de s'attaquer à des problèmes urgents spécifiques. Cette « gouvernance multiniveaux collaborative en temps réel » est une approche supplémentaire qui ne remet nullement en cause le principe de subsidiarité ou la hiérarchie juridique entre les niveaux. Dans d'autres pays, la collaboration multiniveaux peut ne pas se présenter de la même manière ; la recherche comparative sur les transitions en matière de durabilité urbaine a montré que les relations multiniveaux peuvent différer selon les cultures nationales de gouvernance.[11]

66. L'**accent mis sur la résolution des problèmes** est crucial dans cette approche collaborative. La logique normale des réunions à plusieurs niveaux veut que la discussion soit déterminée par les différentes responsabilités et tâches des administrations

[11] Source : Meuleman, L. 2023. Coordination innovante à plusieurs niveaux et préparation après COVID-19. In : Rapport mondial sur le secteur public 2023. UNDESA, New York

participantes. Une approche basée sur les problèmes renverse cette logique. Le problème présenté est le point de départ. Existe-t-il un accord sur la nature du problème, sur les raisons de ce problème et sur les personnes concernées ? Ensuite, les participants pourraient discuter de la manière dont chacun d'entre eux peut contribuer aux solutions, sur la base de son expertise et de ses ressources financières et humaines. Ce n'est qu'après cela, une fois les conclusions tirées, que les tâches peuvent être réparties en fonction, entre autres, des attributions de chacune des administrations, mais pas seulement. Pour résoudre le problème avec succès, il peut s'avérer nécessaire de collaborer d'une nouvelle manière entre les différents niveaux, et d'en faire l'essai dans le cadre d'un projet pilote/expérimental.[12]

67. L'**adéquation des règles et réglementations financières et budgétaires,** ainsi que des ressources au niveau infranational, est un autre défi important pour la GMN. Les ressources financières doivent être proportionnelles à 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.

68. Au **Portugal**, la loi no. 50/2018 a transféré de nouvelles responsabilités aux autorités locales et aux entités intercommunales, concernant notamment le contexte spécifique des urgences et leur gestion : a) Protection civile - la municipalité est responsable de la planification locale des services de protection civile, de l'amélioration des niveaux de coordination opérationnelle au niveau municipal (en collaboration avec l'ANEPC); b) Associations de pompiers - la municipalité est chargée de soutenir les équipes d'intervention permanentes des associations de pompiers volontaires ; c) Sécurité incendie - la municipalité est responsable de l'évaluation des projets et des mesures d'autoprotection, ainsi que de la réalisation d'enquêtes et d'inspections des bâtiments classés dans la première catégorie de risque dans le cadre du régime juridique de la sécurité incendie dans les bâtiments. Le transfert de compétences a été un fardeau pour certaines collectivités locales ainsi que pour la nouvelle entité gestionnaire, la Direction générale des autorités locales (DGAL). Afin de financer ces nouvelles mesures, une enveloppe financière agrégée par le biais du Fonds de financement de la décentralisation (FFD) a été approuvée. Les conditions spécifiques de ces transferts, à savoir les conditions financières, les rapports de contrôle et de suivi, sont actuellement en cours de clarification, afin de s'assurer que les ressources supplémentaires sont proportionnelles.

69. Il est important que **le gouvernement national ait des procédures de consultation adéquates avec les autorités locales** en ce qui concerne diverses questions qui concernent directement ces dernières (processus législatifs, questions financières/budgétaires, délimitation des frontières). Les gouvernements nationaux peuvent avoir des raisons concrètes de ne pas consulter les autorités locales (ou de les consulter lorsqu'il est trop tard), par exemple en cas d'urgence, mais ils doivent toujours se demander si les coûts de la non-consultation ne sont pas plus élevés que les avantages du temps gagné en ne consultant pas le niveau local.

70. **La transparence du processus décisionnel** risque de diminuer ou de disparaître lorsque la prise de décision ou la coordination, la coopération, la délégation ou la

[12] Le cycle annuel de gouvernance économique du Semestre européen de l'UE est un exemple dont le succès peut être lié à une telle approche axée sur les problèmes plutôt que sur les attributions.

supervision sont organisées de manière à devenir excessivement complexes, et que cette complexité est difficile à gérer et à comprendre pour les parties prenantes et les citoyens.

71. En principe, la GMN peut contribuer à accroître la **responsabilité**, car il y a plus d' « yeux » impliqués dans l'exercice du contrôle. Lorsque, du fait de la division 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 pour responsables individuellement, ou lorsque des acteurs non publics sont impliqués dans la GMN avec des fonctions importantes mais d'une manière excessivement informelle qui ne permet pas de leur demander des comptes à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la chaîne de coopération de la GMN. 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.

72. Les arrangements de GMN peuvent être assez **complexes à gérer**, en fonction de divers facteurs : diversité des acteurs et des niveaux de gouvernement impliqués, absence de compromis politiques, absence d'ajustements dans les différents cadres réglementaires et institutionnels dans lesquels les institutions individuelles ou les participants opèrent, contraintes de temps (par exemple, un délai fixé par la loi pour une réforme). Il est évident que la capacité à gérer la complexité fait partie des compétences que les décideurs publics doivent posséder. Mais il existe un risque que des dispositifs inutilement complexes, basés sur un patchwork d'intérêts et d'objectifs contradictoires, de réglementations et de niveaux de décision, conduisent à consacrer un temps et des ressources excessifs à la résolution des problèmes, au détriment de la réalisation des objectifs et, partant, de l'efficacité globale.

73. C'est donc une bonne pratique que de permettre l'examen des dispositions relatives à la GMN à intervalles réguliers, éventuellement aussi après une phase pilote pour les dispositifs nouvellement mis en place. Cela permet d'examiner le fonctionnement des synergies et la nécessité d'éventuelles adaptations et simplifications.

