



La participation citoyenne au niveau local /Action & outils du Conseil de l'Europe



Olivier TERRIEN

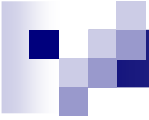
Centre d'Expertise sur la Réforme de
l'Administration Locale (CERAL)


Direction Générale de la Démocratie (DG-II) du
Conseil de l'Europe


Le Conseil de l'Europe

- Organisation pan-européenne fondée en 1949;
- 47 Etat membres;
- Budget 2011 : environ **400 millions** d'Euros
(200 millions issus des cotisations Etat membres + 200 millions issus des contributions volontaires);
- Promeut les droits de l'homme, la démocratie pluraliste et l'Etat de droit;
- S'efforce de consolider la stabilité démocratique en Europe via des réformes politiques, législatives et constitutionnelles;
- Promeut la démocratie locale et régionale via le **Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux** et le **Comité Européen sur la Démocratie Locale et Régionale (CDLR)**.



- 
- **Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux**: la voix des villes et des régions en Europe/le gardien de la charte européenne de l'autonomie locale (1985) et de son protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (2009);
 - Le protocole encourage « **les collectivités territoriales à prendre toutes les mesures nécessaires afin de permettre l'exercice effectif du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale** »;
 - Ces mesures concernent, entre autres, l'établissement de procédures de participation de la population qui peuvent inclure des procédures de consultation, des référendums locaux et des pétitions, et lorsque la collectivité locale est fortement peuplée ou géographiquement très étendue, des mesures pour faire participer la population à un niveau proche d'elle;
 - Ne pas confondre « **co-décision** » et « **co-production** ».

- 
- **Le Comité Européen sur la Démocratie Locale et Régionale (CDLR):** Le représentant des ministres européens chargés des collectivités territoriales;
 - **Budapest, 2005:** déclaration pour la bonne gouvernance locale et régionale: « la bonne gouvernance au niveau local et régional est un objectif essentiel que doivent poursuivre nos Etats membres pour relever les défis auxquels nos sociétés sont confrontées et pour répondre aux attentes légitimes de nos citoyens; elle est importante pour la promotion de la participation des citoyens à la vie publique »;
 - **Valencia, 2007:** déclaration sur la bonne gouvernance locale et régionale – le défi européen: « la démocratie représentative et la démocratie participative ne sont pas des alternatives, mais se complètent l'une l'autre; l'existence de mécanismes de participation donne aux représentants locaux élus par les citoyens un outil précieux pour améliorer leur performance »;
 - **Utrecht, 2009:** déclaration sur la bonne gouvernance locale et régionale en période difficile - le défi du changement: « la pression qui s'exerce sur les ressources disponibles à tous les niveaux souligne encore davantage l'importance de notre objectif commun de bonne gouvernance locale et régionale »; « il est essentiel d'échanger et mettre en commun des informations et des expériences pour recenser les bonnes pratiques »;
 - « **C'est en se comparant que l'on s'améliore** ».

- 
- Le CDLR, fondateur du **Centre d'Expertise sur la Réforme de l'Administration Locale (CERAL)** en 2006, dont le but est développer les capacités des collectivités territoriales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et leur permettre d'être plus efficaces et démocratiques;
 - Le Centre s'inspire des meilleures expériences européennes et encourage, via la mise en œuvre de divers programmes, les transferts des pratiques d'excellence sur la bonne gouvernance et l'innovation;
 - Il apporte une expertise et collabore étroitement avec les Ministères chargés des collectivités territoriales, les Associations nationales, les Associations professionnelles, les Instituts de formation;
 - Il offre un panel d'outils et de programmes de renforcement des capacités des collectivités territoriales qu'il met en oeuvre suivant les besoins et les demandes formulées par les collectivités et leurs Associations;
 - Ces programmes concernent notamment **la formation des élus et des fonctionnaires territoriaux, le leadership, la gestion financière, l'éthique publique, la planification municipale stratégique, la gestion des ressources humaines, la gestion de la performance et la participation citoyenne;**

Les outils du CERAL sur la participation citoyenne

- A - L'outil sur la participation au niveau des collectivités locales
- B - L'outil d'évaluation de la participation citoyenne au niveau local (CLEAR)
- C - Le guide sur la planification municipale stratégique





- A – L’outil sur la participation au niveau des collectivités locales

- Outil d’évaluation élaboré entre 2002 et 2005;
- 3 phases : **inventaire, planification et mise en oeuvre, évaluation;**
- Un **Questionnaire** de 10 questions et une liste de 19 types/méthode de promotion de la participation citoyenne à la vie publique locale (qu’elle soit **représentative, directe, participative** ou **délibérative**);
- Un **Plan d’action type** fixant 4 objectifs: développement des capacités à diriger, responsabilisation des citoyens, recours aux médias, amélioration du cadre juridique;
- Un **Grille d’évaluation type** avec des indicateurs, des techniques, et des sources de vérifications concernant les objectifs clés.



