

Réexamen de la gouvernance multi-niveaux en tant que concept et stratégie

Yuichi Murakami, Ph.D. (yuichim@juris.hokudai.ac.jp)

Chercheur invité, Sciences Po Bordeaux, France

Professeur associé, Université d'Hokkaido, Japon

1. GMN en tant que concept et stratégie et de ses perspectives

La « gouvernance multi-niveaux » (GMN) est définie comme des mécanismes de réconciliation qui conduisent à la résolution de divers conflits politiques verticaux et horizontaux entre les organisations internationales, les gouvernements supra/subnationaux et les acteurs privés. Bien que la GMN ne soit pas nouvelle, puisqu'elle est née de la conception de l'UE dans les années 1980, la GMN récente peut être décrite comme suit.

Premièrement, la GMN se concentre sur les relations intergouvernementales et public-privé et devrait accorder davantage d'attention aux nouveaux acteurs politiques/administratifs tels que les gouvernements infranationaux et les régulateurs indépendants. Deuxièmement, la récente GMN devrait acquérir une importance normative. Il est considéré comme plus souhaitable pour notre pratique démocratique que le gouvernement, qui est beaucoup plus proche des citoyens, soit correctement placé dans la structure de la GMN plutôt que de voir le gouvernement central monopoliser la prise de décision. Troisièmement, le cadre conventionnel de la GMN n'a pas pleinement réussi à mettre en place son importance identifiée par rapport aux cadres existants et une méthodologie appropriée pour s'analyser elle-même. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, la GMN devrait également être analysé normativement, en plus d'empiriquement, mais leurs relations doivent être examinées, par exemple comment tirer des leçons théoriques et pratiques d'études de cas, ou en même temps, comment éviter de confondre les expériences et les normes. La GMN est un mode traditionnel, mais nouveau, de compréhension de la réalité administrative publique, avec plusieurs implications pour l'avenir. Grâce à ce projet, la GMN s'avère être non seulement un concept dont l'importance récente devrait être réévaluée, mais aussi une stratégie pouvant contribuer à concilier diverses valeurs et intérêts tels qu'une démocratie fructueuse, l'efficacité administrative et l'équité judiciaire.

2. Objectifs, contexte et méthode

Ce projet vise à trouver les conditions dans lesquelles la GMN contribue à « l'intérêt public » ou à une meilleure réglementation/politique, en s'appuyant sur les perspectives comparatives des études sur l'administration publique et le gouvernement/la gouvernance entre

l'Union européenne (UE), la France et le Japon.

La GMN désigne les relations et les mécanismes de réconciliation entre (1) les organisations et les traités internationaux, tels que l'UE, les objectifs de développement durable des Nations Unies (SDG) ou la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), qui sont censés amener les États membres et les acteurs nationaux à dépasser leur vision étroite en termes de politiques économiques/sociales ; (2) des agences de régulation indépendantes ou des organismes de surveillance réglementaire tels que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES), le Conseil d'examen de la réglementation de l'UE, qui sont censés remettre en question l'efficacité et l'efficience des politiques ou la conformité de celles-ci avec l'« intérêt public », et plus largement, le Conseil constitutionnel français ; et (3) les agences de réglementation et de mise en œuvre des politiques, telles que les gouvernements des États membres, les collectivités locales et d'autres associations privées, qui sont censées modifier les déficits des décisions politiques précédentes lorsqu'elles les mettent en œuvre. Bien que l'on ait attendu de la GMN ou des mécanismes de coordination pluriels qu'ils corrigent les décisions ou réglementations politiques inappropriées, certains considèrent encore que les améliorations sont le résultat de la « main invisible » qui est parvenue à un équilibre. Toutefois, ce projet a permis de constater que la GMN qui confère à une organisation ou une institution « majeure » jouissant d'une position très influente la possibilité de contacter les organisations « de moindre importance » avec leur légitimité politique et technique, obtiendrait de meilleurs résultats si elle œuvrait à la réalisation de « l'intérêt public ». Par exemple, dans un cas, les chemins de fer régionaux des États membres se sont améliorés en réponse aux directives européennes, et dans un autre cas, les espèces menacées ont été plutôt bien préservées dans le cadre de la CITES convenue au niveau international.