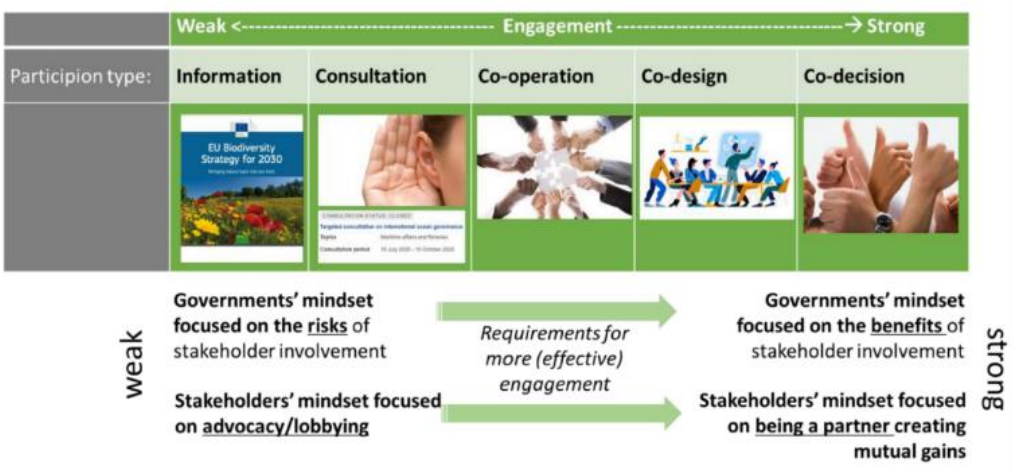
74. Nécessité d'un **renforcement des capacités à plusieurs niveaux** : Des cadres de gouvernance spécifiques à chaque niveau peuvent entrer en jeu lors de la répartition des tâches entre les gouvernements nationaux et infranationaux, car les différents types de problèmes nécessitent des styles et des outils de gouvernance différents. Lorsqu'il s'agit de faire face à une inondation causée par le climat, la coordination est généralement nécessaire à un niveau supérieur à celui de l'autorité locale. Lorsqu'il s'agit de problèmes très complexes, la proximité avec les citoyens permet de mieux comprendre les défis, et certaines questions de routine ne devraient pas être traitées de manière bureaucratique ou par le biais d'un long dialogue, mais pourraient bénéficier d'une externalisation auprès d'un opérateur privé efficace. Ces approches de la gouvernance spécifiques à chaque niveau devraient être synergiques, mais elles peuvent aussi être source de division et compromettre les progrès si les relations entre les niveaux ne sont pas bien gérées. Le renforcement des capacités à tous les niveaux est nécessaire pour aider les autorités de chaque niveau à comprendre les circonstances et les réponses des autres niveaux de gouvernement.[13]

[13] De Meuleman 2023 WPSR.

2.3.2 Défis liés à la dimension multi-acteurs

75. Un style de gouvernance fondé sur la collaboration peut être perçu comme une atteinte aux intérêts et aux pouvoirs acquis. Il doit donc être complété par des mécanismes pertinents afin de garantir que la collaboration puisse réellement aboutir à des résultats tangibles et ne se termine pas par une frustration. Les décideurs politiques doivent disposer d'un mandat clair de la part des dirigeants politiques pour entamer des négociations dans le cadre d'un processus de collaboration. Lorsque, par exemple, une autorité nationale négocie avec des autorités infranationales sans mandat de négociation clair et que le ministre n'accepte pas le résultat, c'est du temps, des ressources et de la crédibilité qui sont perdus. Au moins, les mandats des participants devraient toujours être clairs pour tous les acteurs participants.

76. D'autres défis liés à la participation concernent le **manque de compétences et de mentalités appropriées** pour s'engager dans une participation et des partenariats efficaces. La gouvernance multiniveaux ne doit pas seulement être efficace et responsable, mais aussi inclusive et responsable, comme l'indique la cible 16.6 de l'ODD. Toutes les formes de participation doivent être envisagées et utilisées en fonction des besoins. L'intensité de la participation peut varier de faible (être informé) à élevée (coproduction et codécision), avec plusieurs étapes intermédiaires, comme l'illustre la figure suivante : [14]



77. **L'implication et la consultation des citoyens et des populations** (dans et au-delà des élections) : La dimension multi-acteurs est très importante dans la GMN et des questions se posent quant à la légitimité démocratique, étant donné que les décisions peuvent être prises à différents niveaux de gouvernement, avec différents niveaux de responsabilité envers les citoyens. La participation civile fait partie de la dimension multi-acteurs de la GMN, conformément à la démocratie participative et aux principes inscrits, par exemple, dans la Charte européenne de l'autonomie locale et son protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale. De nouvelles formes de démocratie délibérative pour l'implication des citoyens et des parties prenantes, telles que les assemblées de citoyens et le budget participatif, méritent d'être expérimentées et poursuivies, si elles sont mises en œuvre correctement. Le Conseil de l'Europe a produit

[14] Source : Meuleman, L. (2022) : Meuleman, L. (2022), "Du plan d'action à la mise en œuvre, et de la politique à la gouvernance". Présentation à la conférence internationale : Le plan d'action national pour la mise en œuvre de la stratégie de développement durable 2030 de la Roumanie.

diverses normes juridiques et orientations à cet égard, dont la plus récente est la Recommandation CM/Rec(2023)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie délibérative[15] .

78. En **République tchèque**, l'introduction de méthodes de planification communautaire, principalement utilisées dans le domaine des services sociaux, a contribué au développement de la coopération horizontale et de la participation du public au niveau local. Grâce à cela, des groupes de travail ont été formés où les représentants de la municipalité/ville (principalement des fonctionnaires), les représentants des prestataires (entreprises, secteur à but non lucratif) et les utilisateurs (citoyens) planifient et organisent ensemble la prestation de services. Plus généralement, les mécanismes participatifs sont appliqués à des degrés divers dans les municipalités/villes, en relation avec le budget participatif ou des sujets spécifiques (des réunions sont organisées avec les citoyens, souvent sur une base régulière), ou par des parties individuelles de la municipalité. Le ministère de l'intérieur a publié plusieurs manuels sur les mécanismes participatifs. En **France**, la loi a récemment étendu le droit de pétition des citoyens : un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales d'une commune (au lieu d'un cinquième) ou un vingtième des électeurs d'autres collectivités locales (au lieu d'un dixième) peuvent demander que l'ordre du jour de l'assemblée délibérante comporte l'organisation d'une consultation sur toute question entrant dans le champ de la décision de cette assemblée (art. L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales).

2.3.3 Défis relatifs à la coopération multisectorielle et intercommunale, interrégionale et transfrontalière

79. La **dimension multisectorielle** fait référence à la séparation habituelle du travail dans les organisations, en fonction des thèmes ou des secteurs, comme c'est le cas dans les gouvernements avec les ministères et les départements. Cette situation conduit généralement au problème bien connu de l'élaboration des politiques et de l'administration publique, souvent appelé "penser et fonctionner en silos", qui implique des connexions insuffisantes entre les domaines thématiques et qui, en fin de compte, diminue l'efficacité et l'efficience. Ce problème devient particulièrement aigu lorsque le système administratif est confronté à des domaines politiques transversaux tels que le climat et l'environnement, l'égalité entre les hommes et les femmes ou la lutte contre la corruption. La nécessité d'aligner ou d'intégrer les actions conduit à l'élaboration de politiques intégrées, à l'adoption de stratégies et de plans d'action[16] . Un manque de cohérence politique entraîne évidemment une diminution des résultats et de la confiance des citoyens, ainsi qu'un flou en matière de responsabilité.

