

**Systemes électoraux :
renforcer la démocratie au XXI^e siècle**

**Forum pour l'avenir de la démocratie
Session 2009**

Kiev (Ukraine)
21-23 octobre 2009

Direction générale de la démocratie et des affaires politiques
Edition du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

Electoral systems: strengthening democracy in the 21st century

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie du document doit être adressée à la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à cette publication doit être adressée à la Direction générale de la démocratie et des affaires politiques (democracy@coe.int).

SOMMAIRE

Préface	7
Conclusions par les rapporteurs généraux	9
Observations par les rapporteurs généraux	19
Yuri Kluchkovsky <i>Président adjoint de la Commission parlementaire pour le développement national et l'autonomie locale, Verkhovna Rada, Ukraine</i>	19
Hendrik Daems <i>Membre de la commission des questions politiques, Assemblée parlementaire</i>	28
Jean-Claude Frécon <i>Vice-Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe</i>	31
Discours d'ouverture du Forum	35
Thorbjørn Jagland <i>Secrétaire Général du Conseil de l'Europe</i>	35
Samuel Žbogar <i>Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe Ministre des Affaires étrangères de la Slovénie</i>	38
M. Göran Lindblad <i>Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et président de la commission des questions politiques</i>	42
Keith Whitmore <i>Président du Comité institutionnel du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux</i>	45

M. Victor Iouchtchenko <i>Président de l'Ukraine</i>	49
Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel – Présentation	53
Jean-Marie Heydt <i>Président de la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe</i>	53
Perspectives européennes	55
Arnold Rüütel <i>Ancien Président de la République d'Estonie</i>	55
Maria Leissner <i>Ambassadrice itinérante pour la démocratie, présidence suédoise de l'Union européenne</i>	58
Šarūnas Adomavičius <i>Vice-ministre des Affaires étrangères de la Lituanie</i>	62
Table ronde de haut niveau sur « L'avenir des élections » – Résumé des débats	67
Ateliers	73
<i>Thème 1 : Elections générales dans une démocratie moderne</i>	
<i>Atelier 1A : Renforcer la légitimité des élections : lois, institutions et processus</i>	73
Kåre Vollan <i>Spécialiste des systèmes électoraux, Norvège</i>	
<i>Document d'orientation</i>	73
<i>Rapport d'atelier</i>	86
<i>Atelier 1B : Le rôle des partis politiques dans les processus électoraux</i>	93
Peter Ferdinand <i>Université de Warwick, Royaume-Uni</i>	
<i>Document d'orientation</i>	93
<i>Rapport d'atelier</i>	100

**Thème 2 : Elections à différents niveaux
et processus participatifs**

**Atelier 2A : Renforcer la participation et l'inclusion
dans les scrutins, notamment au niveau local 107**

Professeur Robin Hambleton
*Cities Research Centre, University of the West of England,
Bristol*

Document d'orientation 107

Rapport d'atelier 117

**Atelier 2B : Elections à différents niveaux de gouvernance :
impacts mutuels et synergies 126**

Professeur Hermann Schmitt
*Chargé de recherche en sciences politiques,
université de Mannheim, Allemagne*

Document d'orientation 126

Rapport d'atelier 131

**Thème 3 : Médias et société civile :
acteurs principaux des élections démocratiques**

**Atelier 3A : Le rôle des médias pour garantir
des élections équitables 138**

Corina Cepoi
*Directrice de projet, Centre du journalisme indépendant,
Chisinau, Moldova*

Document d'orientation 138

Rapport d'atelier 143

**Atelier 3B : La société civile, un moteur pour des élections
transparentes et inclusives 149**

Cyril Ritchie
Représentant de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Document d'orientation 149

Rapport d'atelier 153

Séance de clôture	159
Jean-Marie Heydt <i>Président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe</i> ...	159
Oleksandr Horin <i>Vice-ministre des Affaires étrangères d'Ukraine</i>	162
Zorab Mnatsakanian <i>Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, représentant permanent de l'Arménie auprès du Conseil de l'Europe</i>	164
M. Lluís Maria de Puig <i>Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i> ..	167
Annexes	171
Annexe I <i>Programme du Forum pour l'avenir de la démocratie</i>	171
Annexe II <i>Code de bonne pratique pour la participation civile dans le processus décisionnel</i>	187

PRÉFACE

Le Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe (ci-après le Forum) vise à promouvoir la démocratie à tous les niveaux de gouvernance et à stimuler la réflexion paneuropéenne sur ses multiples aspects. Il aborde les principaux problèmes politiques que rencontre l'Europe aujourd'hui selon une approche intégrée en associant tous les acteurs d'une société véritablement démocratique : les parlements, les gouvernements, les autorités locales et régionales et la société civile, ainsi que les médias et les milieux universitaires.

Caractérisé par son ouverture, sa responsabilité partagée et son approche horizontale, le Forum est un mécanisme bien établi et sans égal qui concourt à l'action du Conseil de l'Europe.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Conférence des organisations internationales non gouvernementales et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) jouent un rôle moteur dans ce processus permanent. Le Forum permet aussi de maintenir un dialogue actif avec l'Union européenne, l'OSCE, « International IDEA » et d'autres partenaires internationaux.

La cinquième session du Forum, tenue du 21 au 23 octobre 2009, à Kiev (Ukraine), avait pour thème les « Systèmes électoraux : renforcer la démocratie au XXI^e siècle ». Quelque 300 participants ont examiné les liens entre les systèmes électoraux et la gouvernance démocratique au sens large.

Le message central du Forum 2009 pour l'avenir de la démocratie était le suivant : « Dans une démocratie véritable, le peuple est souverain et la décision appartient à celui/celle qui vote. » Le Forum a souligné la nécessité d'associer plus étroitement les citoyens aux processus électoraux, d'accroître la participation électorale et de

s'assurer que les procédures sont absolument démocratiques à tous les stades.

Face à la crise de confiance des citoyens dans les institutions politiques, les conclusions insistent sur la nécessité de redynamiser les pratiques démocratiques grâce à des processus décisionnels participatifs et crédibles qui renforcent la culture politique. En outre, confrontés à leur propre crise majeure et à la remise en question de leur rôle traditionnel, les partis politiques devront prendre des mesures similaires. Bien qu'il n'existe pas de système électoral idéal, le but du Conseil de l'Europe est de faire de son espace la plus vaste zone d'élections « libres et équitables », en unissant ses Etats membres autour d'un ensemble de principes démocratiques communs.

Les acteurs clés du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres procèdent actuellement à un examen des conclusions du Forum de manière à traduire en actes la contribution du Forum.

CONCLUSIONS PAR LES RAPPORTEURS GÉNÉRAUX

« Dans une démocratie véritable, le peuple est souverain et la décision appartient à celui/elle qui vote. »

1. Tel a été le principal message du Forum 2009 pour l'avenir de la démocratie, organisé à Kiev (Ukraine) du 21 au 23 octobre sur le thème général « Systèmes électoraux : renforcer la démocratie au XXI^e siècle ». Le Forum s'est intéressé aux liens entre les systèmes électoraux et la gouvernance démocratique au sens large. En examinant les pratiques et leur impact aux niveaux local, régional et national, le Forum s'est penché sur les moyens de renforcer le caractère démocratique des processus électoraux en identifiant les rôles respectifs des pouvoirs publics, de la société civile et des médias. Il a aussi traité, entre autres, des moyens de lutter contre la privation du droit de vote et le désengagement, d'améliorer la représentativité, d'accroître la participation des groupes défavorisés et de promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

2. Le Forum avait pour objectif de confronter les expériences et d'identifier les mesures en vue d'améliorer la législation et les processus électoraux, de garantir une administration électorale équitable, efficace, transparente et responsabilisée, d'inverser la tendance au déclin de la participation électorale et à la baisse de confiance envers les institutions de la démocratie représentative, et de revitaliser les pratiques démocratiques grâce à des processus décisionnels crédibles et inclusifs qui renforcent la culture politique.

