Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
http://assembly.coe.int

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12898
09 avril 2012

La promotion d'une citoyenneté active en Europe

Rapport[1]
Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: Alexander (The Earl of) DUNDEE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Résumé

Le présent rapport montre à quel point les bonnes pratiques au niveau local contribuent à améliorer la qualité et l'image de la démocratie aux niveaux national et international également. Il place la participation et la consultation au cœur de la citoyenneté active et soutient la mise en place, à l'intérieur du Conseil de l'Europe, de mesures de coordination visant à obtenir de meilleurs résultats pour la démocratie à l'échelon local et national («un agenda commun»). Il conseille également de renforcer la coordination et les mécanismes de travail entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, et de concevoir de nouveaux systèmes ou de les réviser en relation avec le Programme unique du Conseil de l'Europe, au fur et à mesure du développement et du déploiement de ce dernier.

Le rapport propose que les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'une part, prennent des dispositions pour faciliter l'échange d'expérience entre les villes et les gouvernements, et en leur sein, en mettant l'accent sur les exemples de moyens pratiques utilisées pour renforcer la participation et mettre en valeur la citoyenneté et la bonne gouvernance au niveau local, et, d'autre part, mettent en place des conseils de jeunes afin de donner aux jeunes la possibilité d'intervenir dans les décisions les concernant.

1. Renvoi en commission: Doc.12657, Renvoi 3814 du 3 octobre 2011.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution ... 3
B. Exposé des motifs, par Earl of Dundee, rapporteur ... 5
1. Introduction ... 5
2. Citoyenneté active: participation et consultation ... 5
2.1. Définitions ... 5
2.2. Entreprises et citoyenneté active ... 6
3. Pourquoi la citoyenneté active est importante ... 7
3.1. Compléments nécessaires de la démocratie représentative: arguments en faveur d'une meilleure interaction entre les citoyens et les autorités dans la vie quotidienne ... 7
3.2. Le volontariat dans la société: un consensus européen ... 7
4. La citoyenneté active en Europe ... 7
4.1. Associations et citoyenneté active ... 7
4.2. Effectifs des associations en Europe ... 8
4.3. Partis politiques: déclin des effectifs en Europe ... 8
5. Exemples d'engagement citoyen dans la prise de décision locale ... 9
5.1. Comités qui consultent et encouragent le travail en équipe ... 9
5.2. Services volontaires et esprit de solidarité ... 9
5.3. Le rôle des ONG en matière de reconstruction d'après-conflit et de citoyenneté active ... 9
5.4. Budgets participatifs et prix «Big Society» au Royaume-Uni ... 9
5.5. Conseils de jeunesse ... 10
5.6. D'autres initiatives en Europe ... 11
6. Conseils économiques et sociaux ... 11
6.1. Appel à de nouvelles structures ... 11
6.2. Dialogue ouvert, transparent et régulier ... 11
6.3. Absence de plans de consultation locale adéquats ... 11
6.4. Instances qui encouragent le règlement des problèmes par le dialogue ... 12
6.5. Absence au Royaume-Uni d'institutions pour soutenir les initiatives citoyennes ... 12
7. Pertinence du travail réalisé par le Conseil de l'Europe ... 12
8. Liens de travail entre villes et localités du Conseil de l'Europe ... 14
8.1. Consensus sur la démocratie participative ... 14
8.2. Liens de travail entre villes européennes et non européennes et «diplomatie des villes» ... 14
8.3. La diplomatie des villes et le Conseil de l'Europe ... 14
8.4. La diplomatie des villes et l'Union européenne ... 15
9. Pertinence du Programme unique proposé: l'aide des présidences du Conseil de l'Europe à la démocratie locale et régionale ... 15
9.1. Le concept et ses différents aspects ... 15
9.2. Arguments complémentaires en faveur de la coordination du travail sur la démocratie locale des organes concernés de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe: une approche paneuropéenne ... 15
10. Conclusions ... 16

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire relève deux avancées majeures dans les relations entre l'Etat et le citoyen dans l'Europe d'après-guerre, émanant toutes deux du Conseil de l'Europe. D'une part, la reconnaissance du droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui met l'Etat et le citoyen sur un pied d'égalité. D'autre part, la Déclaration du Sommet de Varsovie de 2005, qui insuffle un élan nouveau à la démocratie, aux niveaux national et international, en appelant à en renforcer l'exercice à l'échelon local et au niveau des citoyens.

2. La promotion de la citoyenneté active, ainsi que le déploiement de la diplomatie des villes (lorsque deux localités s'associent pour résoudre des problèmes d'intérêt commun) comme l'un des moyens d'y parvenir, sont conformes à l'ambition permanente du Conseil de l'Europe qui est de renforcer la démocratie en Europe.

3. L'Assemblée prend note des discussions en cours sous l'actuelle présidence britannique du Comité des Ministres (jusqu'en mai 2012) entre divers organes et secteurs du Conseil de l'Europe sur les moyens de mieux coordonner le travail relatif à la démocratie locale et régionale (le Programme unique). L'objectif est d'améliorer la visibilité et l'impact de ce travail. La promotion de la citoyenneté active constitue un élément essentiel à cette fin, à la fois comme thème cohérent pour le présent et pour l'avenir, et aussi comme moyen de rappeler que l'efficience et l'amélioration de la mise en œuvre des activités doivent avoir dans tous les cas pour but de servir le citoyen.

4. Dans ce contexte, l'Assemblée appelle:

4.1. la présidence actuelle et les présidences ultérieures du Comité des Ministres à s'appuyer sur les idées approuvées au cours de la récente présidence ukrainienne en vue d'un «agenda commun», de façon à encourager la collaboration entre les différents acteurs dans le cadre de l'initiative en faveur du «renforcement de la démocratie locale», et à prendre des mesures pour promouvoir cette fin et les moyens correspondants;

4.2. les Etats membres du Conseil de l'Europe:

4.2.1. à prendre des dispositions pour faciliter l'échange d'expérience entre les villes et les gouvernements, et en leur sein, en mettant l'accent sur les exemples de moyens pratiques utilisés pour renforcer la participation et mettre en valeur la citoyenneté et la bonne gouvernance au niveau local;

4.2.2. à mettre en place, autant que possible, des conseils de jeunes – statutaires ou informels – qui seraient en relation avec leurs instances de décisions locales ou nationales, afin de donner aux jeunes la possibilité d'intervenir dans les décisions les concernant.

5. S'agissant des moyens de promouvoir la citoyenneté active, l'Assemblée considère qu'il existe deux types de solutions probantes: celles qui fonctionnent à l'extérieur et celles qui fonctionnent à l'intérieur. L'Assemblée soutient la diplomatie des villes, qui appartient au premier type de solutions, et les budgets participatifs, la responsabilité des entreprises et l'engagement des citoyens, qui sont des exemples du second. A cet égard, l'Assemblée invite les gouvernements des Etats membres:

5.1. à aider à rétablir la confiance dans la démocratie en encourageant l'examen et l'échange de bonnes pratiques, tout particulièrement au niveau local;

5.2. à réduire la dépendance à l'égard des services publics en renforçant les initiatives et le contrôle au niveau local.