80. **La Finlande** a indiqué qu'en ce qui concerne la coopération interministérielle, les programmes gouvernementaux ont une forte influence sur les rôles et les interactions entre les différents ministères. Par exemple, dans le gouvernement actuel, une grande partie de la direction de la mise en œuvre de la réforme des comtés a été confiée au ministère des affaires sociales et de la santé, qui a également joué un rôle majeur dans la direction de la crise COVID.

[15] Voir également le Rapport 2023 sur les nouvelles formes de démocratie délibérative et participative, la Recommandation CM/Rec(2018)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local et les Lignes directrices de 2017 sur la participation civile aux décisions politiques.
[16] Voir par exemple l'exigence d'intégration environnementale dans le traité de l'UE (article 11 du TFUE et ses traductions dans les législations nationales).

81. Le défi multisectoriel peut entraver la GMN, par exemple lorsque les objectifs ou la stratégie d'une « colonne » multi-niveaux sectorielle contredisent ou sapent ceux d'une autre « colonne ». Il se peut, par exemple, que le pouvoir de décision en matière d'alimentation ou d'agriculture au niveau local soit en contradiction avec les règles de protection de l'environnement au niveau régional, national ou européen.

82. Le renforcement de la coopération entre les administrations répond finalement à un modèle de pays plus cohésif socialement et territorialement. Les CIM (arrangements de coopération intercommunale) et leur puissant développement ces dernières années comme alternative à la fusion, peuvent permettre de concevoir et d'exécuter des politiques publiques de manière concertée entre différentes institutions et donc de réduire les éventuelles inégalités entre les citoyens sur un territoire donné. Lorsque les niveaux de ressources sont trop différents dans un trop grand nombre de municipalités, cela conduit à des opportunités de développement différentes avec des niveaux de ressources différents, un phénomène qui peut être amplifié si, par le biais d'un processus de décentralisation, les municipalités fortes obtiennent plus de pouvoirs et peuvent les utiliser pour accroître leur richesse, tandis que les municipalités faibles deviennent encore plus faibles. Les arrangements de GMN peuvent accroître l'acceptation et l'impact de certaines décisions dans une zone plus large, par exemple la construction d'une centrale électrique ou d'une usine de traitement des déchets qui, autrement, n'aurait pas été décidée par une municipalité seule. Ce sont là quelques-unes des motivations de la coopération intercommunale, régionale et transfrontalière, ainsi que des instruments internationaux tels que la Convention ESPOO sur l'évaluation de l'impact transfrontalier sur l'environnement. [17]

83. **La coopération transfrontalière** reste particulièrement difficile pour les approches basées sur la GMN en raison des nombreuses différences potentielles en matière de législation, de mécanismes de responsabilité et de priorités politiques à travers les frontières. Il existe des instituts de recherche transfrontalière et de nombreux autres programmes et initiatives[18] conçus pour relever ces défis. Il y a également eu des demandes et des initiatives pour de meilleurs instruments horizontaux au niveau local et régional. Comme mentionné précédemment, dès 1980, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales a été adoptée et complétée par la suite par trois protocoles, dont le protocole n° 3 relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC).[19] Au niveau de l'UE, l'institution du Groupement européen de coopération territoriale (GECT)[20] a été introduite en 2006. Actuellement, la Commission européenne étudie une proposition visant à faciliter les activités transfrontalières des associations sans but lucratif dans l'UE, qui pourrait inspirer des constellations bilatérales ou multilatérales.

[17] Convention des Nations unies sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (depuis 1991).
[18] Par exemple, l'édition 2023 de la "Semaine européenne des régions et des villes" avait pour thème principal "briser les barrières de la coopération transfrontalière".
[19] Composé de collectivités locales et d'autres organismes publics des Parties contractantes, le groupement a pour objet la mise en œuvre de la coopération transfrontalière et interterritoriale de ses membres, dans le cadre de leurs compétences et prérogatives.
[20] Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). Ces groupements permettent à des entités publiques de différents États membres de se regrouper au sein d'une nouvelle entité dotée d'une personnalité juridique à part entière et de créer une structure commune unique pour mettre en œuvre des projets, des investissements ou des politiques sur le territoire couvert par le GECT, qu'ils soient ou non cofinancés par le budget de l'UE.

3. Rôle de la GMN dans la gestion des crises et des urgences

84. Les institutions de gouvernance publique peuvent être confrontées à une variété de situations que l'on peut définir comme des urgences - situations graves, inattendues et souvent dangereuses nécessitant une action immédiate (y compris les désastres, les catastrophes et les accidents majeurs) et des crises - périodes de difficultés ou de dangers intenses. Il peut s'agir d'événements naturels ou d'événements causés par l'activité humaine et les technologies, ou d'une combinaison des deux : événements climatiques, catastrophes naturelles, pandémies, accidents majeurs faisant de nombreuses victimes. Il peut également s'agir des conséquences de décisions économiques, financières, sociales et d'autres politiques, ainsi que des conséquences directes et délibérées de conflits et d'actes de terreur. Il se peut très bien qu'une crise ou une situation d'urgence conduise à l'introduction ou à la réforme des dispositions relatives à la GMN.

3.1 Fonctionnement et utilisation de la GMN dans les crises et les situations d'urgence

85. La gestion d'une crise ou d'une situation d'urgence nécessite avant tout l'utilisation de la GMN pour mobiliser les ressources disponibles et éventuellement demander l'assistance et la coopération d'autres autorités ou régions, de l'État central, d'autorités supranationales et étrangères ; le savoir-faire, la main-d'œuvre et les sources de soutien matériel, financier et autre selon la logique multi-niveaux, multi-sectorielle et multi-acteurs, en fonction de l'étendue et de la dimension de la situation. La mobilisation sera facilitée s'il existe une tradition de bonne coopération et/ou si un cadre juridique solide garantit l'existence de la GMN, tout en offrant la flexibilité souhaitable pour s'adapter aux situations imprévues et inattendues.