3. Des élections démocratiques sont décisives pour garantir que la volonté du peuple soit respectée lorsqu'il s'agit de former la législature et le gouvernement à tous les niveaux. Le processus de transformation du résultat d'un scrutin en mandats politiques doit se dérouler de manière équitable, impartiale et fiable. Les citoyens doivent être sûrs que leur volonté collective a été respectée et, de leur côté, ils accepteront le verdict sorti des urnes.

4. Il n'y a pas de système électoral unique qui pourrait servir de modèle pour chaque pays. Chaque système présente des avantages et des inconvénients, et le choix dépend d'un certain nombre de facteurs, tels que le contexte historique et le système politique et de partis. Le Conseil de l'Europe a pour objectif que chacun s'entende sur l'ensemble des principes qui font que des élections seront considérées comme « libres et équitables », conformément aux normes démocratiques. Ces normes doivent être pleinement mises en œuvre dans toutes les élections qui se déroulent sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe, de ceux qui aspirent à le devenir ou de ceux qui s'engagent dans une relation privilégiée avec l'Organisation. Ainsi, l'espace du Conseil de l'Europe deviendrait la plus vaste zone d'élections « libres et équitables » dans le monde. Telle est l'ambition qu'il devrait se fixer pour les prochaines années.

5. Le Code de bonnes pratiques en matière électorale¹, adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et avalisé par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Congrès), consacre cinq principes fondamentaux d'une élection démocratique : le suffrage doit être universel, égal, libre, secret et direct. Cela doit s'accompagner, entre autres, du respect des droits fondamentaux, de l'organisation de l'élection par un organe impartial, du contrôle effectif par des observateurs électoraux et de l'existence de systèmes de recours efficaces, y compris devant les tribunaux.

6. La démocratie participative étant complémentaire de la démocratie représentative, les organisations de la société civile peuvent être un moteur pour des élections transparentes et inclusives. Elles peuvent contribuer à l'instauration de bonnes pratiques électorales dans les domaines du financement, de la conduite des campagnes et d'un dialogue ouvert, de l'éducation des candidats et des électeurs, de la représentation et de la défense des droits électoraux des personnes appartenant à des minorités, des personnes vulnérables ou issues de groupes défavorisés de la population, de l'observation des élections ainsi que de la rédaction et de l'évaluation de la législation électorale.

1. *Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2003.

7. Dans ce contexte, le Forum accueille favorablement le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (ci-après le Code), préparé par la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe (OING) sur la base des recommandations formulées lors des sessions antérieures du Forum. Le Code est un instrument précieux pour toutes les parties prenantes car il vise à étayer les principes généraux, lignes directrices, outils et mécanismes permettant la participation active des organisations non gouvernementales (ONG) à la prise de décision politique. Le Conseil de l'Europe est invité à assurer la promotion du Code.

* *
*

A la lumière du contexte décrit ci-dessus, le Forum a conclu

a. au regard des principes et du cadre réglementaire

8. Comme l'indique la Déclaration de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral, la législation électorale doit être stable et prévisible. Toutefois, les systèmes électoraux, au sens large, ne sont pas statiques et devraient être à même de répondre aux évolutions de la société telles que l'engagement citoyen plus affirmé dans la vie publique et le sens accru des responsabilités, la tendance à l'abaissement de l'âge du droit de vote, l'aspiration croissante des femmes à une participation plus égalitaire et les rapides évolutions des technologies de l'information et de la communication (TIC). Toutefois, à moins qu'il ne s'agisse de corriger des déficiences démocratiques, il faut éviter de modifier la législation ou les règles électorales durant la période préélectorale.

9. Ce n'est que par l'impartialité, l'indépendance et un haut degré de professionnalisme de leurs membres que les commissions électorales, à tous les niveaux de gouvernance, peuvent parvenir à la transparence et à la responsabilisation nécessaires et susciter la confiance du public. C'est pourquoi il importe d'élaborer et de mettre en œuvre des règles cohérentes régissant les commissions électorales, la méthode de nomination de leurs membres et l'équilibre de leur composition, ainsi que de les former convenablement.

10. Les seuils légaux ou autres, ainsi que les obstacles à l'encontre des candidats indépendants, influent de manière significative sur l'accès au parlement. La Commission de Venise a adopté un rapport sur ce sujet ; elle est encouragée à poursuivre ces travaux. De même, l'APCE est encouragée à finaliser son rapport sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui ont un impact sur la représentativité. Cela comprenant les seuils naturels et autres tels que les dépôts disproportionnés requis pour s'enregistrer en tant que candidats.

11. Les femmes devraient être représentées de manière équitable à toutes les étapes du processus électoral. Les préjugés doivent être éliminés. Les Etats membres et les partis politiques devraient prendre des mesures pour améliorer les conditions de participation et de représentation des femmes tout au long du processus électoral. Ces mesures devraient inclure une éducation civique prenant en compte les questions homme/femme et l'adaptation éventuelle des systèmes électoraux pour les rendre plus ouverts à la représentation des femmes en politique, y compris par l'introduction de quotas pour les candidatures.

12. Les personnes appartenant à des minorités nationales doivent être représentées de manière adéquate lors des élections. Dès lors, il est important que des mesures juridiques et pratiques soient prises pour éviter tout déni du droit de vote et pour assurer leur participation dans les instances élues.

13. Bon nombre de pays permettent à leurs ressortissants résidant à l'étranger de participer aux élections. Il conviendrait de faciliter au maximum leur vote par tous les moyens appropriés.

14. La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local vise à faire participer pleinement les résidents étrangers à la vie de leur localité de résidence, y compris pour ce qui est des processus électoraux. Les Etats membres sont invités à ratifier et à appliquer pleinement cette convention.

15. Chacun doit avoir un accès égal à l'information aussi bien au moyen des médias traditionnels que des nouveaux médias électroniques et canaux de communication (« blogs » politiques, réseaux sociaux, etc.), nonobstant les risques inhérents au fossé numérique.

16. L'accès équitable aux médias pour toutes les forces politiques en lice constitue une condition préalable à une couverture équilibrée des élections et donc au caractère libre et équitable de celles-ci. Les cadres réglementaires devraient être guidés par les principes de l'égalité d'accès, de la non-ingérence des pouvoirs publics dans les activités des journalistes et autres personnels des médias et leur accès à l'information, ainsi que de l'indépendance éditoriale.

17. Les médias ont des droits, mais aussi des responsabilités, en particulier pour ce qui est d'un haut degré de professionnalisme. Cela est d'autant plus important s'agissant des sondages d'opinion, ainsi que de l'obligation pour les radiodiffuseurs du service public et, en principe, les diffuseurs privés de couvrir les campagnes électorales et l'issue des scrutins de manière équilibrée et équitable. Ces responsabilités et obligations doivent être clairement établies dans le cadre de mesures de nature réglementaire ou d'autorégulation, elles doivent être respectées par les médias.

b. au regard de la pratique

18. Les partis politiques sont confrontés à une diversité de défis et leur rôle dans la société contemporaine évolue. Toutefois, ils demeurent un vecteur important pour l'expression des choix politiques. C'est pourquoi la participation des partis politiques aux processus électoraux devrait être garantie conformément aux recommandations de l'APCE et de la Commission de Venise, en particulier en traitant les questions ci-après au regard de normes communes :

- démocratie et transparence au sein des partis politiques ;
- sélection et nomination des candidats ;
- règles claires et équitables pour le financement des campagnes ;
- égalité d'accès aux *mass media* ;
- système de réclamations et de plaintes permettant une procédure rapide de résolution des différends ;
- pourvoi des sièges vacants.

