



Strasbourg, le 17 mai 2010

CDL-UD(2010)018

fr. seul.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec  
le Département fédéral suisse des Affaires étrangères  
et  
l' « Executive Campus HSG de l'Université de Saint-Gall »

dans le cadre de la présidence suisse  
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

**CONFERENCE**

sur « Démocratie et décentralisation –  
Renforcer les institutions démocratiques  
par la participation »

**Saint-Gall, Suisse, 3-4 mai 2010**

**INTERVENTION**

de **M. Jean-Marie HEYDT**  
**Président de la Conférence des organisations internationales  
non gouvernementales du Conseil de l'Europe**





CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

## La Conférence des OING du Conseil de l'Europe CONF/PRES/SPEECH(2010)6 (french only)

**Intervention du Président de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe, Jean-Marie Heydt, à l'ouverture de la Conférence « Démocratie et Décentralisation – renforcer les institutions grâce à la participation », les 3 et 4 mai 2010, Saint Gall, Suisse**

Monsieur le Recteur,  
Monsieur le Président des Délégués des ministres,  
Excellences,  
Monsieur le Secrétaire général,  
Monsieur le Président de la Commission de Venise,  
Mesdames et messieurs,

Je voudrais remercier Mme la Présidente du Comité des ministres et les autorités Suisses d'avoir choisi ce thème car trop souvent il est prétexte à justifier des choix politiques alors que, pour l'occasion, vous nous offrez l'opportunité d'ouvrir un vrai débat qui saura nourrir les futurs travaux du Conseil de l'Europe.

**La démocratie** est notre objectif commun, un processus continu vers un système d'équilibre des pouvoirs et des responsabilités, qui devrait et peut permettre le respect des droits de l'homme et le bien-être des citoyens.

Cependant, nous savons tous que si le mot « démocratie » évoque un mode d'organisation de nos sociétés, où chaque membre, chaque citoyen, est appelé à y contribuer, il en est bien autrement dans la perception quotidienne que l'individu peut en avoir, dans certains pays.

Pour le citoyen, à fortiori pour l'électeur, ce mot s'est réduit, aurait perdu du sens, et souvent il évoque bien plus qu'il ne représente dans la réalité. Parfois, il est constamment prétexte à rassurer, car on l'invoque lorsqu'on veut faire croire que l'on ouvre un débat public alors que la décision est, hélas, déjà prise...

**Le principe de décentralisation**, quant à lui, ne repose pas obligatoirement sur la démocratie. La décentralisation consiste d'abord en un transfert de compétences aux autorités locales. Ce n'est que par la suite qu'elle est devenue démocratique dans les pays initialement centralisés qui, jusque là, concevaient cette décentralisation comme une déconcentration des services de l'Etat, comme une « libre administration des collectivités locales ». L'exemple de la France illustre très bien cette progression. La décentralisation est ainsi devenue un des moyens – une méthode – pour organiser les compétences et la société dans son ensemble, pour se rapprocher de l'objectif commun : la démocratie.

Il n'en demeure pas moins que le déficit démocratique que connaissent tous les pays nous conduit à poser le projecteur sur l'échelon le plus près des lieux de vies. C'est pourquoi nous évoquons la démocratie dite « de proximité ou locale » qui serait le moyen de renforcer la pertinence des politiques locales par une participation active des habitants. Dans ce domaine, le Conseil de l'Europe est à la base d'importants textes législatifs,



éléments fondamentaux des démocraties européennes. Parmi eux, la **Charte européenne de l'autonomie locale** qui définit les bases minimum de la décentralisation et de son organisation.

Ainsi, par le biais de la décentralisation, la « démocratie de proximité » encouragerait les citoyens, les habitants, à prendre une part active dans la prise de décision locale et renforcerait les fondements mêmes de la démocratie. Cette affirmation, nous la faisons nôtre, mais nous y ajoutons que tout va dépendre de la forme de la participation.

Dans ce **binôme « démocratie et décentralisation »**, le rôle de la société civile organisée est fondamental. Celle-ci représente un des acteurs de la possible mise en œuvre de la décentralisation du pouvoir, par l'écoute active des citoyens et l'accompagnement d'une dynamique concrète, sur le terrain, pour que les dispositifs prennent forme.

Les réflexions, menées au sein de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, nous ont conduits à nous interroger sur la pertinence des différents apports que pouvaient proposer la société civile aux pouvoirs décisionnels.

