LE CONGRÈS
DES POUVOIRS LOCAUX
ET RÉGIONAUX

Résolution 260 (2008)[1]
Partenariat entre les pouvoirs locaux et régionaux et les organisations non gouvernementales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

1. Les pouvoirs locaux et régionaux et les organisations non gouvernementales (ONG) exercent des responsabilités complémentaires au profit des citoyens et sont l'expression d'une démocratie pluraliste.

2. Le partenariat, comme démarche volontaire entre les pouvoirs locaux et régionaux et les ONG, permet de renforcer la démocratie locale et régionale et la participation des citoyens: tel est le constat de la Déclaration finale de la conférence sur les ONG et la démocratie locale et régionale organisée conjointement par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) de l'Organisation, à Budapest, en 2003.

3. Cette même déclaration appelle à l'élaboration conjointe, par le Congrès et la commission de liaison de la Conférence des OING, d'un mémorandum de partenariat entre pouvoirs locaux, régionaux et ONG.

4. Le Congrès et la Conférence des OING sont donc convenus de s'associer pour élaborer un tel mémorandum et, de façon plus générale, pour promouvoir dans les pratiques en vigueur aux plans local et régional, voire dans les législations des différents Etats membres du Conseil de l'Europe, des procédures évolutives et pertinentes de participation des citoyens dans l'intervalle entre les consultations électorales.

5. Cette démarche s'inscrit dans l'esprit des textes adoptés par le Congrès et le Comité des Ministres, notamment la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local de 1992 (STE n° 144), la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale (2003) et la Recommandation 181 (2005) du Congrès sur la Charte urbaine européenne.

6. Les participants au Forum pour l'avenir de la démocratie (Sigtuna/Stockholm, Suède, 2007), pour leur part, ont affirmé qu'il n'est pas possible de parvenir à une démocratie véritablement participative «sans donner aux collectivités territoriales les moyens nécessaires, sans impliquer les habitants dans les prises de décision, et sans leur donner le sentiment d'appartenir à une société qui décide pour elle-même, indépendamment de l'élite politique, une société où chaque individu puisse influer sur son avenir».

7. Le Congrès et la Conférence des OING ont également à l'esprit la Recommandation Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe ainsi que la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Valence, Espagne, 15-16 octobre 2007) à l'issue de laquelle les ministres ont approuvé la Stratégie sur l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local invitant les collectivités nationales et locales à s'engager devant leurs citoyens à suivre les 12 principes de bonne gouvernance démocratique.

8. Le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales du Conseil de l'Europe a, quant à lui, introduit un quadrilogue entre parlementaires, gouvernements, ONG et pouvoirs locaux et régionaux.

9. Le Congrès s'engage donc, dans l'esprit défini par la Charte européenne de l'autonomie locale et du projet de charte de la démocratie régionale, à favoriser autant que possible auprès des collectivités locales et régionales la prise en compte de l'action des ONG, tant locales et régionales qu'internationales, et leur intégration, aussi souvent que possible, dans le processus de décision des affaires publiques.

10. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès appelle les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les principes définis dans le mémorandum ci-après en annexe, et notamment:

a. à reconnaître et à souligner le rôle important des ONG dans leurs domaines de compétences spécifiques et générales dans la construction de la société civile;

b. à encourager la création de partenariats – formels et informels – entre pouvoirs locaux et régionaux et ONG;

c. à favoriser la diversité des partenariats en permettant aux pouvoirs locaux et régionaux de prendre en compte les situations et les besoins divers existant au niveau local.

Annexe

Mémorandum sur le partenariat entre les pouvoirs locaux et régionaux et les ONG dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Préambule

Les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont décidé à Varsovie, en mai 2005, d'«intensifier la participation des ONG aux activités du Conseil de l'Europe, en tant qu'élément essentiel de la contribution de la société civile à la transparence et à la responsabilité d'un gouvernement démocratique».