19. Les dispositions du Code de bonne conduite en matière de partis politiques, proposé par la session 2006 du Forum pour l'avenir de la démocratie et par l'APCE, et adopté par la Commission de Venise en décembre 2008, devraient être observées par tous les partis politiques

tout au long du processus électoral. L'APCE et toutes les autres parties prenantes du Forum devraient promouvoir l'adoption du Code par les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

20. L'utilisation abusive des ressources administratives par les forces politiques au pouvoir aux fins de campagnes électorales est un problème particulièrement répandu et récurrent, observé lors de nombreuses élections. Cela va de la « publicité » cachée à l'utilisation de ressources officielles pour les rassemblements et réunions à des récompenses en espèces ou en nature.

21. L'absence ou la divulgation insuffisante des données financières par les partis et candidats est également un problème récurrent. Il convient de s'y attaquer afin de contrecarrer la méfiance croissante des citoyens envers la classe politique, qui se traduit souvent par une diminution du nombre de membres des partis et un moindre engagement dans la vie politique.

22. De manière plus générale, la question du financement des campagnes électorales doit être traitée, et des indicateurs de référence clairs doivent être mis en place pour éviter la croissance exponentielle du coût des campagnes et parvenir à une transparence totale et à une responsabilisation pleine et entière. Le Conseil de l'Europe serait particulièrement bien placé pour approfondir ces questions, entre autres sur la base des codes susmentionnés.

23. Des mesures devraient être prises pour accroître le niveau de participation, par exemple en laissant suffisamment de temps entre l'annonce des candidatures et le jour du scrutin. Cela permettrait aux électeurs de s'informer de manière appropriée sur les choix de vote qui leur sont proposés. En outre, les procédures de vote devraient être facilitées pour tous, en particulier pour les groupes défavorisés tels que les personnes handicapées ou privées de liberté. Les pouvoirs publics pourraient également organiser des campagnes d'information objectives pour mobiliser les électeurs et lutter contre l'abstentionnisme.

24. Il est nécessaire d'améliorer en permanence les procédures de vote dans tous les Etats membres. Ceux-ci devraient prendre des mesures efficaces et globales pour garantir l'exactitude des systèmes

d'enregistrement des électeurs. Ils devraient également envisager de recourir aux TIC dans ce domaine.

25. L'introduction de différents modes de vote électronique, y compris le vote électronique à distance via internet, a été largement débattue lors du Forum de 2008 à Madrid dont les conclusions demeurent valides. Le vote électronique – y compris pour les ressortissants résidant à l'étranger – ne se développera pas sans un haut degré de fiabilité de l'administration électorale. L'un des éléments importants pour instaurer la confiance réside dans une certification indépendante des systèmes de vote électronique. Le Conseil de l'Europe serait bien placé pour examiner cette question d'une perspective comparative. De plus, le Forum note qu'un nombre croissant d'Etats membres soutient l'introduction du système de vote par internet pour divers processus électoraux non politiques portant, par exemple, sur des questions sociales, d'entreprise ou de santé.

c. au regard du contrôle et du suivi

26. L'observation des élections est fondamentale pour inspirer confiance dans un système électoral et dans les institutions responsables de l'administration des élections. Le rôle des missions internationales d'observation des élections au niveau national menées par des institutions telles que l'APCE, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (AP-OSCE), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE-BIDDH) et le Parlement européen (PE) revêt une importance cruciale. Pour sa part, le Congrès assume un rôle semblable pour les élections locales et régionales en partenariat avec le Comité des régions de l'Union européenne et l'OSCE-BIDDH. Le rôle des organisations non gouvernementales dans ce domaine est aussi apprécié.

27. Dans les Etats membres, la réglementation pertinente devrait garantir les droits des observateurs, tant nationaux qu'internationaux, et définir leurs responsabilités. Elle devrait également prévoir des procédures simples et transparentes pour l'accréditation des observateurs, pour des recours rapides devant les autorités nationales et locales et pour des procédures d'appel effectives. Dans ce contexte, le Forum se félicite de la préparation d'un rapport de l'APCE sur un statut des

observateurs des élections reconnu au niveau international. D'autre part, la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux, tous deux approuvés le 27 octobre 2005 à New York par plus d'une vingtaine d'organisations et institutions, devraient être pleinement promus et mis en œuvre.

28. Les observateurs électoraux nationaux – y compris les observateurs non partisans – jouent un rôle fondamental pour garantir que le processus électoral se déroule de manière libre et équitable. Ils peuvent jouer un rôle crucial dans le suivi de la couverture médiatique durant la période préalable et durant la campagne électorale et immédiatement après. Le Forum encourage les ONG concernées à intensifier leurs échanges mutuels d'expériences sur l'observation des élections. Les institutions internationales et nationales, y compris le Conseil de l'Europe, sont invitées à élaborer des programmes de sensibilisation et de formation destinés aux observateurs électoraux nationaux.

29. La confiance dans le décompte et la compilation des résultats est essentielle. Cela implique la transparence. La présence des observateurs, des représentants des candidats et des médias doit être admise ; ils doivent avoir accès aux procès-verbaux. Le Forum demande qu'une transmission et une publication rapides des résultats soient assurées, à tous les niveaux, y compris, quand cela est possible, sur l'internet.

30. La période qui suit immédiatement un scrutin fait partie intégrante du cycle électoral. Il est essentiel que toutes les parties prenantes s'engagent à garantir une confirmation et une mise en œuvre pacifiques des résultats du scrutin grâce à un processus transparent et équitable incluant un système efficace de recours.

31. L'expérience du Programme du Conseil de l'Europe sur l'assistance préélectorale a montré que les insuffisances de la législation et des systèmes électoraux dans certains Etats membres exigent un suivi et une supervision systématiques, y compris le suivi de la couverture médiatique tout au long des différentes étapes du processus électoral. Le Conseil de l'Europe, y compris l'APCE et le Congrès, par le biais de leurs procédures de suivi (*monitoring*), est invité à élaborer ou à consolider des processus qui lui permettent d'assurer ce rôle en étroite coopération avec d'autres acteurs internationaux en ce domaine.

* *
*

32. Toutes les parties prenantes impliquées dans le Forum sont invitées à conjuguer leurs efforts pour déterminer les moyens les plus efficaces qui permettront de traduire les conclusions de cette session en actions concrètes, au sein de leurs institutions respectives tant au niveau européen que national.

33. Le Forum exprime sa satisfaction et sa gratitude au Président de l'Ukraine et au Gouvernement ukrainien pour l'excellente organisation de la session de 2009 et leur généreuse hospitalité.

34. A l'invitation des autorités arméniennes, la session 2010 du Forum se tiendra à Erevan, sur le thème « Consensus du Conseil de l'Europe sur les principes de la démocratie ».

OBSERVATIONS PAR LES RAPPORTEURS GÉNÉRAUX

Yuri Kluchkovsky

*Président adjoint de la Commission parlementaire
pour le développement national et l'autonomie locale,
Verkhovna Rada, Ukraine*

Le choix du système électoral : quelques enseignements de l'expérience ukrainienne

C'est un honneur pour moi que de m'exprimer au nom de l'Ukraine, pays hôte de ce forum, qui compte parmi les Etats et démocraties les plus jeunes tout en étant aussi l'une des plus vieilles nations d'Europe.