6. Conformément à l'article 11 du Traité de Lisbonne, l'Assemblée:

6.1. appelle instamment l'Union européenne à concrétiser son ambition d'une participation citoyenne aux processus décisionnels de l'Union européenne;

6.2. demande à l'Union européenne d'élargir la portée de l'«Année européenne des citoyens» en 2013, afin d'y inclure les questions concernant la citoyenneté active, qui ne sont pas prises en compte dans cette manifestation dont le thème porte uniquement sur la liberté de circulation.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 14 mars 2012.

7. Alors que les présidences du Conseil de l'Europe s'efforcent d'accélérer la mise en place du Programme unique sur la démocratie locale et régionale au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle l'Union européenne et le Conseil de l'Europe à intensifier leur coopération afin d'aborder conjointement les mesures à prendre en ce domaine. Cela permettrait d'éviter la duplication des efforts et d'améliorer l'efficience, et donc de renforcer la démocratie locale en Europe, dans l'intérêt supérieur des citoyens européens.

B. Exposé des motifs, par Earl of Dundee, rapporteur

1. Introduction

1. Le présent rapport dresse le bilan des efforts systématiques engagés par le Conseil de l'Europe pour améliorer la qualité de la démocratie en Europe (voir section 7 ci-dessous).

2. Il montre à quel point les bonnes pratiques au niveau local contribuent à améliorer la qualité et l'image de la démocratie aux niveaux national et international.

3. Il observe également combien, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Europe, le respect envers la démocratie représentative et ses institutions a diminué. Le signe le plus évident en est la faible participation aux élections nationales. Par ailleurs, les élections du Parlement européen n'ont enregistré récemment que 43 % de votants. Au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, des manifestations ont également eu lieu, notamment en Russie, en Allemagne, en Grèce et en Espagne. Une telle désaffectation et une telle insatisfaction à l'égard de la démocratie moderne ont aussi été amplifiées, bien que non causées au départ, par le fléchissement actuel de la conjoncture économique.

4. Ce rapport décrit comment la conduite des affaires publiques et nationales peut être facilitée au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment avec le concours de tous les citoyens. Il place la participation et la consultation au cœur de la citoyenneté active et soutient la mise en place, à l'intérieur du Conseil de l'Europe, des mesures de coordination proposées par plusieurs présidences successives du Conseil visant à obtenir de meilleurs résultats pour la démocratie à l'échelon local et national.

5. Ce rapport approuve, par conséquent, la volonté des présidences successives du Conseil de l'Europe d'élaborer et mettre en oeuvre un agenda commun couvrant les fonctions du Conseil de l'Europe relatives à la démocratie locale et régionale (voir ci-dessous, section 9).

6. Pour renforcer la démocratie locale, ce rapport conseille également de renforcer la coordination et les systèmes de travail entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, et de concevoir de tels systèmes nouveaux ou révisés en relation avec le Programme de travail unique du Conseil de l'Europe, au fur et à mesure du développement et du déploiement de ce dernier.

2. Citoyenneté active: participation et consultation

2.1. Définitions

7. La citoyenneté active a été interprétée de diverses façons. L'Union européenne a désigné 2011 comme «Année européenne des activités de volontariat pour la promotion de la citoyenneté active», généralement nommée Année européenne du volontariat ou AEV 2011. Les Nations Unies ont également célébré le dixième anniversaire de l'Année internationale des volontaires. En 2011 également, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 1778 (2011) «Promouvoir le volontariat en Europe», dans laquelle elle invite notamment les Etats membres à «promouvoir une politique dynamique en faveur du volontariat et du bénévolat, et à s'engager en 2011, au cours de l'Année européenne du volontariat, dans des campagnes de sensibilisation au volontariat et au bénévolat, en étroite collaboration avec l'Union européenne».

8. Ces différentes approches ont entraîné une confusion entre le volontariat et la citoyenneté active. Il convient donc de définir plus clairement ces deux concepts. Les services volontaires au-delà de la sphère familiale et amicale représentent une citoyenneté exemplaire. Cependant, ils n'ont parfois rien à voir avec les affaires publiques. Ils n'entrent donc pas dans le cadre de la «citoyenneté active» mais constituent un élément distinct de celle-ci. A l'inverse, la «citoyenneté active», si elle traite d'affaires publiques, n'a pas nécessairement trait au volontariat. Par conséquent, elle peut être décrite comme l'implication des citoyens dans la vie des communautés locales sous forme d'idées, d'actions et de prises de décisions. Ces derniers aspects reflètent la pratique de la démocratie aux niveaux local et national. On peut donc en déduire trois attributs essentiels de la «citoyenneté active»: le respect, la responsabilité et la participation (au sens d'une activité significative).

9. La participation désigne les différents modes d'implication des citoyens dans la société. Dans un rapport récent, le National Council for Voluntary Organisations (NCVO) du Royaume-Uni précise: «Ce n'est pas seulement faire la charité, voter aux élections ou faire du bénévolat». Est ainsi mise en avant la diversité des

contributions possibles au sein de la société et des communautés. Par conséquent, pris individuellement, les efforts politiques, les actes de bienfaisance ou les activités de volontariat ne suffisent pas à fournir une définition. Ces différentes voies constituent toutes les éléments utiles d'un large éventail de contributions.

10. La citoyenneté démocratique est une compétence qui s'adresse à tous. Elle inclut la connaissance du mode de fonctionnement d'un pays ou d'une société, du comment et du pourquoi du fonctionnement des institutions gouvernementales, et des moyens d'accéder à l'information et de voter. Elle couvre également les aptitudes requises pour bien vivre en famille et dans une communauté, résoudre les différends à l'amiable et de façon équitable, savoir comment négocier et trouver un terrain commun. Un citoyen démocratique doit apprendre ces règles de base de la société et acquérir les responsabilités personnelles correspondantes.

11. Le NCVO mentionne différents motifs de participation allant de l'altruisme à l'auto-intérêt manifeste ou éclairé. La participation peut être individuelle ou collective, et sa fréquence faible ou élevée. Ses bienfaits potentiels sur la vie sont souvent évoqués, tout comme certains de ses effets négatifs[3].

12. Le rapport susmentionné observe qu'une telle participation est l'un des trois piliers du concept actuellement mis en avant par le Gouvernement du Royaume-Uni pour renforcer la démocratie locale: «Depuis des décennies, les autorités locales et nationales s'échinent à trouver les moyens d'encourager les gens à devenir des citoyens plus actifs. Leurs raisons varient dans le temps, qu'il s'agisse d'améliorer les services publics, de réduire les dépenses publiques ou de conforter la démocratie. Les dernières évolutions politiques sur le développement des initiatives locales, la «Big Society», la sous-traitance des services publics, la promotion des œuvres de bienfaisance et le rôle du secteur associatif placent de plus en plus les questions de la participation au cœur de l'actualité»[4].