Lors de mon séjour au Centre Emile Durkheim (CED), Sciences Po Bordeaux (SPB) pendant deux ans (de septembre 2018 à septembre 2020), j'ai mené une étude de cas comparative qui consistait à construire un modèle général de GMN visant à l'accomplissement de l'« intérêt public » et à évaluer son impact sur la théorie traditionnelle du gouvernement et de la bureaucratie en examinant des documents pratiques, en interviewant des chercheurs, des praticiens et des citoyens locaux et en participant à des conférences et des réunions sur place. L'identification de l'« intérêt public » est un thème important qui devrait être étudié sous l'angle de la sociologie et de l'histoire de la pensée européenne. Dans ce contexte, le CED présente un avantage majeur. Ce projet a été largement soutenu et guidé par le personnel du SPB, en particulier par le professeur Gilles Pinson et ses travaux, tels que « The French Way to Multi-Level Governance : Governance with Government », qui souligne l'importance des tendances politiques urbaines et locales actuelles ayant un certain impact sur la mise en œuvre

des politiques dans ces régions.

3. La décentralisation et la « liaison » institutionnelle

Le train régional français, le Train Express Régional (TER), en Nouvelle Aquitaine, a récupéré les 10 000 passagers quotidiens qu'il avait perdus au cours des cinq dernières années en raison de l'usage croissant de la voiture individuelle et d'autres causes. Il a également atteint un taux de ponctualité de 94 % et un taux de satisfaction des passagers de 93 %. En revanche, les chemins de fer locaux privatisés, divisés en six régions à partir de la Japan National Rail en 1987, ont connu des difficultés financières en raison de la baisse du nombre de passagers, de l'augmentation des coûts de maintenance et des faibles taux d'intérêt, qui ont également eu une incidence négative sur le financement public (c'est-à-dire les subventions). Les chemins de fer locaux en France et au Japon ont été fortement influencés par les récentes théories néo-libérales telles que la privatisation, la délégation et la marchandisation, mais avec des résultats différents qui peuvent s'expliquer par la façon dont la France aborde les réformes.

Ainsi, (1) depuis 2002, l'autorité politique dont relève les TER sont les régions, ce qui a permis à chaque gouvernement régional et à l'opérateur Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) de travailler ensemble sur des stratégies de gestion réalisables. Les régions supervisent la densité et la vitesse des trains sur la base d'un accord mutuel avec l'opérateur SNCF. (2) Les gouvernements régionaux prennent en charge 70 % de tous les coûts liés à leur TER, car le taux d'occupation des sièges du TER est généralement inférieur à 25 % ; cependant, un tiers des coûts est pris en charge par le gouvernement central. (3) L'UE préconise la séparation verticale du service de transport et de l'infrastructure sur laquelle les trains circulent afin de libéraliser le service ferroviaire, et un appel d'offres concurrentiel a été lancé pour les trains régionaux en 2023. Toutefois, l'organisme de régulation indépendant français ARAFER arbitre de manière à atténuer les changements drastiques dans les chemins de fer locaux, contrairement aux autres modes de transport (par exemple, les bus interurbains). Bien qu'il ne soit pas certain qu'il y ait d'autres compagnies que la SNCF, la « liaison » française semble avoir renforcé le pouvoir de négociation des gouvernements régionaux contre les opérateurs afin de garantir la responsabilité envers les passagers. La « liaison », ça veut dire que l'impact des facteurs susmentionnés sur les TER a en fait été plutôt atténué parce que les facteurs ont coexisté aux différents niveaux et se sont restreints les uns avec les autres, sinon les TER pourraient être excessivement affectés. Ainsi, chaque région et chaque citoyen ou contribuable là ne sont pas seulement les financeurs, mais également les décideurs de l'achat. En revanche, les réformes néo-libérales des chemins de fer locaux japonais ont été trop fragmentées et il leur manque une « liaison » (des détails à ce sujet seront bientôt publiés dans un article).

Le cas français ci-dessus implique que les régions (18 en France) peuvent servir des

« gouvernements » appropriés et compétents dans la mise en œuvre des politiques nationales et la satisfaction des besoins de la population (cela s'applique également aux politiques de santé, comme mentionné plus loin). En revanche, les administrations locales de base (ville, commune et village) au Japon sont trop petites et incompetentes pour entreprendre de telles activités. Cela explique pourquoi les fusions de municipalités et la coopération intercommunale visant à créer un « gouvernement » plus élargi sont considérées comme un outil politique tant au Japon qu'en France.

La politique de revitalisation locale (PRL), promulguée au Japon en 2014, était l'une des politiques expérimentales qui tentaient de promouvoir les coopérations intercommunales pour rendre les gouvernements locaux plus compétents et plus responsables face aux besoins des populations. J'ai analysé les résultats de l'enquête (réalisée en 2016-2017) sur la PRL en me concentrant sur les différences dans les réponses fournies par les municipalités fusionnées et non fusionnées de la campagne gouvernementale qui a eu lieu vers 2000. Pour évaluer les fusions municipales en tant qu'outil politique, une étude de cas sur le Japon a été prise en considération et comparée à des cas de (non-)fusion en France, dans le but de construire une théorie générale sur ses conditions et ses effets.