Il faut savoir que seule la frange occidentale de l'Ukraine a été concernée par la première vague de démocratisation qui a déferlé sur l'Europe au XIX^e siècle. Dans la plus grande partie du pays, les premières élections plus ou moins pluralistes – sans qu'elles soient à ce stade véritablement démocratiques – ont eu lieu en 1989, il y a tout juste vingt ans.

Au cours de sa brève période d'indépendance – brève au regard de l'Histoire –, l'Ukraine s'est employée à renforcer sa démocratie, ce qui pourrait expliquer pourquoi nous avons connu quatre systèmes électoraux différents au niveau national, et deux autres systèmes que nous avons testés à l'échelon régional et local.

Le système électoral est réputé être l'un des piliers essentiels d'un gouvernement démocratique. D'où l'intérêt et les discussions que suscitent les incidences politiques et sociales propres à chaque système électoral.

Le débat autour des systèmes électoraux est sans fin et d'autant plus vaste que ses variantes sont innombrables. Pourtant, bien qu'il n'existe pas de système électoral idéal, nous nous devons d'examiner, de peser et de choisir celui qui semble convenir le mieux pour un pays donné

dans une situation déterminée. Le choix d'un système électoral obéit souvent à des objectifs politiques bien précis.

Mais y a-t-il des limites générales à ce choix ? Certains systèmes électoraux potentiels sont-ils incompatibles avec la notion de démocratie ? Un système électoral conçu par la classe politique doit-il être approuvé par le peuple, par la société civile ?

A toutes ces questions, je réponds par l'affirmative. Certaines obligations doivent apparaître comme des conditions préalables à l'élaboration de politiques ciblées, conditions auxquelles il faut se plier si l'on veut que le système électoral en question soit réputé démocratique et jugé équitable par le peuple.

Le premier préalable veut que tous les systèmes électoraux soient conformes aux normes et principes fondamentaux internationalement admis qui régissent les élections. Six d'entre eux sont présentés comme les « principes du patrimoine électoral européen » dans un document du Conseil de l'Europe qui fait ici référence, à savoir le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise en 2002. Ces principes sont le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, et la périodicité des élections. Le Code dispose que « le choix du système électoral est libre, sous réserve du respect des principes mentionnés ci-dessus ». J'ajouterai qu'il faut également tenir compte de l'obligation juridique de veiller à la constitutionnalité du système électoral au plan national (plutôt qu'international) ; il doit respecter le statut que la Constitution confère à l'organe élu. Cette règle est importante pour les systèmes électoraux qui encadrent des scrutins organisés aux niveaux infranationaux. Nous avons nous-mêmes commis cette erreur, malheureusement, lorsque nous avons choisi le système dont relèvent les élections des conseils régionaux (*oblast*) et des conseils de district (*rayon*).

Les six principes que pointe le Code sont complétés, dans la législation ukrainienne, par un certain nombre d'autres principes. Le premier est celui, bien connu, des élections régulières. Inscrite dans plusieurs instruments juridiques internationaux (à commencer par la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies), cette obligation est d'une grande importance pour toutes ces nations qui, des décennies durant, ont vécu avec cette affirmation tranchante de Staline : « Celui

qui vote ne décide rien, celui qui compte les votes contrôle tout. » La lutte contre la falsification des résultats des scrutins et autres agissements tendant à « corriger » la volonté des électeurs demeure donc le problème le plus urgent.

L'obligation de tenir des élections régulières se trouve indirectement inscrite dans le Code de bonne conduite en matière électorale, par le biais des garanties procédurales dont sont assortis les principes explicitement énoncés. Ces garanties sont les suivantes : premièrement, un organe impartial doit être compétent pour l'application du droit électoral ; deuxièmement, la possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux ; enfin et surtout, il doit exister un système de recours efficace. Tels sont, semble-t-il, les grands critères dont s'accompagnent des élections régulières. En Ukraine, nous insistons aussi sur le critère du vote *personnel* et du vote *unique*.

Nous avons, d'une manière générale, réussi à régler le problème du vote « de préférence » (un euphémisme qui renvoie parfois au « vote familial »), mais nous considérons le vote par procuration inacceptable. Le fait qu'il soit utilisé dans quelques pays européens a apparemment été la seule raison qui ait conduit à exclure le vote personnel des principes du patrimoine électoral européen.

Le vote unique consiste à demander à l'électeur de s'exprimer une seule fois et dans un seul bureau de vote au cours d'une même série de consultations électorales. Cette règle est capitale lorsque le système électoral fait que l'électeur dispose de plusieurs voix (c'est le cas, par exemple, des systèmes hybrides) ou lorsque plusieurs scrutins se déroulent simultanément. Avec le vote unique, toute tentative d'un électeur de voter dans plusieurs bureaux est illégale et doit être évitée ou sanctionnée.

Au minimum, nous retenons le principe du vote facultatif, où la participation des électeurs à un scrutin relève simplement d'un droit et non d'une obligation. Cela signifie aussi que l'Etat est tenu de veiller à ce que chaque électeur puisse exprimer sa voix sans discrimination aucune, notamment en termes de domiciliation ou de résidence.

Nous comprenons, en Ukraine, l'importance des principes fondamentaux qui régissent les élections. Ce sont précisément eux qui ont étayé le fameux arrêt de la Cour suprême ukrainienne lors des dernières élections présidentielles en décembre 2004. La Cour a souligné que le vote formel et le décompte officiel des voix ne pouvaient être qualifiés de véritables élections dès lors que les grands principes en la matière avaient été largement bafoués.

Cela étant, les interprétations quant à la teneur et au mode d'application de ces principes fondamentaux (ou, du moins, de certains d'entre eux) peuvent varier selon les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'heure est à présent venue, à nos yeux :

- 1) de définir le contenu des principes fondamentaux en des termes généraux mais dépourvus d'ambiguïté ;
- 2) de fixer des procédures et mécanismes qui permettraient l'application positive de ces principes ;
- 3) d'établir des procédures et mécanismes qui permettraient de les défendre (mécanismes préventifs) et de remédier aux conséquences de tout manquement (recours effectifs).

Ces trois points recouvrent un grand nombre de questions très précises qui pèsent sur le choix d'un système électoral.

Même le suffrage universel soulève certains problèmes (vis-à-vis des minorités, des étrangers, des détenus, du personnel militaire, etc.). Outre ces catégories particulières, dont les droits de vote font l'objet de débats d'ordre juridique (les Etats membres optant chacun pour des solutions différentes), les garanties procédurales concernant l'application positive du droit de vote protégé par la loi sont elles aussi source d'interrogations. Pour la plupart des électeurs qui se rendent dans les bureaux de vote afin de participer à un scrutin, il n'y a là bien entendu aucune difficulté. Mais il arrive que certains ne puissent, pour diverses raisons, se rendre au bureau de vote où ils sont inscrits. S'il incombe effectivement à l'Etat de faire en sorte que chaque électeur soit en mesure de voter, il faut qu'il mette (juridiquement) en place des modalités de vote supplémentaires. Nous partageons les doutes dont le Code se fait l'écho quant au vote par correspondance ; nous faisons nôtre le principe du vote personnel, qui exclut le vote par procuration, et considérons le vote anticipé comme une procédure

peu sûre pour assurer des élections régulières. Nous nous trouvons ainsi confrontés à une situation délicate, en termes de procédures de vote, pour au moins trois catégories d'électeurs : ceux qui ne peuvent se rendre au bureau de vote en raison d'une maladie ou d'une infirmité, ceux qui sont absents et loin de chez eux le jour du scrutin, et ceux qui sont à l'étranger à cette date.