13. Pendant que les gouvernements et d'autres acteurs soutiennent la participation, nombreux sont aussi ceux qui estiment qu'une démocratie saine devrait œuvrer en faveur de la transparence, de la diffusion de l'information et de l'établissement d'un dialogue actif avec la société civile et les citoyens. Ce point de vue est repris à l'Article 11 du Traité de Lisbonne, qui prévoit aussi le droit de pétition des citoyens.

14. L'indice de démocratie de l'Economist Intelligence Unit[5] mesure l'efficacité des démocraties mondiales à l'aune de cinq critères: processus électoral et pluralisme, libertés civiles, fonctionnement du gouvernement, participation et culture politique.

2.2. Entreprises et citoyenneté active

15. Ces dernières années ont connu une implication croissante des entreprises dans leur localité. Les employés aident la communauté, et l'entreprise investit dans son bien-être. Certains pays offrent des incitations fiscales. Pour beaucoup, la notion et la pratique de responsabilité des entreprises sont relativement nouvelles.

16. De nos jours, près d'une grande entreprise sur trois est engagée d'une manière ou d'une autre. Les entreprises privées collaborent avec les organisations non gouvernementales (ONG) locales. De nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe demandent au secteur privé de régénérer les communautés et de faire évoluer leur propre système de financement. Certains pourraient ainsi recueillir des fonds par l'entremise des entreprises, promouvoir le travail bénévole ou encourager l'investissement direct[6].

17. Le Mécénat des Compétences en France autorise les entreprises qui permettent aux employés de travailler avec des ONG à déduire la valeur de ce temps de leurs bénéfices imposables.

18. *CoGe* en Italie requiert que les banques et les fondations versent une part de leurs bénéfices au secteur caritatif. Le Comité de gestion, qui comprend les membres de fondations, d'associations et d'institutions bancaires, contrôle les fonds collectés région par région et les affecte aux œuvres de bienfaisance d'associations italiennes de volontaires[7].

---

3. Pathways through Participation, NCVO, Londres, 2010.
4. *Ibid.*
5. Participation, Trends, Facts and Figures, NCVO, mars, 2011.
6. White Paper on Giving, Cabinet office, HMG, Londres, 2011.
7. Volonteurope Post Conference Report, Gênes, 2008.

19. En collaborant avec les entreprises, les œuvres de bienfaisance et les associations locales bénéficient du savoir-faire de leurs employés ou de leurs clients. Par exemple, dans le cadre du partenariat entre la société B&Q et UK Youth (une organisation nationale de promotion des jeunes), le personnel de B&Q initie des jeunes à des techniques de bricolage, qu'ils pourront ensuite utiliser pour rénover les centres de jeunesse dans le pays[8].

3. Pourquoi la citoyenneté active est importante

3.1. Compléments nécessaires de la démocratie représentative: arguments en faveur d'une meilleure interaction entre les citoyens et les autorités dans la vie quotidienne

20. L'Assemblée parlementaire est d'avis qu'il existe aujourd'hui une crise de la démocratie. Elle déclare à ce propos dans la Résolution 1746 (2010) «Démocratie en Europe: crise et perspectives»:

> *«L'Assemblée considère que la crise actuelle de la représentation exige qu'en dehors des formes traditionnelles de mandat et de délégation, qui satisfont toujours moins de citoyens, le lien politique entre la société et les autorités soit aussi envisagé d'une façon différente. Ainsi, sans remettre en question la démocratie représentative, l'Assemblée souligne que la représentation ne peut plus être la seule expression de la démocratie; cette dernière doit aussi être développée au-delà de la représentation (...).»*

21. La Résolution indique ainsi que des formes plus durables d'interaction entre les citoyens et les autorités devraient être mises en place. Elle interprète la démocratie «non pas simplement comme un régime ou la somme de droits individuels, mais comme une forme de société qui nécessite des règles pour la justice sociale et la redistribution et suppose non seulement de déléguer et de prendre des décisions, mais aussi de discuter et de vivre ensemble dans la dignité, le respect et la solidarité. C'est une œuvre inachevée qui est mise à l'épreuve au quotidien».

22. D'où le consensus européen sur la démocratie participative. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, celle-ci est aussi perçue comme un processus quotidien, qui s'impose aujourd'hui de toute urgence, mais pas nécessairement par la voie de la démocratie traditionnelle et représentative.

3.2. Le volontariat dans la société: un consensus européen

23. Le rapport récent des Nations Unies sur l'état du volontariat dans le monde évalue le rôle du volontariat dans la société et ses réussites actuelles en matière de résolution des problèmes et de définition de finalités communes. Il souligne le fait que le volontariat favorise le développement de la citoyenneté active, de la démocratie et de l'inclusion sociale.

24. Les gouvernements promeuvent de plus en plus le volontariat comme une forme d'engagement civique visant non seulement à améliorer la prestation de services mais aussi à promouvoir des valeurs communes. Certaines initiatives, parmi lesquelles l'Année internationale du volontariat instituée en 2001, ont contribué à l'émergence du consensus actuel sur le volontariat.

4. La citoyenneté active en Europe

4.1. Associations et citoyenneté active

25. Les associations ne sont pas seulement des prestataires de services; elles contribuent aussi à la promotion des droits de l'homme. Lors du Sommet de Varsovie, les chefs d'Etat et de gouvernement ont indiqué à cet égard que le Conseil de l'Europe «à travers ses divers mécanismes et institutions, jouera un rôle dynamique pour protéger le droit des individus et promouvoir l'engagement inappréciable des organisations non gouvernementales dans la défense active des droits de l'homme».

---

8. White Paper on Giving, Cabinet office, HMG, Londres, 2011.

26. En tant que prestataires de services, les associations soutiennent les économies locales, tout en promouvant la culture et le bien-être des communautés locales. La liberté d'association est affirmée en premier lieu dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais sa pertinence et son utilité pour l'Europe du XXIe siècle sont également soulignées à l'Article 11 du Traité de Lisbonne.

4.2. Effectifs des associations en Europe

27. La plupart des pays encouragent la participation et comptabilisent le nombre de membres des œuvres de bienfaisance, des associations jouant un rôle de soutien et d'alerte, des syndicats, des groupes religieux et des partis politiques. A l'échelle de l'Europe les chiffres sont élevés, si l'on prend en compte les effectifs globaux d'un large éventail d'associations.

28. Les effectifs des syndicats varient fortement en Europe. Le taux de syndicalisation est en moyenne de 23%. Cependant, les écarts sont importants d'un pays à l'autre. Les plus grands Etats de l'Union européenne affichent des effectifs plutôt bas, comme l'Allemagne: 20 %, la France: 18 %, l'Espagne: 16 % et la Pologne: 15 %.

29. On observe des écarts identiques en Europe centrale et orientale. La plupart des Etats sont en-deçà de la moyenne européenne de 23 %, comme la Pologne citée plus haut (15 %). En revanche, en Slovénie, les employés syndiqués représentent 41 % des salariés et, en Roumanie, les estimations atteignent 34 %[9].