86. Au **Danemark**, le système national de gestion des crises[21], fondé sur la loi danoise sur la gestion des urgences, se compose d'un certain nombre d'équipes intersectorielles de gestion des crises, allant du commandement local des incidents dans la zone d'intervention au comité de sécurité du gouvernement. Le système est conçu comme un cadre général et flexible destiné à s'appliquer à tout type d'accident, de catastrophe ou d'événement de grande ampleur. Le système national peut être activé en totalité ou en partie, lorsqu'il est considéré que la situation ne peut être gérée par des mesures ordinaires. Il repose sur la condition préalable que tous les gouvernements centraux, ainsi que les autorités régionales et locales, doivent se familiariser avec leurs rôles et responsabilités respectifs et s'y préparer, et doivent être en mesure de planifier la continuité et le maintien des fonctions sociétales vitales, notamment par l'élaboration de plans de préparation.

87. La **République slovaque** a indiqué que lors de la crise liée à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, il y a eu une communication, une coopération et une coordination étendues à tous les niveaux, y compris avec les ministères et les autres organes gouvernementaux et les municipalités (toutes les heures, tous les jours, par Webex et en personne) ainsi qu'avec le secteur bénévole, l'UE et les Nations unies. Pendant cette période, trois niveaux de coordination et de gestion ont été mis en place : 1) une équipe composée de membres de plusieurs ministères, sous la direction du ministère de l'intérieur, a été créée pour coordonner les activités quotidiennes et les briefings quotidiens au niveau national et pour servir de point focal pour le partage et la distribution des

[21] Cf. https://www.fmn.dk/en/topics/national-tasks/the-danish-crisis-management-system

informations. Les municipalités, par l'intermédiaire de leurs associations et de certaines ONG, ont également été impliquées ; 2) niveau opérationnel : un centre opérationnel régional a été créé pour coordonner les passages frontaliers et les activités du centre de grande capacité de Michalovce, ainsi que la collecte d'informations auprès de ces derniers; 3) des points de contact ont été créés aux points de passage frontaliers et au centre de grande capacité de Michalovce, qui s'occupent directement de l'afflux massif de personnes en provenance de l'Ukraine. Des systèmes interministériels de collecte de données ont été mis en place pour l'enregistrement des logements disponibles, un système de remboursement des frais de logement et l'accès aux soins de santé et à l'aide sociale.

88. De ce point de vue, une crise ou une situation d'urgence mettra à l'épreuve la capacité des acteurs concernés à interagir, et notamment à coordonner leur action. Cette coordination peut impliquer de nouveaux rôles, une action soutenue et des méthodes de travail qui dérogent au quotidien. Les crises et les situations d'urgence tendent souvent à donner un rôle plus important à une autorité centrale, ce qui peut entraîner une recentralisation des pouvoirs, en particulier des pouvoirs d'urgence, afin d'accroître la capacité des autorités à agir rapidement. La crise du COVID-19 en a été un exemple et plusieurs pays ont même profité de l'occasion pour introduire des dérogations à la Convention européenne des droits de l'homme, conformément à son article 15, sous le contrôle du Conseil de l'Europe.

89. En **France**, la crise sanitaire a mis en lumière le rôle de coordination de l'État sur l'ensemble du territoire national. Une loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 a été adoptée par le Parlement et promulguée le 24 mars 2020. Elle vise à donner une traduction législative aux mesures annoncées par le Président de la République et le Gouvernement pour faire face à cette crise majeure. La loi comporte diverses mesures relatives à la gouvernance, à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Dans le cadre de cette loi, le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre des ordonnances dont certaines concernent les collectivités locales. L'action du gouvernement est portée par les différents ministères mais aussi par les collectivités territoriales, principalement les préfectures et les agences régionales de santé. Les agences régionales de santé sont chargées du pilotage régional du système de santé. Elles définissent et mettent en œuvre la politique de santé dans les régions, au plus près des besoins de la population.

90. Les crises et les situations d'urgence se caractérisent souvent par une plus grande implication de la société civile, des organisations caritatives et du bénévolat dans les mesures de secours et d'assistance aux secteurs les plus vulnérables de la société, particulièrement touchés (le cas de la Croix-Rouge est un exemple bien connu). Ces dernières années, la crise climatique en cours, qui a des répercussions à court, moyen et long terme, a conduit à une plus grande implication politique de nouveaux acteurs et groupes sociaux, tels que les jeunes, qui aspirent à accélérer la réponse des autorités et à participer à la définition de politiques environnementales et pro-climatiques.

91. Les crises et les situations d'urgence peuvent parfois révéler la nécessité de procéder à des adaptations des dispositifs de GMN existants, qui resteront en place après la crise. Par exemple, les conséquences de la crise financière de 2007-2008 ont été telles qu'elles ont suscité un certain nombre de débats sur les réformes territoriales en Europe : « *Même après une éventuelle atténuation de la crise, il sera dans tous les cas nécessaire d'accroitre l'efficience de l'ensemble du secteur public, avec des moyens qui diffèreront au*

cours du temps et selon les lieux, et donc d'établir une meilleure collaboration entre toutes les parties prenantes - gouvernement central, pouvoirs locaux et régionaux et leurs associations. L'objectif devrait être d'éviter les chevauchements et d'éliminer les coûts dus à un manque de coordination, d'intégration et de souplesse dans la prestation des services publics, non seulement pour satisfaire les exigences de la situation fiscale actuelle, mais aussi afin d'être en meilleure position pour affronter les changements sociaux, économiques, démographiques et environnementaux à plus long terme, sources de défis qui survivront certainement à la crise. Dans ce contexte, les partenariats avec le secteur privé, les entreprises sociales et le monde associatif joueront un rôle essentiel.[22] »

92. Les niveaux intermédiaires de gouvernement semblant particulièrement exposés à la possibilité de changements permanents, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'est inquiété du fait que les réformes territoriales pourraient être menées à la hâte, sans évaluations ni solutions appropriées.[23]

93. Dans l'ensemble, on peut dire que la pandémie de COVID-19 et l'apparition simultanée de nombreuses autres crises - notamment les catastrophes climatiques, les crises économiques et les conflits (géo)politiques - ont modifié le champ d'action et l'orientation des pouvoirs publics à tous les niveaux. Les autorités nationales et infranationales se sont soudainement retrouvées sur le siège du conducteur après (dans de nombreux pays) des décennies de mesures axées sur l'efficacité qui ont finalement conduit à une diminution de la capacité à traiter les questions sociétales clés. Alors que les gouvernements nationaux ont souvent pris la tête de la gestion globale des crises, les gouvernements infranationaux (au niveau de l'État, de la province et de la municipalité) ont été en première ligne de la gouvernance de terrain. Ils ont été confrontés à la complexité (ou à la « méchanceté ») des défis et contraints de gérer le paradoxe selon lequel de nombreux grands défis peuvent être à la fois des crises (exigeant une action immédiate) et des problèmes complexes (exigeant l'implication de plusieurs acteurs et de longs processus correctifs avec de nombreuses « petites victoires »). La cascade de crises de ces dernières années a conduit à la prise de conscience que les défis nouveaux et existants entourant la GMN méritent une plus grande attention.