Permettez-moi de m'arrêter quelques instants sur ce dernier cas de figure. Les Etats qui respectent le principe du vote personnel doivent ouvrir des bureaux de vote en dehors de leur territoire souverain. Les Etats membres du Conseil de l'Europe n'ont cependant pas indiqué quelle devrait être normalement l'approche à suivre pour l'ouverture de bureaux de vote dans d'autres pays. Les pratiques sont très variables. Compte tenu de ce qu'ils sont environ un million de ressortissants ukrainiens à être dispersés sur le continent européen (presque tous des électeurs potentiels), et conscient de tous les problèmes que cela implique, notre pays souhaiterait que soient adoptées des recommandations communes tendant à normaliser les pratiques en la matière ou, à tout le moins, que l'on parvienne à arrêter certaines positions communes. La question du droit de vote des étrangers aux scrutins organisés dans leur pays de résidence est étroitement liée à celle de leurs droits au regard des scrutins tenus dans leur pays d'origine et dans le pays dont ils sont ressortissants.

L'application pratique du principe du suffrage universel suppose l'inscription des électeurs au plan national (en Ukraine, le registre national des électeurs peut être considéré comme étant à présent opérationnel – il se présente sous la forme d'une base de données informatisée). Les principes fondamentaux exigent ici que chaque électeur ne figure qu'une seule fois dans le registre. Or c'est sur ce plan que les difficultés sont nombreuses en Ukraine, car le pays compte plus de 30 millions d'électeurs. Nous espérons que les travaux que nous réalisons sur la base de données évoquée permettront de régler le problème dans un délai d'un ou deux ans.

Les différences d'interprétation de certains principes affectent les modalités et procédures suivies pour leur application pratique. Ainsi, le Code estime que le principe d'égalité concerne le suffrage égal et l'égalité des chances (des candidats et des partis).

Ici aussi, le suffrage égal peut renvoyer soit à la notion de nombre égal de voix pour chaque électeur (c'est le côté dit formel), soit à celle d'égalité des droits de vote (c'est le côté dit matériel). Ces deux aspects peuvent influencer sur le choix du système électoral.

En fait, si l'on veut opter pour le scrutin proportionnel dans des circonscriptions où il y a plusieurs personnes à élire, l'aspect formel suppose que l'on prenne des circonscriptions de taille égale (c'est-à-dire ayant chacune le même nombre de sièges à pourvoir). Même les circonscriptions où il n'y a qu'une seule personne à élire se heurtent au problème, bien connu, du découpage électoral – au regard de l'aspect matériel de l'égalité.

Ces problèmes sont plus faciles à résoudre dans les systèmes de représentation proportionnelle, qui reposent sur des listes de candidats. Avec les scrutins de liste, il est cependant beaucoup plus difficile de parvenir à représenter les divers types de groupes minoritaires (ou sous-représentés). Les systèmes de quotas, qui cherchent à garantir la représentation des femmes, des minorités nationales, etc., doivent prévoir des mécanismes particuliers pour ne pas enfreindre le principe d'égalité des chances (la « discrimination positive » envers un groupe donné se traduit bien souvent par une discrimination négative à l'encontre d'un autre groupe). De plus, les critères en vertu desquels une discrimination positive est appliquée à certaines catégories de la population (autres que les femmes) sont imprécis. En tout état de cause, le système à liste ouverte (à l'instar de toute autre formule permettant de voter pour des candidats à titre individuel) rend inopérant le système des quotas.

On notera aussi que des principes différents peuvent se trouver en concurrence. Le meilleur exemple est l'opposition qui existe entre le principe d'égalité (au sens de l'égalité des chances) et les élections libres (au sens de la possibilité pour l'électeur de se forger librement son opinion). Il n'est guère facile, en effet, de concilier l'exigence d'assurer aux candidats et aux partis une égalité d'accès aux médias avec la liberté éditoriale, généralement considérée comme une manifestation de la liberté d'expression. La publicité, mais aussi ce que l'on appelle les commentaires et analyses politiques présentés dans les médias – audiovisuels, en particulier – doivent être encadrés afin d'éviter qu'ils ne deviennent un instrument de manipulation de

l'opinion publique. Cette utilisation abusive des médias durant les campagnes électorales, souvent encouragée par les propriétaires de ces médias en fonction de leurs intérêts politiques, peut menacer non seulement l'égalité de traitement des candidats qui se présentent à une élection et des partis qui les désignent (principe d'égalité), mais aussi le libre arbitre des électeurs, qui constitue un aspect important des élections libres.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée sur ce problème à plusieurs reprises et a notamment fait connaître sa position dans le célèbre arrêt *Bowman c. Royaume-Uni*. Tout en reconnaissant que la liberté d'expression est l'une des conditions préalables à des élections libres, la Cour a souligné que, dans certains cas, les deux exigences (droit à des élections libres et liberté d'expression) peuvent être conflictuelles, de sorte qu'il peut s'avérer nécessaire de prévoir des restrictions à la liberté d'expression durant des élections. Ces restrictions visent à garantir la libre formation et la libre expression de la volonté du peuple lors du scrutin. La Cour a laissé aux Etats membres une vaste marge d'appréciation pour trouver l'équilibre entre ces deux principes. A mon sens, l'heure est venue pour nous de tenter de définir une approche commune sur cette question qui puisse déterminer avec précision les restrictions admissibles et qui prenne également en compte un large éventail de circonstances (tant au plan national qu'au niveau géopolitique), surtout dans les jeunes démocraties. L'expérience française en matière d'encadrement des médias par l'Etat et les pouvoirs publics durant les élections est ici particulièrement intéressante.

Il est aussi des mécanismes et procédures d'application des principes fondamentaux régissant les élections qui sont spécialement intéressants, en ce qu'ils sont destinés à défendre lesdits principes et, plus largement, à veiller à l'intégrité du processus électoral. J'en évoquerai un seul, à savoir l'observation des élections – plus précisément celle assurée par des observateurs internationaux. L'Ukraine s'est dotée d'une réglementation en la matière, mais il semble malheureusement que certains Etats, qui sont pourtant des démocraties de longue date, n'aient pas prévu une telle possibilité ni dans leur législation ni dans leur pratique. Il va sans dire que le contrôle du processus électoral dans ces pays est probablement superflu, mais le fait de pouvoir

observer le fonctionnement véritablement démocratique de tels processus pourrait être une vraie leçon de démocratie et constituer une expérience de grande valeur pour de jeunes démocraties émergentes.

Toute analyse des systèmes électoraux doit également examiner leur influence sur les régimes des partis. La doctrine traditionnelle tient ici dans la fameuse règle de Duverger. Il est toutefois intéressant de constater que certaines démocraties nouvelles suivent le chemin inverse. Ainsi, en Ukraine, c'est le système de la représentation proportionnelle qui a pour effet de consolider l'échiquier politique et de permettre l'émergence d'un certain nombre de grands partis, plus ou moins stables.

Dans les faits, il apparaît néanmoins que l'évolution du régime des partis s'accompagne, dans notre pays, d'un phénomène négatif, à savoir le caractère « dirigiste » des grandes formations – phénomène qui, comme nous l'avons indiqué au Forum, ne touche pas seulement l'Ukraine. Dans notre cas, nous croyons que le problème résulte du « mandat impératif d'un parti », qui a été mis en place malgré les vives critiques des instances du Conseil de l'Europe. Cette initiative visait à amener les députés à respecter la « discipline de parti », mais elle a été fort justement jugée incompatible avec le patrimoine constitutionnel européen. Conjugué à un système électoral de listes bloquées, ce dispositif fait d'un leader politique charismatique un personnage central et incontournable du parti et de sa faction parlementaire.