30. En ce qui concerne le nombre de membres des associations/œuvres de bienfaisance, on constate des écarts anormaux entre les Etats de l'Union européenne: en Finlande, le ratio est de 20 associations pour 1 000 habitants, alors qu'au Luxembourg, à Malte, en Lettonie et en Roumanie, on compte moins d'une association pour 1 000 habitants[10].

31. En dépit des écarts anormaux indiqués ci-dessus, les effectifs des associations demeurent élevés dans l'ensemble de l'Europe. En Suède, 90% de la population est membre d'une association (associations sportives, culturelles, de protection de l'environnement, religieuses ou de consommateurs) et 77 % au Royaume-Uni, 70 % aux Pays-Bas, 65 % en Allemagne, 54 % en France, mais uniquement 36 % en Russie. Toutefois, les chiffres ne font pas la distinction entre les membres actifs et les membres nominaux. Les membres actifs représentent tout de même 62 % au Royaume-Uni[11].

4.3. Partis politiques: déclin des effectifs en Europe

32. En 2006, l'enquête Power (POWER Inquiry)[12] – une étude indépendante réalisée par la fondation de bienfaisance Joseph Rowntree pour examiner la démocratie au Royaume-Uni – a observé que le déclin du nombre de membres des partis ne touchait pas seulement le Royaume-Uni. Deux études différentes ont mis en évidence une baisse significative du nombre de membres des partis dans au moins 13 démocraties européennes. Le processus est constant depuis les années 1950. Une autre étude a permis de conclure que dans les démocraties bien établies au cours de la même période, il y avait eu une diminution parallèle du nombre de personnes s'étant associées à un parti politique quelconque.

33. La plupart des études universitaires abondent dans le même sens. Dans un document publié en 2001, Mair et Ingrid van Biezen notent que «... dans chacune des démocraties européennes établies de longue date, sans exception, le nombre absolu de membres a aujourd'hui diminué, et parfois considérablement. Nous avons là, en d'autres termes, le témoignage concret et probant du désengagement généralisé à l'égard des partis politiques».

---

9. http://www.fedee.com/tradeunions.html.
10. Voir Guide de la liberté associative dans le monde: 183 législations analysées, sous la coordination de Michel Doucin, Haut Conseil de la Coopération internationale, La Documentation française, avril 2007.
11. *Ibid*.
12. POWER Inquiry, Power to the people: the report of the Power, An Independent Inquiry into Britain's Democracy, mars 2006, p. 51.

34. Quoi qu'il en soit, l'enquête Power fait aussi état de certaines contre-tendances. La désaffection à l'égard de la vie politique ne correspond pas toujours à une absence d'intérêt ou d'activité politique. L'engagement prend plutôt des formes diverses. Le mouvement *Make Poverty History*, par exemple, a suscité l'enthousiasme de personnes que les urnes n'attirent guère.

5. Exemples d'engagement citoyen dans la prise de décision locale

5.1. Comités qui consultent et encouragent le travail en équipe

35. Besançon est une ville de plus de 134 300 habitants située dans l'est de la France. Le Conseil des sages est une instance bien connue en premier lieu pour veiller aux intérêts des personnes âgées. Une autre instance répond aux préoccupations des jeunes. Globalement, leur mission consiste à recueillir des informations sur les conséquences imprévues de certaines politiques et à proposer des améliorations possibles. Le transport, l'urbanisme et les questions environnementales sont gérés par le Conseil, qui encourage les habitants à former une équipe. L'objectif est d'améliorer la qualité de la vie en ville, de prévenir les comportements asociaux dans les espaces libres et d'aider à décider de la conception et de l'emplacement des nouvelles constructions. Un tel travail en équipe attire les faveurs de tous et permet de diminuer l'isolement des personnes âgées.

5.2. Services volontaires et esprit de solidarité

36. En Allemagne et en Autriche, les services de protection contre l'incendie sont principalement gérés par des volontaires. Ceux-ci travaillent avec d'autres organisations de volontaires comme le *Technisches Hilfswerk*, services d'ambulance volontaires et services médicaux d'urgence ou de secours. Le personnel de la plupart des services d'incendie ruraux se compose uniquement de bénévoles qui sont généralement de garde 24 heures sur 24, sept jours sur sept, bien qu'ils occupent un autre emploi. Dans les villes allemandes, appartenir aux forces des pompiers est un véritable honneur. Un système à peu près identique prévaut dans les zones rurales du Royaume-Uni.

5.3. Le rôle des ONG en matière de reconstruction d'après-conflit et de citoyenneté active

37. Créée à Dubrovnik, en Croatie, en 1993, l'ONG Desa a d'abord eu pour mission d'aider les femmes réfugiées pendant la guerre. Face aux combats et à l'intolérance ethnique, sa vocation première était de restaurer la confiance et la normalité pour toutes les personnes durement éprouvées. Elle joue depuis également un rôle en matière de réhabilitation économique; elle a aussi participé utilement aux discussions sur l'adhésion future de la Croatie à l'Union européenne lors de la septième réunion du Forum national, qui a eu lieu à Pozega. Cette dernière initiative a encouragé le développement des zones rurales et de leurs opportunités commerciales.

5.4. Budgets participatifs et prix «Big Society» au Royaume-Uni

38. La pratique des budgets participatifs a vu le jour au Brésil en 1989. Après la chute de la dictature, elle a été adoptée non seulement en tant qu'expression de la démocratie mais aussi parce qu'elle est apparue beaucoup plus efficiente pour la gestion des villes, petites ou grandes. Il s'agit d'assurer la fourniture des services publics en utilisant les connaissances, les compétences, les idées et l'expérience de la population locale. Introduite en Angleterre en l'an 2000 par l'institution Church Action on Poverty, elle a été mise en œuvre avec succès dans plus de 100 collectivités. Comme au Brésil, l'objectif est d'améliorer la qualité des services publics en invitant les citoyens à participer davantage aux choix et décisions les concernant.

39. Les systèmes de subventions se sont révélés à la fois populaires et efficaces. Ils sont assez faciles à mettre sur pied. La localité reçoit une somme modeste tirée du budget d'un service public donné. Le village, le quartier ou la circonscription peut à son tour financer des priorités locales.

40. Des consultations sont menées pour identifier les priorités locales et décider d'affecter les fonds publics à tel ou tel poste. Par exemple, pour financer des câbles souterrains ou un meilleur éclairage, la rénovation de la mairie du village ou du terrain de jeu, des soins de santé mentale ou un service de véhicules sanitaires légers. Grâce à ces consultations, le public prend conscience des décisions difficiles qui doivent souvent être

prises. Grâce aux réponses recueillies, les conseillers territoriaux apprennent à connaître les attentes de leurs concitoyens, leur conception des problèmes qui se posent et des solutions possibles. Les citoyens locaux sont ainsi beaucoup plus proches de leurs collectivités et les uns des autres. A titre d'exemple:

– Conseil municipal de Dulverton dans le Somerset – consultation de la population locale sur les choix de dépenses des budgets locaux: Quatre groupes d'action bénévoles ont été mis sur pied pour concevoir les plans de développement de la bibliothèque, du centre de recyclage, du centre de jeunesse, et des parcs de stationnement. Cet exemple de dévolution des compétences a suscité l'intérêt des médias et cette nouvelle approche à l'égard des initiatives locales a bénéficié d'une couverture télévisuelle.