- **B – L’outil d’évaluation de la participation citoyenne au niveau local (CLEAR)**

- Outil élaboré entre 2005 et 2009;
- Outil qui a pour but de permettre la réalisation d’un audit détaillé de la participation citoyenne et des aspects à approfondir;
- Testé dans 36 collectivités de 9 pays européens (Belgique, Bulgarie, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Espagne);
- Outil à l’attention/à l’usage des collectivités (élus et administration municipale) mais aussi des citoyens eux-mêmes;
- **CLEAR**: Can do/**capacité** (a la conscience de pouvoir le faire); Like to do/**envie** (attire pour la démarche en question); Enable to/**facilitation** (se voit offrir les moyens de le faire); Asked to/**mobilisation** (Invitation à le faire), Responded to/**Prise en compte** (le fait d’écouter);
- Questionnaire de plus de 70 questions réparti en cinq thématiques (CLEAR);
- Mode d’emploi: clarifier les objectifs et rôles de chacun, préparation (ressources et planification), application de l’outil d’évaluation, analyse des résultats, élaboration de mesures/d’actions spécifiques d’amélioration.



- **C - Le Guide sur la planification municipale stratégique**

- Outil élaboré par le CERAL entre 2006 et 2008;

- Testé/mis en application dans des collectivités territoriales d'Arménie, d'Albanie et de Géorgie, avec le soutien, entre autres, du gouvernement norvégien et de la Fondation Soros (Open Society Institute);

- **Structure:**

- **Introduction:** Objectifs, Sources, Qu'est-ce qu'une Vision Municipale ? Qu'est-ce qu'un Plan de Développement Municipal (SMART) ? Quels sont les facteurs de succès ? Quels sont les avantages ?

- **Etapas Principales**

- **Etape Une – Préparation:** *Préparation de la liste des priorités, Structure du projet, Parties prenantes/Acteurs principaux*

- **Etape Deux – Profil de la Municipalité**

- **Etape Trois – Perspectives -** *L'engagement des parties prenantes, Analyse de la Tendances*


- **Etape Quatre – Création d'une Vision d'Avenir:** *Analyse des FFOM; Création d'une Vision d'Avenir*

- **Etape Cinq – Elaborer un Plan de Développement Municipal (SMART)**



- **Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel**

- élaboré par la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OINGS) du Conseil de l'Europe et adopté en octobre 2009;
- s'inspire d'expériences concrètes et de méthodes ayant fait leurs preuves dans divers pays d'Europe;
- vise à faciliter la participation des ONG à la prise de décision politique aux niveaux local, régional et national;

- 
- destiné aux pouvoirs publics et à la société civile;
 - définit un ensemble de principes généraux, lignes directrices, outils et mécanismes pour la participation;
 - une matrice pour visualiser les phases du processus de décision politique en fonction des différents degrés de participation;
 - - disponible dans 17 langues sur le site internet de la Conférence des OING: www.coe.int/ong.



La Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local

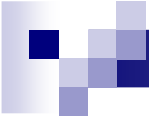
- Adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mars 2008;
- Le but est de « mobiliser et de stimuler l'action des acteurs nationaux et locaux afin que les citoyens de tous les pays européens puissent bénéficier d'une bonne gouvernance démocratique au niveau local, par l'amélioration continue des services publics locaux, l'engagement de la population et des politiques qui sont à la hauteur de leurs attentes »;
- **12 principes** d'innovation et bonne gouvernance au niveau local;



12 principes d'innovation et de bonne gouvernance au niveau local

- 1. **Des élections régulières, et une représentation et une participation justes**, afin de garantir que tous les citoyens disposent d'une réelle possibilité de s'exprimer sur la gestion des affaires publiques locales ;
- 2. **La réactivité**, afin de garantir que les réponses apportées par collectivités locales sont adaptées aux attentes légitimes et besoins des citoyens ;
- 3. **L'efficacité et l'efficience**, afin de s'assurer que les objectifs sont atteints en faisant une utilisation optimale des ressources ;
- 4. **L'ouverture et la transparence**, pour garantir au public un accès libre à l'information et pour faciliter la compréhension de la gestion des affaires publiques ;
- 5. **L'Etat de droit**, pour garantir l'équité, l'impartialité et la prévisibilité ;
- 6. **Un comportement éthique**, pour garantir que l'intérêt public est placé au-dessus des intérêts privés ;