Le phénomène précité fait ressortir le rôle extrêmement important de la démocratie à l'intérieur des partis. Il faut comprendre qu'aucun parti, même s'il s'appuie sur un programme hautement démocratique, n'est crédible dès lors qu'il ne pratique pas en interne une réelle démocratie : il ne montre pas aux membres du parti, dans son action, ce que sont des comportements et décisions démocratiques, et ne reproduit pas la démocratie au niveau politique plus large. Il convient ici de souligner l'importance du Code de bonne conduite en matière de partis politiques adopté en 2008 par la Commission de Venise.

Ce dernier texte, postérieur de six ans au Code de bonne conduite en matière électorale, fait figure de document de référence du Conseil de l'Europe et est devenu le point d'ancrage pour la formulation et la compréhension communes du patrimoine électoral européen.

Observations par les rapporteurs généraux

Le Forum montre qu'il est temps de voir quels enseignements nous pouvons tirer de la mise en œuvre et de l'application du Code, de clarifier le contenu de certaines notions et dispositions du texte, et de fixer des normes minimales qui soient autant d'obligations essentielles de respecter les grands principes et de les étendre éventuellement dans le cadre d'autres systèmes électoraux et d'autres contextes particuliers dans différents pays. Il serait peut-être bon de mettre en avant des exemples de pratiques actuelles incompatibles avec le patrimoine électoral européen.

Je crois pouvoir dire qu'une telle démarche serait des plus utiles et des plus instructives pour les nouvelles démocraties. A l'inverse, je suis certain que les pratiques des nouvelles démocraties offrent de nombreux indicateurs qui pourraient être analysés et déployés d'une manière plus générale, ce qui enrichirait l'expérience des uns et des autres. Cela contribuerait à faire en sorte que la diversité des nations européennes serve notre avenir commun.

Hendrik Daems

*Membre de la commission des questions politiques,
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Le mot « démocratie » est formé à partir de deux mots grecs, *demos* et *kratos*, qui signifient « le peuple » et « le pouvoir ». Ainsi, la démocratie est « le pouvoir du peuple », par opposition au pouvoir de quelques-uns.

Il s'agit précisément du grand thème de notre Forum. Un forum dans lequel nous avons examiné les systèmes électoraux qui doivent donner au peuple le droit de décider. C'est pourquoi la démocratie n'exprime pas selon moi un état, mais plutôt une action, parce que nous devons en permanence y travailler, parce que les circonstances évoluent, les technologies progressent, la société change ainsi que les individus. Il n'y a donc pas de démocratie immobile, elle doit évoluer avec la société. Ainsi, le mot démocratie renvoie à une action, et nous devons en permanence y travailler. Le Forum est parvenu à un certain nombre de conclusions très importantes, mais je n'en retiendrai que quelques-unes, que je souhaite évoquer maintenant.

La première, une des conclusions essentielles, est qu'il n'y a pas qu'un seul système électoral possible. Cela ne veut pas dire que tous nos pays peuvent prendre comme excuse des différences culturelles, par exemple, pour conserver des aspects négatifs de leurs systèmes électoraux. C'est pourquoi je pense que le point 4 de nos conclusions est très important, parce que nous y déclarons que nous, membres du Conseil de l'Europe, devons parvenir à un consensus sur tous les principes qui caractérisent des élections libres et équitables. Cela signifie en gros que tous les éléments qui nuisent à la tenue d'élections libres et équitables doivent être interdits. Alors ne nous cachons pas derrière des arguments du type « Je suis différent, je vis dans un pays différent, je peux donc conserver certains éléments qui ne sont pas vraiment compatibles avec des élections libres et équitables ». Nous devons au contraire fixer des principes fondamentaux communs et les mettre en œuvre. Pourquoi ? Parce qu'ainsi – et on voit là que nous avons proposé au point 4 un objectif extrêmement important – l'espace du Conseil de l'Europe deviendra le plus vaste territoire dans le monde où les élections seront libres et équitables, et c'est l'objectif que nous devons nous fixer pour les prochaines années.

Nous avons avancé plusieurs autres conclusions concernant les principes, les pratiques et le contrôle, et j'aimerais en souligner quelques-unes. Je prépare un rapport pour le Conseil de l'Europe sur les seuils. Ce rapport traite du problème des cautions disproportionnées demandées aux candidats lors de leur inscription.

En ce qui concerne le point 11, nous concluons que les femmes doivent être équitablement représentées à toutes les étapes du processus électoral, et j'ai assisté à une discussion dans laquelle beaucoup de nos collègues masculins étaient opposés à l'idée de quotas. Je ne suis pas particulièrement favorable aux quotas, mais soyons justes : nous avons neuf rapporteurs, dont une seule femme. J'aimerais savoir quelle serait notre réaction si au prochain Forum nous avions neuf rapporteurs, dont un seul homme. Alors, Monsieur le Président, j'ose proposer que nous fixions un quota pour le prochain Forum, afin que la moitié des rapporteurs soit constituée par des femmes – mieux encore, que les rapporteurs comptent une femme de plus que les hommes. Voilà ce que je propose, et je mets au défi les hommes présents de s'opposer à ma proposition. Je ne crois pas qu'ils oseront le faire, et j'espère qu'au prochain Forum nous aurons autant de femmes rapporteurs que d'hommes.

Une autre conclusion que je juge particulièrement intéressante concerne le point 18, qui traite des partis politiques. Nous savons qu'il existe à ce sujet des avis divergents et je reconnais moi-même que les partis sont très importants, mais je n'accepte pas une situation dans laquelle le parti s'interpose entre l'électeur et l'élu. Soyons clairs et justes, dans de nombreux pays, dont le mien, ce n'est pas toujours l'électeur qui élit une personne au parlement, c'est très souvent le parti qui décide qui sera parlementaire. Je crois donc que nous devrions éviter que la démocratie – le pouvoir donné au peuple – soit confisquée par ce que j'appellerai la « particratie », qui est le pouvoir donné aux partis. Il s'agit d'une question délicate, mais il serait intéressant de l'étudier sérieusement et d'énoncer peut-être quelques règles pour éviter que le pouvoir soit confisqué par les partis au détriment du peuple. Rappelez-vous : *demos kratos* signifie le pouvoir du peuple.

D'autres conclusions concernent la surveillance des élections. Je souhaite poser une question importante pour terminer : à quoi sert un beau rapport s'il n'a aucun effet ? Nous pouvons l'adresser aux

médias, nous pouvons le vendre aux participants, nous pouvons essayer de faire publier certains articles dans les journaux. Tout cela est très important, mais je crois que nous devrions chercher comment assurer que le travail impressionnant que nous avons accompli ait un véritable impact. J'ai décidé de présenter les conclusions du Forum sous la forme d'une résolution à mon parlement. J'obligerai mes collègues parlementaires à voter ce texte et à participer à ce débat. Ce texte pourra faire l'objet de propositions d'amendements, afin d'ouvrir le débat et d'identifier les éléments sur lesquels nous ne serons peut-être pas complètement d'accord.

Je suis très curieux de voir le résultat de ce débat. Je suis persuadé qu'il sera animé, mais voilà ce que j'ai l'intention de faire. Je vais présenter ces conclusions sous forme d'une résolution proposée pour adoption à mon parlement, et j'invite tous mes collègues parlementaires à faire de même au sein de leurs parlements respectifs, parce qu'après tout il s'agit d'un exercice portant sur le fondement de la démocratie – le pouvoir au peuple. J'espère que beaucoup de mes collègues feront comme moi et qu'ainsi le Conseil de l'Europe et ce forum auront un véritable impact sur la vie politique, parce que quand un responsable politique doit voter un texte, il y réfléchit à deux fois car il sait que ses électeurs verront ce qu'il a voté.