– Conseil municipal de Liverpool – fixer les priorités des dépenses publiques au niveau des quartiers: En 2010-2011, le conseil municipal de Liverpool a délégué certaines décisions afférentes aux dépenses (410 000 £) à ses 30 quartiers. Il s'agissait du budget affecté aux espaces verts et à la voierie. Dans les quartiers, 1 500 acteurs se sont joints à ce projet.

41. Le prix «Big Society» a été décerné à un certain nombre d'initiatives. Un exemple récent est le projet *Food Cycle* organisé avec des jeunes bénévoles en se servant des excédents alimentaires et d'un espace cuisine gratuit. Le projet a débuté en 2008 et comprend aujourd'hui 14 plates-formes dans le pays, au service des sans-abri, des réfugiés, des personnes âgées et des personnes à faibles revenus.

5.5. Conseils de jeunesse

42. Selon la Résolution 1826 (2011) sur le renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans, adoptée par l'Assemblée le 23 juin 2011, plus les jeunes attendent pour participer à la vie politique, moins ils s'engagent à l'âge adulte. Ceci s'applique aux décisions aux niveaux à la fois local et national. Encourager la participation des jeunes et leur implication dans la prise de décisions politiques est, par conséquent, un élément crucial pour la citoyenneté active. Encourager de jeunes citoyens actifs peut avoir pour effet un sentiment renforcé d'appartenance à une communauté et fournir des décisions de meilleure qualité. Dans une étude récente réalisée par la Coopération de la jeunesse finlandaise – Allianssi quant aux points de vue des jeunes[13] sur le fonctionnement de la démocratie, 73% ont répondu qu'on devrait donner aux citoyens davantage de possibilités de prendre des initiatives en politique. Dans la même enquête, seulement 52,4% estiment que la prise de décisions au niveau local a bien ou plutôt bien fonctionné.

43. L'implication des jeunes peut revêtir de nombreux aspects et formes et il existe de nombreux exemples de bonnes pratiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Différents organes opèrent à des niveaux européen, national, régional et local. Par exemple, en Finlande, il existe presque 200 conseils locaux pour la jeunesse. Les membres de ces groupes informels sont élus lors d'élections dans les écoles et leur tâche principale est d'agir comme lobbyistes sur les questions de jeunesse au sein de leurs propres municipalités. Quelques 1 800 conseils de jeunes et d'enfants existent en France. La Lettonie a mis en place un portail internet où les jeunes peuvent présenter leurs initiatives.

44. De nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe organisent régulièrement des «parlements des jeunes». La Finlande, pour citer seulement un exemple, organise un «parlement des jeunes» tous les deux ans. Il rassemble 199 jeunes âgés de 13 à 18 ans au parlement. Pendant toute la journée, ces futurs décideurs sont initiés aux travaux parlementaires, à tenir une session plénière, à voter, à se familiariser avec les travaux en commission et à discuter avec le président du parlement et de nombreux parlementaires. Un autre exemple est celui du parlement des jeunes grecs auquel participent des jeunes venant non seulement du pays mais aussi d'autres pays avec des larges communautés grecques, comme l'Allemagne et l'Australie.

45. Un exemple au niveau européen est le Parlement européen de la jeunesse. Il réunit plus de 20 000 jeunes à plus de 100 événements aux niveaux régional, national et international par le biais de 35 organisations nationales chaque année. Son but est d'éveiller la prise de conscience sur les questions européennes, d'encourager la citoyenneté européenne active et de motiver les étudiants à s'engager en politique européenne. Il fournit un forum par lequel les jeunes d'Europe peuvent exprimer leurs propres avis, sans revenir à un jeu de rôle.

46. Pour sa part, notre Assemblée co-organise cette année à Strasbourg du 5 au 7 octobre 2012 une Assemblée des jeunes réunissant 170 participants âgés de 16 à 22 ans en tant que contribution au Forum mondial sur la démocratie 2012.

---

13. L'enquête «Le baromètre démocratie» a eu lieu du 6 au 23 février 2012 et comprend 1 146 réponses de jeunes âgés de 16 à 29 ans.

5.6. D'autres initiatives en Europe

47. Un grand nombre de projets ont été lancés et fonctionnent mais ne reçoivent guère de publicité. Un rapport d'enquête récent du Conseil de recherche sur le secteur associatif note que des centaines de milliers de groupes existent sans être connus[14].

48. Les technologies portables sont intéressantes à cet égard. Elles encouragent les citoyens à participer à la démocratie et permettent aussi aux gouvernements d'informer les citoyens. Un autre exemple est celui de la directive *INSPIRE* en Europe, qui s'appuie sur des programmes de cartographie et de visualisation de pointe basés sur le web. Tout en illustrant les potentialités futures en la matière, celle-ci offre la possibilité aux gouvernements et aux administrations publiques d'appliquer leur propres normes en matière de promotion de la démocratie locale.

6. Conseils économiques et sociaux

6.1. Appel à de nouvelles structures

49. Une étude réalisée par Community Server Volunteers (CSV) en 2010[15] sur les pratiques de consultation et de dialogue avec la société civile dans l'Union européenne constate qu'il se passe encore peu de choses en ce domaine, et cela en dépit des intentions déclarées à la fois dans le Traité de Lisbonne et au sein même des Etats de l'Union européenne. Il est donc aujourd'hui nécessaire d'envisager de nouveaux moyens de susciter l'action requise autour de ce qui a été convenu.

50. L'«approvisionnement par la foule», par exemple, a déjà fait la preuve de son intérêt. Cette méthode, qui permet de recueillir l'opinion d'un nombre important d'individus, a déjà été appliquée dans le cadre d'enquêtes universitaires et professionnelles. Toutefois, malgré son succès, elle est encore peu prise en compte ou utilisée. Cela reflète peut-être un aspect regrettable, à savoir le fait que le système en place (gouvernement et administration publique) chargé de promouvoir la démocratie locale n'est pas aussi ouvert qu'il devrait l'être à différentes méthodes et opportunités utiles ou essentielles.

6.2. Dialogue ouvert, transparent et régulier

51. L'Article 11 du Traité de Lisbonne insiste sur la nécessité d'un tel dialogue. L'objectif est de rassembler les organes directeurs de l'Europe et la société civile. De cette façon, les déficits démocratiques se réduiraient, puis céderaient la place à une citoyenneté plus active.

52. Le dialogue ouvert a été pris en compte dans la discussion de fond sur Education et formation 2020 de l'Union européenne et des fonds ont été alloués à des projets pilotes portant sur l'utilisation des technologies numériques géospatiales.

6.3. Absence de plans de consultation locale adéquats

53. Malgré l'assurance du Traité de Lisbonne que serait donnée «aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions», la volonté de concrétiser ces intentions s'est révélée insuffisante et certains ne manquent pas de faire remarquer que la méthode de «consultation effective» n'est toujours pas utilisée ou correctement appliquée.