3.2 Tirer les leçons des crises et des urgences pour la GMN

94. Lors d'une crise ou d'une situation d'urgence, il se peut que le temps manque pour évaluer et formuler les enseignements tirés, mais cela pourrait être fait immédiatement après. Cela impliquerait une évaluation correcte, ouverte et équitable de la manière dont la crise ou l'urgence a été gérée et des leçons à en tirer. Un système de gouvernance publique fondé sur des valeurs telles que celles inscrites dans la Recommandation CM/Rec(2023)5 sur les principes de bonne gouvernance démocratique - en particulier les principes de transparence et de responsabilité - impliquerait normalement que de telles évaluations des politiques soient effectuées régulièrement et chaque fois que nécessaire.

[22] La déclaration de Kiev de 2011. In : « Gouvernance locale en temps critique : des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable», textes du Conseil de l'Europe, édité par Kenneth Davey, éditions du Conseil de l'Europe 2011.
[23] Voir « Les collectivités locales de second rang - la gouvernance intermédiaire en Europe », Résolution du Congrès 351 (2012), Recommandation 333 (2012) : https://rm.coe.int/second-tier-local-authorities-intermediate-governance-in-europe-resolu/168071abee

95. En **Suisse**, une évaluation de la gestion de la deuxième phase de la crise COVID a été réalisée par la Chancellerie fédérale, présentée au Conseil fédéral en juin 2022 et publiée le même jour[24]. Le rapport contient 13 recommandations d'amélioration que la Chancellerie fédérale a été invitée à mettre en œuvre. Il souligne l'importance de questions telles que la coordination et les consultations au niveau fédéral, l'implication de la communauté scientifique dans la gestion des crises, l'anticipation et la préparation aux crises futures, entre autres aspects. En **Suède**, plusieurs études de ce type ont été menées dans différents domaines : par l'Agence suédoise pour la gestion publique sur la manière dont le modèle d'administration publique suédois a fonctionné dans les premières phases de la pandémie; par une commission indépendante nommée par le gouvernement, afin d'évaluer la manière dont ce dernier, ses agences, les régions et les municipalités ont géré la crise dans son ensemble; et par le biais d'une enquête gouvernementale qui sera présentée en juin 2024, sur la manière dont l'État coopère et communique avec les municipalités et les régions en temps normal et en temps de crise.

96. Comme les crises peuvent aussi révéler les forces et les faiblesses à chaque niveau des compétences et des ressources nécessaires pour une action réussie en matière de GMN, une analyse conjointe de type SWOT (des forces, faiblesses, opportunités, menaces) des autorités nationales et infranationales peut être utile. L'urgence de la situation peut avoir conduit les acteurs à recourir à des solutions innovantes qui s'écartent des routines ou des protocoles de travail habituels, mais qui pourraient mériter d'être utilisées à l'avenir.

97. Une crise ou une situation d'urgence constitue un test de résistance (*stress test*) pour les organes de gestion des crises et les mécanismes de coordination existants. Les mécanismes ad hoc mis en place pendant la crise pourraient être transformés en mécanismes permanents afin de développer les capacités de coordination pour faire face aux crises et urgences futures. Dans les pays où il n'existe pas de mécanismes formels de collaboration entre les autorités nationales et infranationales sur les questions de politique et de mise en œuvre qui concernent les deux parties, un mécanisme de crise temporaire pourrait servir de point de départ à des réunions périodiques sur des thèmes d'actualité. Si l'appétit n'est pas suffisamment grand, un projet pilote pourrait être proposé.

98. En **Lituanie**, après avoir analysé les succès et les défis rencontrés lors des crises récentes, le gouvernement a décidé en 2022 de créer le Centre national de gestion des crises de Lituanie, un organisme directement subordonné au gouvernement. Ce centre collabore avec diverses institutions telles que les ministères, les agences centrales, l'armée, la police, les municipalités, les organisations internationales et les organisations du secteur privé.

99. La gestion d'une crise ou d'une situation d'urgence aura des implications différentes selon les étapes et les moments de la situation. Les dispositifs de la GMN peuvent être importants à chaque étape, mais les rôles et les responsabilités confiés aux différents acteurs peuvent être amenés à changer - comme mentionné précédemment - pour répondre aux besoins spécifiques du moment. Il y aura souvent :

a) **une période de consultation et d'action rapides** ; le leadership et la capacité de multiples acteurs à prendre des décisions collectives et à agir rapidement prévaudront dans cette phase ;

[24] Cf. https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-89412.html

b) **un temps pour la gestion de la situation au fur et à mesure de son évolution** : il s'agira de soutenir l'action et sa dynamique, d'assurer la fourniture des ressources et des données nécessaires à l'évaluation de la situation, de maintenir la confiance du public et donc de communiquer avec lui, en veillant à ce que les besoins et les préoccupations de tous les membres de la société - en particulier les plus vulnérables et les plus susceptibles d'être touchés - soient pris en compte ;

c) **un moment pour préparer la fin des mesures spéciales ou exceptionnelles** - les stratégies de sortie, qui peuvent ne prévoir qu'une fin provisoire et conditionnelle de l'état d'urgence, si un risque de réapparition de la situation persiste - comme cela peut être observé avec une pandémie, des incendies, des actes de guerre ou de terreur. C'est peut-être aussi à ce moment-là que les rapports sur les actions entreprises tout au long d'une crise ou d'une situation d'urgence donnée doivent être préparés pour être soumis à l'examen des électeurs et des organes de contrôle, conformément au principe de l'action publique responsable ;

d) **une période pour les mesures de redressement après la crise**, par exemple pour faire face aux dommages, élaborer des mesures d'accompagnement pour revenir à la normale, tirer les leçons mentionnées plus haut, etc.