- 
- 7. **Les compétences et les capacités**, pour garantir que les représentants et responsables locaux sont en mesure d'accomplir leur mission ;
 - 8. **L'innovation et l'ouverture d'esprit** face au changement, pour garantir que les nouvelles solutions et les bonnes pratiques entraînent des améliorations ;
 - 9. **La durabilité et l'orientation à long terme**, afin que soient pris en compte les intérêts des générations à venir ;
 - 10. **Une gestion financière saine**, pour garantir une utilisation prudente et productive des fonds publics ;
 - 11. **Les droits de l'Homme, la diversité culturelle et la cohésion sociale**, pour garantir la protection et le respect de tous les citoyens, et prévenir la discrimination et l'exclusion ;
 - 12. **L'obligation de rendre des comptes**, pour garantir que les représentants et dirigeants locaux assument leurs responsabilités et sont tenus pour responsables de leurs actes.


- 
- les citoyens sont placés au cœur de tous les processus et institutions démocratiques ;
 - les collectivités locales cherchent constamment à améliorer leur gouvernance, dans le respect des douze Principes;
 - les Etats (ou les collectivités régionales à pouvoirs législatifs) créent et maintiennent les conditions institutionnelles préalables à l'amélioration de la gouvernance au niveau local, en s'appuyant sur les engagements qu'ils ont déjà pris, conformément aux dispositions de la **Charte européenne de l'autonomie locale** et à d'autres normes du Conseil de l'Europe.



Les deux piliers principaux de la Stratégie

- **des programmes nationaux d'action** élaborés entre le gouvernement et les associations des collectivités locales, comprenant les réformes juridiques et institutionnelles liées aux douze principes, le dialogue institutionnel, le renforcement des capacités des collectivités dans différents domaines, incluant la formation des élus et des fonctionnaires territoriaux, les auto-évaluations, l'élaboration de plans d'action locaux etc;
- **le Label européen de l'innovation et la bonne gouvernance (ELOGE)** destiné à aider les collectivités territoriales européennes à améliorer la qualité de leur gouvernance et à les récompenser pour la qualité de leurs pratiques jugée à l'aune de douze principes de bonne gouvernance au niveau local.

- 
- Un processus d'attribution du Label décentralisé avec la création de plateformes nationales accréditées par le Conseil de l'Europe, et composées d'acteurs nationaux clés, notamment des représentants des gouvernements (ou de régions à pouvoirs législatifs), des associations de collectivités, universitaires, ONGs;
 - L'usage d'outils spécifiques élaborés par le Conseil de l'Europe et adaptés au contexte notamment législatif de chaque pays:
 - **Une grilles d'évaluation** (Benchmark);
 - **Un questionnaire** à l'attention des élus;
 - **Un questionnaire** à l'attention des citoyens.
 - Des experts indépendants mandatés par la plateforme nationale pour examiner les dossiers de candidatures des collectivités qui postulent et leur rendre visite si elles ont été shortlistées.

- 
- Le label est accordé soit simplement avec une inscription de la date d'obtention, soit pour **une durée limitée**, équivalent à la durée des mandats électoraux, pouvant être renouvelé, après réexamen des compétences.
 - Les critères d'attribution du Label ont été testés dans une quarantaine de collectivités territoriales européennes (**Bulgarie, Norvège, Ukraine, Belgique, Espagne, France**) parmi lesquels en France, **Bordeaux, Le Havre et Strasbourg**, avant finalisation et validation officielle par le Conseil de l'Europe (2010).
 - Les premiers Labels européens ont été décernés à des collectivités bulgares en mai dernier et d'autres devraient être octroyés à des collectivités norvégiennes fin 2011;



■ Points essentiels du Label

- Le Label est un outil de **valorisation, d'amélioration et d'échanges** de bonnes pratiques et en aucun cas de contrôle des collectivités;
- Le Label est **un outil évolutif**, qui aujourd'hui concerne uniquement les villes, mais qui à terme pourrait être élargi par exemple aux Régions au travers d'un parrainage volontaire des villes candidates;
- La composition des **plateformes nationales** ne doit pas être un frein à cette labellisation, à condition de respecter la parité Etat/collectivités;
- **Le coût initial de mise en œuvre du Label** est variable et peut être réduit en limitant le nombre de villes/communes candidates présélectionnées. Le principal poste budgétaire concerne les frais de rémunération des experts nationaux recrutés pour examiner les dossiers de candidatures des collectivités.



MERCI !

POUR TOUS COMPLEMENTS D'INFORMATION:

Tel: + 33 3 88 41 22 47
E-mail: olivier.terrien@coe.int



Centre d'Expertise sur la Réforme de l'Administration Locale