---

14. Les enquêteurs ont recensé les activités autonomes présentes à l'intérieur de deux zones géographiques de très petite taille en Angleterre et identifié 58 structures associatives fonctionnant dans et autour de 11 rues seulement. Ils ont constaté qu'une large palette de services et d'activités sont fournis ou menés par ces structures à l'insu des pouvoirs publics. Celles-ci sont généralement spécialisées dans un domaine particulier ou visent une «communauté cible» particulière, par exemple une communauté confessionnelle ou ethnique, les personnes âgées ou les personnes handicapées. Selon l'auteur du rapport, Andri Soteri-Proctor, ce constat pourrait avoir des incidences sur l'élaboration des politiques: «Accroître la visibilité de ce secteur auprès des responsables politiques et du grand public pourrait aider à mieux comprendre son rôle, ses capacités et son apport propre au sein du secteur associatif élargi et de la société dans son ensemble.». Voir «Below the radar activities and organisations in the third sector: a summary review of the literature» Angus McCabe, Jenny Phillimore et Lucy Mayblin, janvier 2010.

15. Rapports de Volonteurope sur la consultation en Europe, mars 2010.

54. Le rapport susmentionné de 2010 a examiné la situation dans 21 des 27 Etats membres de l'Union européenne et conclu que seuls cinq d'entre eux pratiquaient une consultation effective. Il n'y a eu aucune consultation dans neuf pays, tandis que des efforts moyennement efficaces ont été engagés dans les sept pays restants.

55. De son côté, le pays de Galles a adopté une approche totalement engagée. Dans le cadre du programme de partenariat avec le secteur associatif, «la législature galloise est légalement habilitée à établir des partenariats contractuels avec le secteur associatif». Mais ailleurs, comme indiqué précédemment, le degré d'engagement reste variable.

6.4. Instances qui encouragent le règlement des problèmes par le dialogue

56. Les conseils économiques et sociaux (CES) et les institutions similaires sont en partie issus des Nations Unies. Ils sont toutefois bien représentés en Europe.

57. Les instances susmentionnées facilitent le dialogue entre les employeurs, les salariés et le gouvernement. Leurs membres englobent donc des représentants des associations patronales et syndicales, des gouvernements et d'autres secteurs concernés de la société civile.

58. Les gouvernements et les parlements disposent ainsi de conseils, d'études et de rapports d'experts sur les questions économiques et sociales. En conséquence, les CES facilitent, lorsque cela est nécessaire, la communication entre les gouvernements, les syndicats, les employeurs, les salariés et d'autres parties concernées. Le bilan de cette contribution est positif.

59. Les traditions et procédures nationales étant distinctes, à Etats différents, il faut un traitement différent. A cet égard, les CES se sont révélés une fois de plus adaptables et efficaces.

6.5. Absence au Royaume-Uni d'institutions pour soutenir les initiatives citoyennes

60. Il n'existe pas de conseil économique et social au Royaume-Uni, non plus qu'aucun autre organe chargé de promouvoir le dialogue avec les citoyens. Toutefois, les initiatives citoyennes sont aujourd'hui fréquemment débattues dans les deux chambres du Parlement du Royaume-Uni. L'un de ses comités spéciaux a récemment recommandé un amendement procédural des règles actuelles relatives aux pétitions électroniques (pétitions des citoyens). Il s'agit d'augmenter nettement le nombre de signataires nécessaires pour lancer une pétition, qui est aujourd'hui de 100 000. La recommandation fait suite aux 12 premiers mois du programme, durant lesquels les arbitres ont dû faire face à un afflux trop important de demandes. D'un autre côté, cette réaction prouve le succès et la popularité du programme.

7. Pertinence du travail réalisé par le Conseil de l'Europe

61. La citoyenneté active contribue à renforcer la vie politique et sociale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

62. Elle favorise la réalisation d'objectifs qui relèvent des compétences du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne la solidarité locale et les questions familiales.

63. Le Conseil de l'Europe soutient la démocratie participative. De 2007 à 2010, plusieurs rapports sur ce thème ont été présentés à l'Assemblée parlementaire, notamment les rapports de M. Andreas Gross (Suisse, SOC) de la commission des questions politiques et de la démocratie. Ils ont attiré l'attention sur les droits et les responsabilités des citoyens en matière de participation et ont proposé des mesures pour garantir leur participation effective. Voici quelques exemples à cet égard:

– Dans la Résolution 1746 (2010) «Démocratie en Europe: crises et perspectives», l'Assemblée reconnaît la crise de la démocratie et son aggravation due à la dégradation actuelle de la conjoncture économique. Elle suggère des approches nouvelles pour dynamiser la démocratie traditionnelle, notamment la démocratie participative.

– La Résolution 1778 (2010) «Promouvoir le volontariat en Europe» établit un lien entre renforcement de la démocratie et citoyenneté active. S'agissant de cette dernière, elle examine les espaces de choix et de décisions qui sont aujourd'hui ouverts aux citoyens de base.

64. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a également abordé le thème de la démocratie participative.

65. Cette dernière fait aussi l'objet de la Recommandation 307 (2011) sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

66. En outre, un protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) a été préparé, qui prévoit le droit à participer aux affaires d'une autorité locale (ce protocole a été ouvert à la signature à Utrecht les 16-17 novembre 2009).

67. L'une des questions soulevées par l'Assemblée dans la Résolution 1746 (2010) précitée a été celle de l'extension du droit de participation locale à l'échelon national, ainsi que le fait de savoir s'il s'agit aussi d'une liberté politique fondamentale. L'Assemblée a proposé, par conséquent, un nouveau protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5)afin de garantir le droit de participer aux affaires publiques à tous les niveaux, local, régional ou national.

68. Une autre question visait à déterminer dans quelle mesure la démocratie participative pourrait redynamiser les démocraties d'Europe, à la lumière de la Déclaration de Varsovie.

69. La Déclaration de Varsovie (2005) promeut le changement dans les relations entre l'Etat et le citoyen, observe que cela se traduit nécessairement par une participation accrue des citoyens, et suggère donc parallèlement, qu'au XXIe siècle, une démocratie locale plus solide pourrait servir aussi à renforcer la démocratie aux niveaux national et international.

70. La Déclaration de Varsovie est aussi à l'origine de la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe. Plus de 400 OING bénéficient d'un statut participatif auprès du Conseil de l'Europe. Elles y constituent le pilier de la société civile. Les OING offrent des conseils spécialisés aux citoyens et aux gouvernements.

71. La Conférence des OING du Conseil de l'Europe a produit un Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, qui vise à faciliter la participation aux décisions aux niveaux local et national. Ce code montre également le rôle que peuvent jouer les ONG à cet égard: «Les ONG forment une composante essentielle de la participation dans une société ouverte et démocratique, en ce qu'elles mobilisent de très nombreux individus». La Conférence des OING est aussi sur le point de publier une boîte à outils pour la pratique du dialogue interculturel.