Il a été constaté que les « non-fusions » n'étaient pas fortement influencées par la PRL et ne se sentaient pas obligées de coopérer avec les voisins comme le souhaitait la PRL. D'autre part, elles étaient susceptibles de coopérer avec les industries en fonction de leurs partenariats réels et potentiels. Il est impossible de déterminer si les « fusions » ont développé leurs propres compétences comme souhaité, bien qu'elles semblent avoir diminué l'étendue de la participation démocratique parce que leur prise de décision a lieu à l'intérieur de leurs bureaux. Cependant, elles peuvent prendre des mesures relativement plus agressives à l'égard d'autres gouvernements locaux et centraux sans coordination onéreuse avec leurs voisins (Cela a été publié sous le titre « Murakami, Y. (2020). Evaluation of Municipality Mergers and Cooperation as Policy Tools: Based on the Survey Results Regarding the Local Revitalisation Policy in Japan. In *Japanese Journal of Evaluation Studies*. 20(2). disponible »).

4. Une analyse de la mise en œuvre des traités internationaux

Ce projet a consisté à étudier et comparer la mise en œuvre réglementaire de la CITES au Japon, en France et dans l'UE. Il a été signalé que le marché de l'ivoire au Japon n'est pas entièrement sous contrôle gouvernemental en raison de l'utilisation conventionnelle de l'ivoire dans le pays, de la faible traçabilité provoquée par le commerce électronique et les exemptions réglementaires libérales, ainsi que des problèmes organisationnels causés par la gestion des silos et les autorités de contrôle qui restreignent la libre circulation des informations. Certains États membres de l'UE, dont la France, ont réussi à détruire des stocks d'ivoire en rendant les certifications plus strictes, en améliorant la compétence d'application de la réglementation par

rapport à d'autres cadres réglementaires et en luttant pratiquement contre le commerce électronique illégal avec l'industrie et les citoyens. Les règles et directives communes de l'UE sont plus strictes que celles de la CITES. L'UE a délégué des pouvoirs aux États membres ainsi qu'aux agences locales. La CITES, dirigée en partie par l'UE, fait référence aux réglementations mondiales et aux traités internationaux existants et les réinterprète dans un système de gouvernance réglementaire multi-niveaux, afin de protéger ou de préserver les espèces menacées, de coordonner les intérêts particuliers et d'économiser les ressources réglementaires.

L'UE a établi sa position et ses plans d'action pour affirmer et promouvoir l'idée d'« intérêt public mondial » en comptant les votes de ses États membres dans les forums mondiaux pertinents. Cette stratégie semble être soutenue par son expérience historique de la GMN avec les États membres passés et présents, où la haute autorité se concentre sur les décisions politiques de base, et les organisations de niveau moyen ou faible travaillent à l'établissement de normes techniques et de partenariats avec les acteurs compétents publics et privés pour leur mise en œuvre. Alors que l'UE pourrait éviter d'être accusée d'une application insuffisante, puisqu'elle représente la responsabilité des États membres, elle pourrait essayer de la forcer en tant qu'organisation supranationale. Dans ce cadre, il convient de diviser les organisations décisionnelles horizontales et les agences de mise en œuvre verticales qui sont souvent directement liées à leurs groupes d'intérêts de producteurs, et de séparer les autorités d'exécution et les autorités scientifiques pour une répartition appropriée du travail. Cela permet de créer des règles innovantes sans se soucier outre mesure de leur faisabilité et de gagner la confiance ou le pouvoir normatif réglementaire (Cela a été présenté à la conférence annuelle de la Japan Association for Environmental Law and Policy le 9 juin 2019 à Tokyo.).

L'étude de cas a ensuite analysé la mise en œuvre des traités internationaux en général. Après avoir examiné la mise en œuvre de la CITES, les différents problèmes au Japon, en France et dans l'UE, et leurs propositions à la CoP, une analyse utilisant des cadres statiques et dynamiques a révélé que la mise en œuvre des traités internationaux devrait être réévaluée afin de déterminer (1) les conditions, telles que le pouvoir institutionnel et normatif de l'organisation internationale ou les circonstances internes de l'État membre en termes de politique et d'intérêts, dans lesquelles les traités internationaux sont mis en œuvre comme convenu ; et (2) les moyens d'évaluer le système de mise en œuvre s'il est décrit comme un processus continu de « réconciliation » entre des règles et des valeurs conflictuelles dans un espace mondial de gouvernance réglementaire multi-niveaux.