100. L'exemple de la **GMN sous la loi martiale en Ukraine** est particulièrement pertinent. D'ici 2022, l'Ukraine a renforcé son système de gouvernance à plusieurs niveaux en mettant en œuvre des réformes majeures de décentralisation, de fusion territoriale et de décentralisation fiscale, conduisant à la création de 1469 *hromadas* (contre plus de 11500 avant 2014) - des entités municipales autonomes, capables d'exercer de nouvelles compétences, de fournir tous les services publics de base et de remplir des fonctions sociales essentielles adaptées aux besoins des citoyens. La taille moyenne de la population des communautés a augmenté de manière significative. Le niveau sous-régional (*rayon*) a été optimisé, réduisant le nombre d'entités territoriales de 490 à 136, bien que les gouvernements autonomes locaux aux niveaux régional et sous-régional n'aient pas encore été pleinement réformés en l'absence d'amendements constitutionnels. À la suite de la décentralisation fiscale, les municipalités ukrainiennes sont devenues responsables de plus de 31 % de l'ensemble des dépenses publiques (12,5 % du PIB), ce qui, selon les données de l'OCDE, place son niveau de décentralisation financière selon ces deux critères au-dessus de la moyenne de l'OCDE qui est de 36%. Ainsi, en un peu moins de 5 ans, l'Ukraine a mis en œuvre l'une des réformes de GMN les plus radicales d'Europe.

101. Ces réformes ont été essentielles pour renforcer le niveau local de gouvernance et le rendre plus résistant face à l'agression généralisée de la Fédération de Russie en 2022: l'administration ukrainienne a continué à assurer une gouvernance omniprésente et ininterrompue en s'acquittant de ses tâches et responsabilités y compris à proximité de la ligne de front et dans des zones encerclées par les troupes étrangères. La résilience et la capacité extraordinaires dont ont fait preuve les gouvernements autonomes locaux ukrainiens sous la loi martiale sont devenues évidentes dans la manière dont ils se sont adaptés à un contexte de guerre sans précédent et instable, ont assumé de nouvelles responsabilités avec des ressources limitées et ont introduit des solutions novatrices pour relever les défis. Des administrations « militaires » temporaires ont été mises en place aux niveaux régional et infra-régional pour exercer des compétences de l'administration d'État locale. En cas d'occupation de la zone centrale ou d'une région administrative, en cas de blocus militaire ou en cas de résolution spéciale du Parlement, les administrations

« militaires » sont habilitées à exercer les compétences des assemblées concernées. Le président de l'Ukraine peut également établir une administration militaire de l'unité administrative de base dans les territoires occupés, désoccupés ou proches de la ligne de front en raison de risques pour la sécurité. Dans la mesure du possible, les administrations militaires sont dirigées par les dirigeants locaux élus. Ainsi, la relation entre les gouvernements régionaux et municipaux a changé de manière substantielle avec une influence administrative accrue accordée à ces administrations militaires. Sous la loi martiale, certaines ressources et fonctions ont été recentralisées. La loi martiale a aussi sévèrement limité les rassemblements publics, l'accès à l'information et la participation des citoyens au processus décisionnel municipal. Les autorités nationales ont travaillé sur la vision conceptuelle de la période de transition et sur les critères de retour au régime normal (civil) de la GMN après la fin de la loi martiale, avec le soutien du Conseil de l'Europe.

102. Les leçons tirées de la gestion des crises et des situations d'urgence récentes ont montré comment celles-ci peuvent conduire à des innovations et à des changements importants en ce qui concerne les méthodes de travail, ce qui peut être bénéfique pour le fonctionnement de la GMN. Une crise majeure conduit souvent à une utilisation accrue des données et à l'élaboration de politiques fondées sur des preuves : cela a été particulièrement évident dans la gestion de la crise COVID, où la compilation de données précises et en temps réel provenant de diverses sources a joué un rôle important dans la gestion de la sortie de crise. La crise COVID a également donné lieu, grâce à l'utilisation de conférences en ligne, à des réunions de routine dans de nombreux pays entre des acteurs de différents niveaux de gouvernement, mais aussi entre des homologues de différentes régions, parfois pour la toute première fois, comme cela a parfois été rapporté.

103. Le savoir-faire accumulé dans la gestion des crises et des situations d'urgence peut également être utilisé pour former davantage de professionnels aux compétences spécifiques nécessaires à la gestion des crises (y compris les questions liées à la GMN) et ainsi accroître le niveau de préparation des institutions concernées.

104. Le gouvernement du **Royaume-Uni** a réalisé un certain nombre de rapports et d'exercices sur les « enseignements tirés », à la suite de crises nationales et internationales récentes. Ces exercices ont permis d'identifier les domaines dans lesquels l'engagement doit être renforcé, ainsi que la nécessité d'une approche plus professionnelle de la gestion des crises, tant pour les autorités centrales que pour les administrations décentralisées (DA). En particulier, un programme de travail intergouvernemental (CMEP) a été mis en place pour : a) développer des normes et un langage communs et s'assurer qu'ils sont compris par les praticiens de la gestion des crises dans l'ensemble du gouvernement ; b) s'assurer que les systèmes de gestion des crises dans l'ensemble du gouvernement sont efficaces et bien compris par les responsables et les praticiens des crises ; c) s'assurer que le personnel du Cabinet Office et des départements qui dirige et participe à la réponse aux crises possède les compétences, les comportements et l'expérience nécessaires pour être efficace dans son rôle, et qu'il dispose d'une plus grande réserve de personnel qualifié et expérimenté pour faire face aux crises, y compris des personnes capables de changer de département en cas de besoin. Les quatre volets principaux sont les suivants 1. une doctrine commune et des normes communes ; 2. la formation et l'amélioration continue ; 3. la création d'une communauté de praticiens dans tous les départements, pour la coordination, l'apprentissage par les pairs et le soutien mutuel ; 4. les exercices : une fonction et une capacité permanentes permettant de tester les plans pour les risques à court terme.

4. Principes de la GMN

105. À la lumière des résultats et des études de cas présentés ci-dessus, il est possible d'identifier un certain nombre de principes qui devraient être appliqués chaque fois que les gouvernements décident d'établir, de réformer ou de réviser les cadres de la GMN :

I. Respect des principes de bonne gouvernance démocratique

106. Pour commencer, tous les aspects d'un cadre de GMN doivent être conformes aux principes de bonne gouvernance démocratique. [25]

II. **Respect de chaque** institution

107. Tout cadre de GMN doit reconnaître et être cohérent avec les mandats électoraux de chacune des institutions qui en font partie. Il est également nécessaire de trouver un moyen de garantir des élections régulières, justes et libres, en donnant un mandat électoral au cadre de la GMN.

III. Raison d'être

108. Lorsque des arrangements de GMN sont mis en place, cela devrait s'accompagner d'une justification claire, par exemple, rapprocher la prise de décision politique des citoyens et des circonstances locales, renforcer la participation locale et la démocratie, fournir une structure plus durable, améliorer la prestation de services, optimiser les ressources ou générer des économies, assurer une meilleure responsabilité fiscale, la transparence et l'obligation de rendre des comptes, fournir un leadership plus fort ou plus visible.