Pour les besoins du présent mémorandum, on entend par pouvoirs locaux et régionaux: les organes représentatifs élus des collectivités territoriales des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Par ONG, on entend toute organisation instituée sur le fondement d'une initiative privée, poursuivant un but non lucratif, financièrement et politiquement indépendante et dont l'objet présente une utilité sociale.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des OING du Conseil de l'Europe:

– Considérant que si, par l'élection au suffrage universel de leurs organes délibératifs et exécutifs, les pouvoirs locaux et régionaux détiennent seuls la légitimité pour élaborer et arrêter les décisions entrant dans le champ des compétences qui leur ont été dévolues, la participation d'ONG définie par l'association libre de citoyens ou d'habitants à ce processus décisionnel est fortement souhaitable dans la mesure où il est susceptible d'améliorer la qualité et l'efficacité des décisions locales et régionales et d'évoluer vers de nouvelles formes de gouvernance territoriale;

– Considérant également que cette association est susceptible en effet de contribuer à l'approfondissement des relations entre les citoyens et les autorités élues et de remédier, au moins en partie, à la désaffection des citoyens par rapport aux affaires publiques constatée dans beaucoup de pays européens;

– Considérant de même que les pouvoirs locaux et régionaux et les ONG partagent la volonté de replacer le citoyen au cœur de la démocratie locale et régionale en lui donnant la possibilité de s'exprimer sur les grandes orientations politiques au niveau local, notamment au travers des instruments de démocratie participative ou directe (référendums locaux, consultations locales, comités consultatifs, comités d'usagers);

Sont convenus de rechercher conjointement et par tous les moyens appropriés les voies les mieux à même de renforcer le dynamisme de la démocratie locale et régionale. Ils estiment que cette collaboration peut porter sur trois domaines particuliers: l'expression des attentes des citoyens, l'apport d'expertises dans les différents domaines d'intervention des collectivités locales et régionales, l'assistance au développement de la coopération décentralisée.

I. L'expression des attentes des citoyens

La Déclaration de la Conférence de Budapest a permis de souligner le rôle central des ONG dans le renforcement de la démocratie locale et régionale:

– en réduisant la distance entre les pouvoirs locaux et régionaux et les citoyens,

– en assurant leur représentation et la défense de leurs intérêts, dans leur diversité, non seulement auprès des gouvernements mais aussi auprès des pouvoirs locaux et régionaux qui, comme elles, sont l'une des expressions de la société civile dans les sociétés démocratiques.

L'approfondissement et la consolidation des relations entre ONG et pouvoirs locaux et régionaux peuvent apparaître de ce point de vue comme un aménagement au système représentatif local au travers de l'organisation de la participation, de l'information et de la consultation des citoyens sur les affaires de la collectivité.

Ces pratiques, formelles et informelles, répondront à une exigence d'information du citoyen plus récemment facilitée par l'émergence de l'e-démocratie et tendront à privilégier:

– la mise à disposition de l'information en amont des citoyens sur toutes les décisions publiques et de modes de compréhension nouveaux, ainsi que l'accès aux décisions préparatoires et au plus grand nombre possible de documents publics, tel que préconisé par la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents publics;

– la mise en œuvre de procédures de démocratie participative et directe au regard des différentes «bonnes pratiques» qu'elles auront pu identifier au niveau territorial (associations de quartiers, associations de développement au niveau du secteur ou de la région, associations d'habitants etc.).

Dans le respect du principe d'autonomie locale et régionale, les collectivités détermineront librement les critères de représentativité sur la base desquels les ONG pourront être associées à la gestion des affaires locales.

La collaboration entre ONG et pouvoirs locaux et régionaux doit ainsi permettre de dessiner de nouveaux modèles de bonne gouvernance, laissant une part plus grande à la participation des citoyens. A ce titre, les pouvoirs locaux et régionaux pourront, par exemple:

– associer les ONG à la préparation des dossiers dans des commissions de travail et autres et les inviter à y participer;

– recourir à l'expertise des ONG en tant que de besoin, sur des thèmes entrant dans leur champ de compétence;

– associer les ONG à la mise en œuvre des actions qu'ils conduisent, notamment au travers de l'information des citoyens par tout moyen approprié.