Je terminerai en remerciant tous les participants au Forum, ainsi que vous, Monsieur le Président, qui avez présidé la dernière partie de notre session. Je tiens à remercier tout spécialement les membres du secrétariat qui ont travaillé tard la nuit. J'ai dit que la démocratie n'est pas un objet mais une action et un travail, et je crois que les membres du secrétariat font partie de ceux qui s'attellent vraiment à ce travail et le rendent visible. Après tout, la démocratie est un objectif auquel nous travaillons constamment tous les jours.

Jean-Claude Frécon

*Vice-Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe*

Lorsqu'il a ouvert ce forum mercredi, le Président de la Commission institutionnelle du Congrès, Keith Whitmore, a très justement rappelé le principe fondamental posé par le préambule de la Charte européenne de la démocratie locale, qui réside dans le « droit des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques ».

C'est au moment des élections que ce principe prend toute sa valeur, tout son sens. La qualité de la participation aux affaires publiques à travers une élection se révèle en particulier au moment des élections locales. A cette occasion, en effet, le vote local du citoyen se mesure d'une manière d'autant plus concrète que l'électeur vote pour une personne qu'il sera peut-être amené à rencontrer, ou bien même qu'il connaît déjà, et à qui il pourra s'adresser plus directement, en tout cas plus facilement, qu'au niveau national. Le poids du bulletin dans l'urne prend donc une dimension plus concrète qu'à l'échelle d'une élection nationale ou européenne. C'est souvent à ce niveau que le citoyen déclare : « Je vote pour la personne, pas pour le parti. »

Je relève que la question de la participation aux élections, de son contenu, a été soulevée dans quasiment tous les ateliers, que ce soit directement ou de manière incidente. Le problème de l'abstention et de la baisse du taux de participation est un problème récurrent dans la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe et concerne les élections dans leur ensemble, quel que soit le niveau auquel elles ont lieu, même si en général la participation est meilleure au niveau local, et l'image de l'élu plus positive. Les causes en sont multiples, et elles sont en général identifiées ou au moins identifiables.

Les ateliers qui se sont déroulés dans le cadre de ce forum ont mis en exergue une somme de facteurs qui permettent de renforcer le caractère démocratique des élections, notamment en assurant un égal accès aux élections pour favoriser un haut niveau de participation, et la tenue d'élections libres et équitables qui soient conformes aux normes internationales.

La réglementation électorale, le mode de scrutin, les moyens mis en œuvre pour faciliter l'exercice du droit de vote, une couverture

médiatique transparente et équitable sont autant de conditions permettant de restaurer la confiance des électeurs dans la gestion des élections, et impliqueront dès lors qu'ils se rendront plus facilement aux urnes.

Nous avons vu combien le rôle des partis politiques, le choix d'un mode de scrutin approprié ou encore le rôle des médias, traditionnels et nouveaux, dans la couverture d'une campagne électorale peuvent constituer des éléments déterminants à cet égard.

Etant moi-même élu local, et membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, j'ai souligné à plusieurs reprises, lors de ces ateliers, l'importance d'une bonne gouvernance dans le processus électoral. Cela implique de prendre en considération le rôle fondamental que peuvent jouer certains acteurs des différentes sphères de pouvoir dans la vie politique locale et régionale. Les citoyens ne se sentiront directement concernés par une élection que s'ils sont sensibilisés, responsabilisés, par la perception de l'efficacité de leur suffrage. Ils doivent s'identifier avec les grands thèmes de la campagne.

Encore faut-il qu'ils soient en mesure d'exercer leur droit de vote ou de faire valoir leur droit à l'éligibilité... Par exemple, dans de nombreux pays, y compris le mien, l'accès aux élections locales et régionales ne va pas encore de soi pour les femmes. Les mentalités doivent certes évoluer, mais pour ce faire, la mise en place de certains types de systèmes électoraux peut accélérer ce changement. La Commission de Venise l'a d'ailleurs très bien souligné dans son rapport récent sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes².

Lors de sa 17^e session, le Congrès a adopté une recommandation sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales³ lors de sa session plénière, qui s'est tenue la semaine dernière. Ce texte couvre la plupart des aspects qui ont été discutés dans les ateliers d'hier, à savoir : la

2. CDL-AD(2009)029 : Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28^e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).

3. Recommandation 273 (2009) sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales, adoptée lors de la 17^e session plénière du Congrès, octobre 2009.

question de la représentation égale des sexes dans la vie politique, le droit de vote et d'éligibilité des personnes résidant légalement depuis au moins trois ans sur le territoire d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, la question de l'appartenance à un groupe minoritaire, l'implication des jeunes dans la vie politique locale, la création de moyens alternatifs sécurisés d'accès au vote, la garantie d'une couverture médiatique juste et équilibrée des candidats à une élection, ou encore l'assistance spéciale due, notamment par les autorités locales et régionales, aux personnes atteintes de déficiences physiques et qui doivent pouvoir exercer leur droit de vote.

Cette recommandation, adressée au Comité des Ministres, pourrait indiquer une direction de travail, un nouvel instrument, fort et efficace, que le Conseil de l'Europe, et le Congrès en particulier, serait à même d'utiliser au cours de ses missions d'observation des élections locales et régionales.

Au-delà de ces normes, il me semble que des réunions régulières telles que le Forum sur l'avenir de la démocratie constituent des outils de réflexion importants pour renforcer les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie.

Je voudrais enfin ajouter une remarque concernant le vote électronique, dont nous avons beaucoup parlé comme moyen alternatif destiné notamment à enrayer le manque de participation. Il y a le vote électronique (ou électronisé) et le *e-voting* (le vote à distance par internet). C'est ce dernier système de vote qui me pose problème. La participation à une élection en tant qu'électeur implique une démarche personnelle consistant à se déplacer pour aller voter, et montrer matériellement son implication dans la vie politique. C'est un message porté par le citoyen, une manifestation de son engagement politique, de la même façon qu'il se déplace lui-même chaque fois qu'il veut marquer son engagement pour quelque chose ou pour quelqu'un.

Nous ne pouvons pas arrêter l'évolution des nouvelles technologies, mais le vote est un acte visible, personnel. Je crains que le vote par internet n'enlève cet élément crucial de cet exercice qui est l'essence même de la participation, la marque d'un engagement personnel. Par conséquent, je ne conçois pas le vote à distance par internet comme un moyen adéquat pour restaurer la participation.

En l'espèce, ces ateliers ont permis, me semble-t-il, d'identifier des procédés électoraux, des garanties qui ne peuvent, indubitablement, que contribuer à renforcer la démocratie sur notre continent, à condition, bien sûr, que nos conclusions et que nos propositions émises au cours de ces deux journées ne restent pas lettres mortes et soient reprises au plus tôt dans un texte rassemblant nos acquis en la matière. Nos travaux ont été stimulants. Laissez-moi rêver un instant que les organes du Conseil de l'Europe, le Congrès, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres, puissent leur offrir une mise en œuvre tout aussi stimulante pour nos démocraties.

DISCOURS D'OUVERTURE DU FORUM

Thorbjørn Jagland

Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Une démocratie digne de ce nom exige que les citoyens aient des capacités, des moyens d'agir et de la motivation. D'abord, elle exige des capacités car les citoyens doivent être en mesure de faire des choix éclairés. Ils doivent avoir la possibilité d'obtenir des informations et de se faire leur opinion sans ingérence, ni pression morale. Ensuite, elle exige des moyens de faire connaître régulièrement ces choix éclairés en toute liberté et équité. Enfin, elle exige, pour ce faire, de la motivation.

Paradoxalement, dans l'Europe d'hier, nombre de personnes souhaitaient voter mais n'en avaient pas le droit. Dans l'Europe d'aujourd'hui, de plus en plus de personnes ont la possibilité de voter mais refusent de le faire.