IV. Cadre législatif

109. Les gouvernements doivent établir des cadres législatifs et autres appropriés qui offrent à la fois de la souplesse et, le cas échéant, des exigences en ce qui concerne l'établissement et le maintien d'arrangements de GMN pour la formulation de politiques, l'élaboration de stratégies et la fourniture de services et de réglementations visant à assurer et à améliorer le bien-être économique, social et environnemental des personnes se trouvant sur le territoire de l'État. Ces cadres peuvent, le cas échéant, prévoir la fin des arrangements de GMN, en particulier ceux qui ont été établis pour répondre à des situations de crise.

V. Surveillance, responsabilités et ressources

110. Dans tout arrangement de GMN, il convient de clarifier les modalités et responsabilités décisionnelles, ainsi que les rôles de chacune des institutions couvertes par les accords pour le développement de la stratégie, la formulation de la politique et la fourniture de services dans le cadre des arrangements. Des politiques doivent prévoir des lignes de responsabilité claires, des mécanismes d'établissement de rapports réguliers et des mécanismes de contrôle et d'examen par les représentants concernés.

[25] Comme indiqué dans la Recommandation CM/Rec (2023)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de bonne gouvernance démocratique et dans l'Exposé des motifs qui l'accompagne

a) Rôles et responsabilités clairs de tous les acteurs : les rôles et responsabilités de chaque niveau de gouvernement doivent être clairement définis, selon les principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE 122). Le principe de subsidiarité sera généralement appliqué, afin que les décisions soient prises au niveau de gouvernement le plus proche possible des citoyens, pour une mise en œuvre réussie. L'existence ou l'introduction de mécanismes efficaces pour résoudre les conflits et les différends qui peuvent survenir entre les différents niveaux de gouvernement est importante. Il doit y avoir des voies d'escalade claires pour aider à résoudre les désaccords et maintenir le fonctionnement de l'arrangement de GMN.

b) Ressources adéquates : tous les acteurs d'un arrangement de GMN doivent disposer de ressources adéquates pour assumer leurs responsabilités. Les accords fiscaux doivent être conçus de manière à permettre le partage et la redistribution des ressources, ainsi que l'obligation de rendre des comptes entre les différents niveaux de gouvernement, le cas échéant. Les responsabilités et l'obligation de rendre compte de la gestion financière doivent être clairement définies, avec une personne ou un organe que l'électorat, les élus ou d'autres organes chargés de fonctions de contrôle peuvent tenir pour responsable des décisions financières.[26]

c) Renforcement des capacités : le partage des connaissances et l'apprentissage entre les différents niveaux de gouvernement, tant au niveau national qu'international, devraient être encouragés. Une culture de l'apprentissage et de l'amélioration continus au sein de l'administration publique devrait être encouragée[27] .

d) Flexibilité et adaptabilité : comme les circonstances changent, et peuvent changer rapidement, ce qui exige une réaction urgente, les institutions et les mécanismes doivent être ajustés pour mieux répondre aux questions ou aux défis émergents. Les gouvernements devraient disposer d'une certaine souplesse pour modifier les arrangements, par exemple pour inclure des acteurs supplémentaires ou pour modifier leur composition afin de changer d'acteurs, en particulier dans les situations de crise. En ce qui concerne ce dernier point en particulier, la préparation et la capacité d'agir rapidement étant cruciales, des stratégies doivent être développées pour la gestion des crises, y compris la phase de sortie où la situation et les arrangements de la GMN reviennent progressivement à la normale.[28]

VI. La redevabilité (obligation de rendre compte)

111. Dans tout arrangement de GMN, il doit y avoir un cadre clair de la redevabilité. Ce cadre doit comprendre des mécanismes garantissant que les décideurs assument la responsabilité de leurs décisions, que ces décisions sont rapportées, expliquées, évaluées et, le cas échéant, remises en question ou sanctionnées, et qu'il existe des recours efficaces et proportionnés en cas de décisions ou d'omissions inappropriées, ainsi que pour toute

[26] Voir également la Recommandation CM/Rec(2011)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le financement des nouvelles compétences des collectivités locales par des autorités de niveau supérieur.
[27] Voir également la Recommandation CM/Rec(2007)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le renforcement des capacités aux niveaux local et régional.
[28] Voir également le rapport spécial du CDDG « gouvernance démocratique et COVID-19 ».

action ou inaction qui en résulte. Les cadres organisant la redevabilité doivent garantir que les actions et les décisions sont communiquées à ceux qui peuvent ensuite réagir à ces rapports de manière appropriée.[29]

VII. Participation civile et diversité

112. La participation des organisations de la société civile, des groupes communautaires, et des administrés devrait être encouragée de manière appropriée dans tout cadre de la gouvernance multiniveaux.

a) La participation civile : Leur participation peut apporter des perspectives diverses, des connaissances locales et des solutions innovantes. L'engagement civil dans le processus de prise de décision renforce l'efficacité et la légitimité des administrations publiques. Cela peut se faire, autant que nécessaire, par le biais de consultations publiques, de budgets participatifs, de comités consultatifs de citoyens ou d'autres formes d'engagement. L'autonomisation des citoyens renforce également la responsabilité et la réactivité. [30]

b) Respect de l'identité communautaire : Tous les niveaux de gouvernance doivent être organisés de manière à répondre aux besoins et aux attentes de l'électorat. et doivent tenir compte des opinions locales sur leur structure, en particulier en ce qui concerne le respect de l'identité communautaire, et doivent faire l'objet d'un examen approfondi avant leur adoption. Les structures de GMN ne doivent pas saper les structures de gouvernance existantes ni avoir un impact négatif disproportionné sur les groupes ou identités minoritaires. Dans la mesure du possible, les structures de GMN doivent reconnaître et soutenir positivement les identités communautaires et minoritaires, y compris en ce qui concerne les coutumes, le patrimoine et la langue. L'effet des structures de GMN sur les communautés en dehors de la zone affectée peut être pris en compte lorsque cela peut avoir un impact sur l'identité de la communauté.

c) L'égalité et la diversité pour favoriser l'inclusion : tous les arrangements de la GMN devraient être fondés sur les principes de l'égalité devant la loi et la nécessité de protéger les droits des communautés défavorisées ou minoritaires, ainsi que sur le principe de l'égalité des sexes et de l'accessibilité. Tout doit être mis en œuvre pour garantir l'accessibilité de la GMN et l'égalité des chances en matière de participation et de responsabilité. Les structures de GMN ne doivent pas discriminer ou opprimer une quelconque communauté et doivent, dans la mesure du possible, promouvoir positivement l'égalité et l'inclusion.