II. L'apport d'expertises dans les différents domaines d'intervention des collectivités locales et régionales

Les pouvoirs locaux et régionaux sont aujourd'hui engagés, dans la très grande majorité des Etats européens, dans un effort d'amélioration de la qualité de leur gouvernance et des politiques publiques dont ils ont la charge. Cette exigence de qualité concerne tant la conformité au droit que l'adéquation des politiques publiques avec les besoins et les attentes concrètes des citoyens.

Cette recherche de qualité, qui trouve sa traduction dans les procédures d'audit et d'évaluation des politiques publiques mises en place, comme les autres autorités publiques, par les pouvoirs locaux et régionaux, invite à un rapprochement entre ces derniers et les ONG: celles-ci ont en effet fréquemment développé une capacité d'expertise, notamment sur la base d'une analyse comparée des systèmes étrangers. Les pouvoirs locaux et régionaux peuvent ainsi tirer avantage de cette compétence et de l'expérience internationale acquise.

Dans cette perspective les ONG sont appelées à exercer un véritable rôle de laboratoire d'idées: leurs compétences, leur savoir-faire, leur capacité d'expertise, la confrontation constante entre points de vue qu'elles favorisent en leur

sein, leurs expériences et cultures différentes les invitent presque naturellement à exercer cette mission.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'engage à diffuser parmi ses membres l'information sur les différentes ONG et à mettre en valeur leur capacité d'expertise. La Conférence des OING s'engage, quant à elle, à inciter les ONG à respecter l'autonomie de décision des autorités locales et régionales et à accepter d'être appréciées en fonction de leur utilité sociale.

Le renforcement des liens existants entre pouvoirs locaux et régionaux et ONG doit ainsi permettre à ces dernières d'étendre leur action, et aux autorités locales et régionales d'accroître leur efficacité et leur légitimité par une meilleure compréhension des affaires publiques par les citoyens.

III. L'assistance au développement de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée ou transfrontalière est une des formes d'intervention des pouvoirs locaux et régionaux à l'étranger répondant à des intérêts communs entre collectivités territoriales. Le développement extrêmement important qu'elle a connu ces dernières années tant au niveau des domaines concernés que de son extension géographique ouvre incontestablement la voie à une coopération particulièrement étroite et adaptée entre les collectivités locales et régionales et les ONG. Elle constitue, par ailleurs, un élément de développement de la paix.

La diversification des domaines de la coopération décentralisée témoigne des limites inhérentes à une approche strictement économique et de la nécessité de prendre en compte des dimensions nouvelles telles que celles de l'enseignement et de la formation; du développement durable; de l'action sociale de la santé; de la recherche, de la culture et de l'appui institutionnel, tous domaines d'intervention privilégiés des collectivités publiques.

Ce développement rend aujourd'hui nécessaire pour les pouvoirs locaux et régionaux de nouer des partenariats avec des structures susceptibles de relayer leur action au plan international et de constituer une interface entre les différentes collectivités.

Le rôle des ONG pourrait être, dans ce contexte, double:

– par leur caractère international et leur enracinement géographique, comme «facilitateurs» de l'action internationale des pouvoirs locaux et régionaux et des relations entre collectivités, par la mise en relation des collectivités et par l'identification de besoins et de compétences complémentaires;

– comme «instrument» de l'action internationale des pouvoirs locaux et régionaux: en agissant au nom et pour le compte de collectivités qui, si elles ont le désir d'agir au plan international peuvent ne pas disposer de la capacité d'expertise, des compétences techniques ou des moyens humains pour le faire. Dans ce contexte, les ONG peuvent apparaître non plus seulement comme des «facilitateurs», mais bien comme des «acteurs», disposant d'une compétence mise au service des pouvoirs locaux et régionaux tout en respectant leur autonomie de décision.

---

1. Discussion et adoption par le Congrès le 29 mai 2008, 3e séance (voir document CG(15)10RES, projet de résolution présenté par S. Ylipulli (Finlande, R, NI), rapporteur).