72. D'autres travaux sur la démocratie participative sont en cours dans d'autres secteurs du Conseil de l'Europe. Une institution particulièrement remarquable dans le secteur intergouvernemental est le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), qui est chargé de préparer les décisions du Comité des Ministres dans ce domaine. Ce comité a aussi préparé le protocole additionnel susmentionné à la Charte de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Une autre aide clé est le Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, qui apporte aux collectivités locales une aide sur le terrain.

73. Le lien entre la démocratie participative et le travail du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme est manifeste.

74. Le travail du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté est en cours dans de nombreux Etats membres.

75. Le Conseil de l'Europe travaille également avec et pour les jeunes en les encourageant activement à s'engager activement dans le renforcement de la société civile européenne et dans la défense des droits de l'homme, de la diversité culturelle et de la cohésion sociale. L'attachement du Conseil de l'Europe à favoriser une plus grande participation des jeunes trouve sa pleine expression dans son système de cogestion: des représentants d'ONG de jeunesse siègent avec des fonctionnaires gouvernementaux au sein de comités chargés de définir les priorités du secteur de la jeunesse et de formuler des recommandations sur les futurs budgets et programmes. Leurs propositions sont ensuite adoptées par le Comité des Ministres[16].

16. www.coe.int/t/dg4/youth/coe_youth/coe_and_young_people_FR.asp.

8. Liens de travail entre villes et localités du Conseil de l'Europe

8.1. Consensus sur la démocratie participative

76. Au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, un nombre croissant de villes et de localités soutiennent la démocratie participative. Elles y sont encouragées par leur gouvernement national. Cependant, la nature propre et la réussite des initiatives locales exigent qu'elles soient indépendantes du gouvernement. Cela est reconnu à la fois par les localités et par les gouvernements nationaux. Un consensus existe également au sujet du développement de bonnes pratiques. Pour ce faire, les localités testent des initiatives et reprennent celles qui ont déjà porté des fruits ailleurs. Une ville ou une localité peut souhaiter comparer certains de ses projets à d'autres similaires entrepris dans le même pays. Elle peut de la même façon comparer ses résultats à ceux de villes ou localités semblables à l'étranger.

8.2. Liens de travail entre villes européennes et non européennes et «diplomatie des villes»

77. De tels liens sont parfois établis afin de faciliter les relations commerciales et l'échange d'information théorique ou technique. Ils s'étendent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe. Ils peuvent donc concerner deux villes européennes ou bien une ville européenne donnée et une autre ville en dehors de l'Europe. De plus, une ville européenne donnée entretient souvent des liens avec plusieurs autres villes appartenant à différents Etats européens ou à des Etats situés hors de l'Europe. Les villes comparent parfois leur expérience et examinent ensemble leurs gestions respectives de la santé, de l'éducation et des questions sociales par exemple. Il est fréquent que trois ou plusieurs partenaires associent leurs efforts de cette façon. Le développement de telles synergies s'est révélé bénéfique aux citoyens et à la démocratie locale.

78. Le modèle de la diplomatie des villes est également utile pour faire avancer la démocratie locale et régionale en dehors de l'Europe, par exemple dans des pays comme la Tunisie et le Maroc.

79. L'idée que les structures de la diplomatie des villes contribuent à promouvoir la citoyenneté active est une simple déduction logique. En effet, dès lors que deux villes ou centres distincts, adhérant chacun de leur côté à l'objectif de la citoyenneté active, travaillent ensemble à la réalisation de buts communs, la diplomatie des villes ne peut que favoriser le développement de la citoyenneté active, puisque celle-ci était dès le départ l'un de leurs buts communs.

8.3. La diplomatie des villes et le Conseil de l'Europe

80. Si au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, la synergie des structures urbaines contribue à renforcer la démocratie participative, la démocratie au niveau national et international ne peut qu'en bénéficier. Comme le laissait entendre également la Déclaration de Varsovie, il en va ainsi parce qu'une pratique renforcée de la démocratie par les citoyens au niveau local contribue à améliorer la qualité et l'image de la démocratie aux niveaux national et international.

81. Au sein du Conseil de l'Europe, les initiatives locales indépendantes visant à encourager la citoyenneté active sont soutenues par les gouvernements nationaux. Par conséquent, s'il apparaît que la diplomatie des villes constitue un moyen efficace à cette fin, les gouvernements nationaux seront intéressés à la soutenir, elle aussi.

82. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux peut aussi jouer un rôle incitatif à cet égard. La Recommandation 234 (2008) du Congrès sur la diplomatie des villes souligne que la coopération entre villes peut donner de bons résultats lorsqu'elle porte sur des programmes spécifiques. La recommandation établit une distinction entre la diplomatie des villes et le jumelage de villes. Cette dernière pratique s'est développée après la second guerre mondiale. Elle servait à favoriser le développement de liens de bonne volonté entre les villes et localités européennes. Par la suite, cependant, et tout particulièrement pendant les dernières années, la diplomatie des villes est devenue la pratique prépondérante. Contrairement au jumelage de villes, la diplomatie des villes porte sur des questions ou des programmes spécifiques. Comme indiqué plus haut, l'idée fondamentale est d'atteindre des objectifs communs en travaillant ensemble à des questions et des problèmes communs. Afin d'encourager encore son utilisation et ses méthodes, le Congrès prévoit d'établir une charte de la diplomatie des villes.

83. Les agences de la démocratie locale (ADL), créées par le Congrès dans les années 90, ont permis le développement de l'aide aux municipalités détruites par la guerre en ex-Yougoslavie. La méthode adoptée a été celle d'accords de partenariat avec des villes et des régions d'Europe de l'Ouest. Initialement axé sur les moyens de surmonter la situation de crise, l'agenda de ces agences s'est ouvert à des questions telles que les réformes démocratiques, le développement de la société civile et la promotion de la participation des citoyens.

8.4. La diplomatie des villes et l'Union européenne

84. L'Union européenne est, elle aussi, déjà en mesure de fournir des incitations pour favoriser le développement de la diplomatie des villes, dans le but de renforcer la qualité de la démocratie en Europe. Les programmes de financement de l'Union européenne exigent généralement que les collectivités locales travaillent avec les partenaires d'autres pays. Les liens déjà établis et la perspective du développement de structures spécialisées entre villes offrent d'excellentes opportunités à cet égard. Les initiatives en ce domaine pourraient, à leur tour, stimuler la fierté civique, l'amour-propre et la confiance en soi[17].

9. Pertinence du Programme unique proposé: l'aide des présidences du Conseil de l'Europe à la démocratie locale et régionale

9.1. Le concept et ses différents aspects

85. La démocratie locale et régionale est l'une des priorités communes des présidences ukrainienne, britannique et albanaise du Conseil de l'Europe. Sous la présidence ukrainienne, les ministres européens chargés des collectivités locales et régionales se sont réunis en novembre 2011 à Kiev. La conférence a adopté à l'unanimité une déclaration qui souligne l'importance des activités paneuropéennnes futures dans le domaine de la démocratie locale et régionale.