VIII. Transparence et ouverture

113. Dans toute GMN, les processus et les responsabilités en matière de contrôle et d'obligation de rendre compte doivent être facilement disponibles et accessibles,

[29] Voir également la Recommandation CM/Rec(2022)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional et la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le contrôle des actes des collectivités locales.

[30] Voir également le document CM(2017)83-final / Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques et la Recommandation CM/Rec(2023)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la démocratie délibérative.

notamment aux électeurs concernés, au public, aux utilisateurs des services et aux personnes affectées par les décisions relevant de la compétence des institutions.

a) Communication et accessibilité de l'information : Les informations pertinentes doivent être facilement accessibles au public. Les administrations publiques devraient investir dans les technologies numériques et les solutions d'administration en ligne afin d'améliorer les procédures administratives, de rationaliser la prestation de services et de faciliter l'engagement des citoyens. Des campagnes de sensibilisation peuvent être menées pour informer les citoyens de leur droit d'accès à l'information, de l'importance de la transparence et de la manière dont ils peuvent s'engager activement auprès des administrations publiques. L'utilisation de divers canaux de communication devrait être encouragée pour diffuser l'information.

b) Coopération, coordination et dispositions institutionnelles : Des mécanismes formels de coordination et de coopération entre les différents niveaux de gouvernement doivent être créés lorsque la prise de décision s'en trouve facilitée. La « GMN collaborative en temps réel », où les niveaux se réunissent en temps réel pour discuter de problèmes spécifiques et urgents, peut être privilégiée, en particulier dans les situations de crise. La cohérence entre les différents niveaux doit être assurée par l'alignement des objectifs, l'harmonisation des réglementations et la rationalisation des processus.

c) Coopération internationale : Il devrait y avoir une coopération et une coordination internationales entre les gouvernements à différents niveaux afin de favoriser l'échange de connaissances et d'expériences. Les États membres devraient encourager de manière proactive la coopération et la coordination internationales et veiller à ce que les États facilitent l'apprentissage et la coopération en leur offrant des possibilités appropriées. Les États membres devraient également encourager les acteurs locaux et régionaux à coopérer, notamment par le biais de forums internationaux, le cas échéant.[31]

[31] Voir aussi la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE 106)
Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE 159)
Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STCE 169)
Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE 206)

Sélection de textes de référence et ressources

Conseil de l'Europe

Compilation des réponses au questionnaire du CDDG sur la GMN : https://rm.coe.int/cddg-2023-12-addendum-bil-compendium-of-replies-to-questionnaire-on-mu/1680ad49a8

Charte européenne de l'autonomie locale (STCE 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE 207)

Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE 106) et ses protocoles additionnels : premier Protocole additionnel (STCE 159) ; Protocole n° 2 relatif à la coopération interterritoriale (STCE 169); Protocole n° 3 relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE 206)

Recommandation CM/Rec (2023)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de bonne gouvernance démocratique et son Exposé des motifs

Assemblée Parlementaire: "Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face », Rapport Doc. 15738 (2023), Recommandation Rec. 2251 (2023), Résolution Res. 2493 (2023)

Recommandation CM/Rec(2022)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la responsabilité démocratique des représentants élus et des organes élus aux niveaux local et régional

Recommandation 455 (2021), Résolution 467 (2021), Rapport CG(2021)40-10 du Congrès - Questions récurrentes basées sur les évaluations résultant du monitoring par le Congrès de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation des élections (période de référence 2017-2020)

Congrès : Recommandation 453 (2021), Résolution 466 (2021), Rapport CG(2021)40-07 - Assurer le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les situations de crise majeure

Rapport spécial du CDDG « gouvernance démocratique et COVID-19 » (novembre 2020)

Recommandation CM/Rec(2019)3E du Comité des Ministres aux Etats membres sur le contrôle des actes des collectivités locales

Congrès : Résolution 437 (2018), Rapport CG35(2018)20 - La consultation des autorités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement

Congrès: Résolution 351 (2012), Recommandation 333 (2012) - Le deuxième niveau des collectivités locales – la gouvernance intermédiaire en Europe

Recommandation CM/Rec(2011)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le financement par les autorités de niveau supérieur de nouvelles compétences pour les autorités locales

Recommandation CM/Rec(2007)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le renforcement des capacités aux niveaux local et régional

Congrès : Rapport du Congrès CPR(17)2, Résolution 293 (2009), Recommandation 278 (2009) - Les régions dotées de pouvoirs législatifs : vers une gouvernance multiniveaux

Congrès: rapport CG(15)10, Résolution 260 (2008) - Partenariat entre les pouvoirs locaux et régionaux et les organisations non gouvernementales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Recommandation CM/Rec(2007)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le renforcement des capacités aux niveaux local et régional

Autres sources

OCDE: Les principes d'administration publique (édition 2023)

L. Meuleman: Innovative Multilevel Coordination and Preparedness after COVID-19, in World Public Sector Report 2023. UNDESA, New York

Rapport du projet REAL DEAL (2023) : Une évaluation des techniques et processus participatifs et délibératifs pertinents pour le Green Deal européen.

L. Meuleman: A metagovernance approach to multilevel governance and vertical coordination for the SDGs in "Governing the Interlinkages between the SDGsApproaches, Opportunities and Challenges", Ed. A.Breuer, D.Malerba, S.Srigiri, P.Balasubramanian, Routledge Publishing, 2022

I.Niestroy, E.Hege, E., E. Dirth, R.Zondervan : "Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals : good practices and the way forward", 2019, étude commandée par la commission du développement du Parlement européen.

Paul Cairney, Comprendre les politiques publiques : Theories and Issues 2nd édition, 2019.

OCDE: Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development (2019)

OCDE: Making Decentralisation Work - A Handbook for Policy-Makers, report, 2019

OCDE: Subnational Public-Private Partnerships - Meeting Infrastructure Challenges, report 2018

OCDE: Rethinking Regional Development Policy-making, report, 2018

OCDE: Multi-level Governance Reforms - Overview of OECD Country Experiences, report, 2017

Assemblée Générale des Nations Unies: Transforming our World - the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution (A/RES/70/1) adopted by the General Assembly on 25 September 2015

Union européenne / Comité des régions : "Livre blanc sur la gouvernance à multiniveaux, Comité des régions, 2009

Ian Bache et Matthew Flinders (eds), "Multi-level Governance", publié en ligne par Oxford Academic, 2004.

Liesbet Hooghe et Gary Marks "Unraveling the Central State, but How ? Types of Multi-level Governance", publié en ligne par Cambridge University Press, 2003.