Selon l'analyse, la CITES semble disposer d'un mécanisme d'institution et de mise en œuvre relativement efficace. Cependant, il existe divers facteurs politiques, administratifs et culturels dans chaque État membre qui limitent son application. Même les membres de l'UE, avec leurs plans d'action ambitieux et leurs divisions du travail multi-niveaux, reconnaissent

qu'il faut améliorer l'application de la législation afin qu'elle soit beaucoup plus efficace qu'elle ne l'est en réalité. Un cadre de GMN, fonctionnant à la fois comme concept et comme stratégie, explique pourquoi un système de mise en œuvre de traité établi par une coordination continue et multilatérale dans un espace réglementaire mondial est devenu plus compliqué. La mise en œuvre des traités internationaux doit se faire selon une approche interdisciplinaire afin de tirer le meilleur parti de leurs points forts respectifs (Il a été publié sous le titre Murakami, Y. (2020). An Analysis of International Treaty Implementation Involving CITES. In *Hokkaido Law Review*. 70(6). pp. 1-29).

5. Démocratie, délégation et GMN

Ce qui m'a surpris peu après mon arrivée en France, c'est qu'un immeuble à Marseille, la deuxième ville de France, s'est effondré le matin du 5 novembre 2018 et a enseveli huit habitants. Les pittoresques paysages urbains français nous fascinent, mais la détérioration des bâtiments n'attend pas l'élaboration ou la mise en œuvre d'une politique. Le gouvernement français a été décentralisé et a délégué son autorité depuis les années 1980 jusqu'aux années 1990 et 2000. Les métropoles ont également connu des changements dans leur dynamique politique et dans la mise en œuvre de leurs politiques en raison de cette tendance, sinon en conséquence directe de la décentralisation ou de la délégation. Les politiques urbaines telles que celles qui protègent contre la détérioration des bâtiments en sont venues à varier d'une ville à l'autre en fonction de leur situation politique et de leurs compétences politiques. La ville de Marseille, dirigé par un maire de droite, planifie depuis 2001 un projet municipal de rénovation des anciens bâtiments du centre-ville. Cependant, moins de la moitié des bâtiments de Marseille sont inéligibles au programme en raison de matériaux en ruine. L'un des responsables a démissionné après avoir fait face à des critiques selon lesquelles le programme avait exclu plusieurs districts de la mission gouvernementale, ce qui semble avoir conduit à l'effondrement du bâtiment.

Il existe une polémique selon laquelle l'autorité ne devrait pas être déléguée aux gouvernements locaux à moins que la bonne gouvernance ne soit assurée. Toutefois, le cas de Marseille révèle que de telles pratiques démocratiques et, par conséquent, une bonne gouvernance, ne peuvent être progressivement mises en place dans chaque gouvernement local que lorsque les fonctionnaires et les résidents comprennent la portée de l'autorité qui leur est conférée, leur rôle réel et leurs responsabilités gouvernementales. Dans de tels cas, nous ne devons pas avoir peur de la décentralisation et de la délégation gouvernementales. Une discussion a également été proposée par le professeur Gilles Pinson, intitulée « Immeubles effondrés à Marseille : Laisser pourrir le quartier Noailles procède d'une stratégie politique » dans le journal *Le Monde*. Lors des élections municipales de juin 2020, les écologistes ont remporté quelques postes de maire dans des villes telles que Lyon, Marseille et Bordeaux. Cela

pourrait modifier leurs orientations politiques.

Une autre étude de cas sur la démocratie (et la délégation) propose une comparaison entre le Japon et les États membres de l'OCDE sur la politique de la science, de la technologie et de l'innovation. Sur la base d'analyses de cas, j'ai d'abord souligné pourquoi la part du gouvernement japonais dans les dépenses de recherche et développement (R&D) est inférieure à celle de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis. Les raisons sont les suivantes : (1) son système scientifique et technologique (ST) a été démantelé (juste après la Seconde Guerre mondiale), et son héritage est toujours là, (2) les entreprises privées ont été autorisées à travailler sur la R&D de manière relativement autonome par rapport au gouvernement, et (3) le leadership politique et administratif a été absent dans la prise de décision ST. Deuxièmement, ce document explique pourquoi les objectifs du Japon en matière d'investissement dans la R&D n'ont pas été atteints depuis la deuxième version du plan de base du ST en 2001. Les raisons en sont les suivantes : (1) l'incertitude propre à la politique de ST, (2) l'intervention continue du ministère des finances dans la coordination budgétaire globale, et (3) la transition récente d'un processus centré sur les hommes politiques qui a autrefois fortement encouragé la politique de ST, à un processus centré sur le cabinet.