86. La volonté actuelle, par conséquent, est de commencer à faire le point sur les progrès des réformes engagées, comme on l'a vu, pendant le mandat de ces présidences successives. Pour ce faire, l'actuelle présidence britannique a proposé de poursuivre le développement d'un agenda commun couvrant les fonctions du Conseil de l'Europe relatives à la démocratie locale et régionale. La formulation et l'analyse des priorités ponctuelles demeureraient ainsi non soumises à restrictions, de même que la communication d'idées et de suggestions utiles, de la base jusqu'au niveau décisionnel. Cependant, les contributions des acteurs existants seraient agrégées et synthétisées dans le cadre d'un programme de travail unique et cohérent, approuvé par le Comité des Ministres après consultation du Congrès, de l'Assemblée parlementaire et de la Conférence des OING.

87. L'efficacité d'une telle approche cohérente dépendrait de la coordination et des dispositions administratives qui l'entoureraient. On admet aussi, néanmoins, que le programme pourrait être structuré de différentes façons, afin de mettre à profit l'expertise de chacun des acteurs et des secrétariats correspondants.

88. Quatre aspects spécifiques demandent à être pris en compte à cet égard: les activités que pourrait englober le Programme unique, l'architecture de gestion adéquate, les modalités budgétaires et administratives à envisager en conséquence, et les moyens d'encourager et de contrôler l'efficience de chacun des acteurs.

9.2. Arguments complémentaires en faveur de la coordination du travail sur la démocratie locale des organes concernés de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe: une approche paneuropéenne

89. Une telle coordination ferait beaucoup pour améliorer l'efficience de la mise en œuvre des activités, en réduisant la duplication des efforts et le risque de gaspillage – tout particulièrement la coordination accrue du travail entre l'Assemblée parlementaire et le Parlement européen, entre le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Comité des régions de l'Union européenne, ainsi qu'entre les Directions du Secrétariat général du Conseil de l'Europe et celles de la Commission européenne. L'amélioration de la

17. Extrait du rapport «Take your Partners» du Local Government International Bureau sur le jumelage des villes et les partenariats internationaux, Londres, 2007.

coordination du travail des divers organes et comités de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale permettrait en définitive de mieux servir les intérêts des citoyens européens.

90. Quarante-sept Etats, dont 27 Etats membres de l'Union européenne mais aussi 20 Etats européens non membres de l'Union européenne, étant représentés au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, cet organe est évidemment mieux placé que tout organe pertinent de l'Union européenne pour appliquer une approche paneuropéenne de la coordination sur les questions concernant la démocratie locale et régionale. Tel est en tout cas le point de vue défendu par le rapporteur.

10. Conclusions

91. S'agissant de l'amélioration des relations entre l'Etat et le citoyen en Europe, le rapporteur relève deux avancées majeures dans l'Europe d'après-guerre, émanant toutes deux du Conseil de l'Europe. D'une part, la reconnaissance du droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui met l'Etat et le citoyen sur un pied d'égalité. D'autre part, la Déclaration du Sommet de Varsovie de 2005, qui affirme: «Nous sommes convaincus qu'une démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont essentielles pour prévenir les conflits, promouvoir la stabilité, favoriser le progrès économique et social, et partant la création de communautés durables, lieux de vie et de travail pour aujourd'hui et pour l'avenir.» Cette déclaration insuffle un nouvel élan à la démocratie aux niveaux national et international, grâce au renforcement de la démocratie à l'échelon local et au niveau des citoyens.

92. L'objectif de la promotion de la citoyenneté active, ainsi que le déploiement de la diplomatie des villes comme l'un des moyens d'y parvenir, sont conformes à l'ambition permanente du Conseil de l'Europe, qui est de renforcer la démocratie en Europe.

93. Sous l'actuelle présidence britannique du Comité des Ministres (jusqu'en mai 2012), des discussions sont en cours entre différents organes et secteurs du Conseil de l'Europe sur les moyens de mieux coordonner le travail relatif à la démocratie locale et régionale. Il s'agit d'en améliorer la visibilité et l'impact. La promotion de la citoyenneté active constitue un élément essentiel à cette fin, à la fois comme thème cohérent pour le présent et pour l'avenir, et aussi comme moyen de rappeler que l'efficience et l'amélioration de la mise en œuvre des activités doivent avoir dans tous les cas pour but de mieux servir le citoyen.

94. Dans ce contexte, je suggérerais que le Royaume-Uni prenne des mesures pour promouvoir à la fois la fin et les moyens, comme indiqué ci-dessus, pendant sa présidence du Conseil de l'Europe en 2012 et que ce travail soit poursuivi sous les présidences ultérieures. Le Royaume-Uni devrait s'appuyer, dans le cadre de son initiative pour le «renforcement de la démocratie locale», sur les idées proposées par l'ancien Vice-Premier ministre d'Espagne, M. Manuel Chaves (et approuvées par la Conférence des ministres chargés des affaires locales et régionales à Kiev en novembre 2011), en faveur d'un agenda commun, afin d'encourager la collaboration entre les différents acteurs dans ce domaine. Les boîtes à outils, les programmes de travail sur le terrain et le soutien pratique du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale auront aussi un rôle important à jouer à cet égard. Des mesures devraient donc être prises pour faciliter l'échange d'expérience entre les villes et les gouvernements et à l'intérieur d'eux, en mettant l'accent sur les exemples de moyens pratiques utilisés pour mettre en valeur la participation, la citoyenneté et la bonne gouvernance au niveau local.

95. S'agissant des moyens de promouvoir la citoyenneté active, on peut identifier deux types de solutions probantes: celles qui fonctionnent à l'extérieur et celles qui marchent à l'intérieur. La diplomatie des villes (lorsque deux localités s'associent pour résoudre des problèmes d'intérêt commun) appartient au premier type de solutions, tandis que les budgets participatifs, la responsabilité des entreprises et l'engagement des citoyens sont des exemples du second.

96. L'Assemblée pourrait demander aux gouvernements nationaux des Etats membres de contribuer à restaurer la confiance dans la démocratie, en encourageant l'examen et l'échange des bonnes pratiques, tout particulièrement au niveau local. Elle pourrait aussi les inviter à réduire la dépendance à l'égard des services publics en renforçant les initiatives et le contrôle au niveau local.

97. Conformément à l'article 11 du Traité de Lisbonne, l'Assemblée devrait demander instamment à l'Union européenne de concrétiser son ambition d'une participation citoyenne aux processus décisionnels de l'Union européenne. Elle pourrait aussi demander à l'Union européenne d'élargir la portée de l'Année européenne des citoyens en 2013, afin d'y inclure les questions concernant la citoyenneté active, qui ne sont pas prises en compte dans cette manifestation dont le thème porte aujourd'hui uniquement sur la liberté de circulation[18].

Enfin, au moment où la présidence du Conseil de l'Europe s'efforce d'avancer vers la mise en place d'un agenda commun au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée pourrait appeler l'Union européenne et le Conseil de l'Europe à intensifier leur coopération quant au traitement conjoint des mesures à prendre, afin d'éviter les doublons et de parvenir à une plus grande efficience renforçant ainsi la démocratie locale en Europe au meilleur bénéfice des citoyens européens.

18. Voir http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/959&format=HTML.