Il nous faut déjà rappeler les deux grands niveaux d'expression, autres que le suffrage universel :

- **Le niveau individuel** : celui des citoyens que l'on invite à participer à un débat sur une thématique. : y viendront et y participeront ceux qui se sentent concernés directement. Le risque est alors que celui qui s'exprime le mieux, qui parle le plus fort, soit perçu comme reflétant le point de vue culminant, mais pas le plus représentatif. Que peut faire de ceci un décideur politique ?
- **Le niveau de groupes de pressions** : celui des grandes organisations qui sont souvent spécialisées dans un domaine de compétence et vont naturellement exercer leur *lobbying* auprès des décideurs. La force et la qualité de leurs argumentaires peuvent laisser place à une sorte de pensée unique, dominatrice, mais pas forcément représentative au-delà du seul groupe qu'ils composent. Est-ce suffisant pour faciliter une décision politique objective ?

Entre ces deux niveaux extrêmes et quelque peu caricaturaux, se décline toute une série de niveaux intermédiaires que je ne développerais pas ici.

Pourtant, s'il existe des lieux d'expression possibles, de prise en compte du point de vue de l'individu, pourquoi le citoyen continue-t-il à bouder les urnes, à entretenir l'abstentionnisme et par voie de conséquence, ne signifie-t-il pas de la sorte que le déficit démocratique est toujours présent ?

Nous nous sommes interrogés sur les raisons qui faisaient que, malgré ces dispositifs, le camp des déçus perdure et, dans certains cas, se renforce.

Une des réponses, pour nous, est l'essence même de la mise en œuvre de la démocratie qui bien souvent ne concède une place qu'à des réponses, des avis, « majoritaires », excluant dès le départ, systématiquement l'écoute « analytique » de la multitude « minoritaire ». Que l'on ne s'y trompe pas, dans mon propos, il ne s'agit pas de prendre en compte la somme des argumentaires minoritaires, mais de sortir d'un système purement bipolaire.

Nous avons expérimenté, depuis bien longtemps, grâce au quadrilogue mais aussi au statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, et en collaboration à tous les niveaux des représentants de la société civile membres de la Conférence des OING, un système où toutes les voix, petites et grandes, faibles et fortes, réalistes et utopiques, pouvaient

s'exprimer. Et de cette expression, nous n'en avons pas extrait qu'une simple majorité, mais une véritable synthèse, porteuse de la richesse de nos diversités.

Le résultat de nos synthèses n'a pas vocation à devenir « objet de décision », mais à fournir des éléments contributifs aux débats menés par les décideurs politiques. Nous leur proposons ainsi une palette très représentative et synthétique d'avis n'excluant personne du débat.

De la sorte, on peut affirmer que la société civile organisée, qui s'engage sur le bien commun, est proche des citoyens et représente une voix sincère et désintéressée. C'est pourquoi elle est un des partenaires des politiques publiques tout en maintenant la spécificité de son indépendance. De ce fait, elle peut devenir un adjuvant de la « démocratisation » d'un pays et de la mise en œuvre de sa « décentralisation ».

Pour illustrer mes propos, je donnerai l'exemple du **Code de bonne pratique sur la participation civile au processus décisionnel**. La Conférence des OING a élaboré ce code, à la demande du Forum pour l'Avenir de la démocratie, qui, après avis du Comité des Ministres, de l'Assemblée Parlementaire et du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux, est désormais proposé aux Etats membres pour l'utiliser et le mettre en œuvre.

Ce code nous offre les instruments concrets pour mettre en place une démocratie participative, équilibrée et durable, dont la Suisse est un réel exemple. Il répond aussi aux exigences de la décentralisation et de la subsidiarité qui prévoient de résoudre les problèmes à l'échelon le plus bas, avant de passer à l'échelon supérieur. Les citoyens et la société civile représentant, eux, le niveau le plus « proche » d'une lecture fidèle des besoins pour lesquels il apporte des possibles solutions concrètes.

La **décentralisation et l'action de la société civile organisée** est de fait un axiome indissoluble de la démocratie. Et si notre objectif est celui d'une croissance économique partagée (et non oligarchique), durable et respectueuse des droits de l'homme et de son environnement, c'est bien sur de tels principes, avec de tels outils, qu'il nous faut absolument travailler ensemble si l'on veut renforcer nos institutions démocratiques et ainsi véritablement promouvoir la démocratie.

Je vous remercie pour votre attention.