Troisièmement, après une comparaison avec la politique d'innovation et sa mise en œuvre dans l'UE et en Suède, qui ont des ambitions similaires à celles du Japon mais des systèmes politiques différents, les conclusions sont que (1) le contrôle budgétaire ex-ante sur la ST et la politique d'innovation devrait être freiné et une plus grande responsabilité devrait être déléguée au département responsable et à l'évaluation ex-post de l'impact (ou du moins des résultats) ; (2) la coordination budgétaire et les processus de mise en œuvre devraient être séparés afin d'éviter un contrôle démocratique excessif sur ces derniers, et (3) les politiques de ST descendantes et les politiques d'innovation ascendantes devraient être reconnues comme distinctes parce que leurs outils politiques recommandés et leurs modes de contrôle favorables diffèrent (Ce document a été présenté à la conférence annuelle de la Public Policy Studies Association Japan le 6 juin 2020 en ligne, et il sera bientôt publié sous le titre : Murakami, Y. (2020). Democratic Control and Governmental Delegation: Reality and Prospects in Science, Technology, and Innovation Policy. In *Hokkaido Law Review*. 71(3). disponible).

J'ai rencontré une crise sanitaire liée à la COVID-19 au cours du dernier trimestre de mon séjour en France. Le mode de confinement français m'a donné l'occasion d'examiner et de réfléchir à la manière dont le gouvernement démocratique devrait gérer de telles crises et aux systèmes administratifs, législatifs et judiciaires appropriés pour équilibrer les différentes valeurs et les différents intérêts. La loi française sur les urgences sanitaires a été adoptée par le Parlement le 9 mai 2020, et le président et les députés de gauche l'ont déposée devant le Conseil constitutionnel pour examen. Cet examen a été prolongé de manière inattendue jusqu'à l'après-midi du 11 mai 2020, et la promulgation de la loi a été retardée. Cela a conduit à une

mesure qui interdit de se déplacer sur plus de 100 km, mais cela n'a pas été sanctionné avant plusieurs heures. Je comprends que cette « lacune » notable est très importante pour la protection des droits de l'homme car elle implique l'indépendance du Conseil par rapport au gouvernement. Le Conseil a déclaré à l'époque que le gouvernement devrait impliquer le pouvoir judiciaire dans l'adoption de réglementations sanitaires plus strictes. Les institutions françaises indépendantes sont composées de membres de différents groupes politiques qui discutent de la question après que le gouvernement a pris sa décision. Le Conseil, plutôt digne et sage, contrairement au Japon qui a essayé d'éliminer la partisanerie du forum et de neutraliser les membres autant que possible, semble justifier et légitimer la reprise des discussions et de leurs conseils. Le Conseil Constitutionnel est une institution judiciaire et démocratique telle qu'elle peut être considérée comme indépendante. Bien qu'il existe un risque de politisation du débat et de contrôle abusif par le système démocratique, qui inclut d'anciens dirigeants politiques, des décisions raisonnables peuvent être prises par le président, les parlements et le Conseil constitutionnel dans son ensemble. Cela peut être considéré comme un cas de « démocratie multi-niveaux ».

Remerciements

Ce projet a été financé par la Japan Society for the Promotion of Science KAKENHI Projects No. 17KK0039 (Une Etude Comparative de la Gouvernance Réglementaire à Multi-Niveaux : le Japon, la France et l'Europe), No. 20K01442, et No. 17K13666, entre autres. Je tiens à remercier le professeur Gilles Pinson d'avoir été mon mentor et mon splendide collègue en France. Je suis également reconnaissant au personnel du SPB, notamment aux professeurs Olivier Costa, Andy Smith, Xavier Itçaina et Dominique Nguyen, qui m'ont beaucoup aidé à faire en sorte que mon séjour en France soit fructueux. Je leur suis reconnaissant pour leur accueil chaleureux, leurs conseils productifs et leurs commentaires instructifs.

Trois autres études de cas sont actuellement en cours : (1) la coordination et l'interaction entre les traités conflictuels de conservation et de libre-échange de la faune sauvage, et leur application, (2) l'histoire et la réalité des évaluations des politiques de ST par le HCÉRES, et (3) les stratégies agricoles et de sécurité alimentaire françaises impliquant des associations publiques et privées. Ces résultats seront également placés d'une manière ou d'une autre dans mon cadre de la GMN et, espérons-le, seront bientôt publiés.