C'est, si je ne m'abuse, l'une des principales raisons qui ont conduit les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe à lancer le Forum pour l'avenir de la démocratie, qui se réunit ici à Kiev pour sa 5^e session. Je tiens à saisir cette occasion pour remercier les autorités ukrainiennes, et notamment le Président Iouchtchenko, qui ouvrira officiellement cette session dans quelques minutes à peine, pour les efforts investis dans sa préparation.

Si vous me le permettez, je reviendrai à ma réflexion initiale. De nombreux citoyens des pays européens qui ont adhéré au Conseil de l'Europe depuis 1989 sont déçus des institutions politiques, peut-être parce qu'ils ont chargé de trop d'impatience et d'ambition les attentes et les espoirs suscités en eux par les réformes démocratiques. Une fois obtenue, la liberté politique ne s'est pas traduite immédiatement par une sécurité accrue, des revenus plus élevés et une vie meilleure.

Ce n'est pas, cependant, la seule raison du désenchantement croissant des électeurs en Europe. Le taux de participation électorale diminue

dans de nombreux pays, qu'ils aient une longue expérience démocratique ou pas.

Par conséquent, les problèmes qui se posent à nous, les problèmes qui sont la raison d'être du présent forum, ne peuvent être réglés en limitant les attentes des électeurs. Ils devront être résolus grâce à une responsabilisation plus marquée et à une confiance plus grande dans les institutions, processus et personnalités politiques.

Telles sont les questions que se propose d'examiner cette session du Forum, tout comme l'ont fait les précédentes. Ici à Kiev, nous allons analyser les systèmes électoraux et tâcher de définir les mesures nécessaires pour que les élections, en tant que principal mécanisme de justification de l'action menée par les pouvoirs publics, restent, pour les citoyens, un moyen utile et fiable de faire entendre leur voix.

Nous savons tous que des élections libres et équitables sont une caractéristique essentielle de la démocratie. Elles garantissent que le choix des dirigeants politiques se fonde sur la volonté du peuple et constituent un moyen déterminant de rendre les gouvernants comptables de leurs actes. Pour qu'il en soit ainsi, les élections doivent être universelles, égales, libres, secrètes et directes. Elles doivent s'accompagner du respect des libertés fondamentales consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme, de modalités d'organisation supervisées par un organe impartial et de la mise en place d'un mécanisme de recours effectif.

Nous savons tous aussi qu'il y a encore du chemin à parcourir pour que soient pleinement acceptés et respectés, partout en Europe, ces principes généraux qui sont à la base de toute élection démocratique.

Ce qu'une démocratie qui fonctionne bien exige aussi, c'est une culture démocratique ; or, il faut des années pour instaurer une telle culture. Il est donc normal que les pays dont l'expérience démocratique est la plus récente rencontrent davantage de difficultés que les autres ; à ce titre, ils ont droit à notre aide, que nous ne manquons pas de leur apporter.

Cela dit, nous ne devons pas tolérer, et nous ne tolérerons pas, que le manque d'ancienneté démocratique serve d'excuse pour ignorer les

normes de la démocratie, tout comme nous ne devons pas tolérer, et nous ne tolérerons pas, que des démocraties de longue date estiment être au-dessus de toute critique ou de tout conseil.

Le fait est que certaines des questions majeures sur lesquelles ce forum va se pencher, telles que la liberté de recevoir et de diffuser des informations, l'indépendance des médias, le rôle des nouvelles technologies de l'information en rapport avec les élections, touchent tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, sans exception.

Il serait important aussi de mesurer, dans un esprit critique, le champ d'action d'organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, s'agissant d'améliorer les normes électorales en Europe et au-delà. Nous ne devons pas nous en tenir aux intentions ; il nous faut des résultats. Le Conseil de l'Europe ne doit pas se contenter d'être un laboratoire d'idées ; il doit se faire le chantre infatigable de la démocratie en Europe. Le Code de bonne pratique pour la participation civile, adopté par la Conférence des organisations internationales non gouvernementales il y a quelques semaines en réponse aux conclusions du Forum de 2007, en est un bon exemple. Ce qu'il reste à faire à présent, c'est de s'assurer que le Code est mis en œuvre et d'évaluer aussi l'incidence qu'il aura dans la pratique.

C'est un principe général que je suivrai en ma qualité de Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Dans ce cas particulier, nous avons des moyens de mesurer notre influence, en examinant, par exemple, l'évolution de la participation électorale. Cela ne veut pas dire que, lors de prochaines élections en Europe, si le taux de participation remonte, nous devrions nous en attribuer le mérite ou, inversement, s'il baisse, accepter d'en être tenus responsables. De nombreux facteurs entrent en ligne de compte dans la détermination de cette tendance, mais nous devons nous efforcer d'être l'un d'eux. Notre action doit être en prise sur la réalité, donner des résultats et influencer sur le cours des choses.

Samuel Žbogar

*Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
Ministre des Affaires étrangères de la Slovénie*

En ma qualité de Président du Comité des Ministres, je suis très honoré de pouvoir prendre la parole devant vous à l'ouverture de cette 5^e session du Forum pour l'avenir de la démocratie. Depuis sa création au Sommet de Varsovie, le Forum s'est révélé être une tribune très utile pour mettre en commun nos expériences et confronter nos points de vue sur les moyens d'améliorer le fonctionnement de nos démocraties.

La session de cette semaine ne devrait pas faire exception. La tenue d'élections libres et équitables est l'une des règles fondamentales de toute société démocratique. C'est l'une des conditions nécessaires de la représentation politique. Le thème du présent forum, les systèmes électoraux et les règles qui gouvernent le déroulement des élections, est capital. Il couvre un large éventail de questions, dont plusieurs seront examinées au cours de ces trois jours. Dans mes remarques liminaires, je mettrai brièvement en relief deux aspects du thème traité : premièrement, le cadre juridique et les conditions sociales, politiques et matérielles connexes qu'exige la tenue d'élections libres et équitables ; deuxièmement, la question de la participation et de la représentation des citoyens.

Pour juger du caractère libre et équitable d'une élection, le test clé consiste, dit-on, à se demander si la majorité des électeurs s'exprime librement, clairement, en toute connaissance de cause et dans le secret. Pour le Conseil de l'Europe, les élections libres sont intrinsèquement liées aux libertés fondamentales ; elles requièrent la liberté d'expression et d'association ; la liberté de s'inscrire comme électeur, parti ou candidat ; la protection contre toute coercition ; la liberté d'aller voter ; la liberté de voter à bulletin secret ; la liberté de porter plainte. Pour qu'une élection soit équitable, elle doit se dérouler dans des conditions identiques pour tous, ce qui suppose une gestion impartiale du processus électoral, le suffrage universel et des bureaux de vote accessibles, un décompte transparent des voix, un accès équitable aux médias et aux ressources pour faire campagne.

Ces éléments doivent être fixés dans une législation électorale appropriée, qui peut être un processus complexe et difficile. Il existe, bien

sûr, des normes minimales qui sont, à présent, couramment admises dans ce domaine et, du reste, largement énoncées dans le Code de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe en matière électorale, qui couvre une large gamme de dispositions allant des questions concernant les listes électorales ou les modalités du scrutin aux garanties procédurales sous la forme de commissions électorales indépendantes, pour n'en mentionner que quelques-unes. Toutefois, même si des normes communes existent, les systèmes électoraux varient bel et bien. Chaque Etat doit mettre au point un système adapté à sa situation particulière. Ce n'est pas toujours une tâche facile. Cependant, quel que soit le système électoral choisi, qu'il soit proportionnel, majoritaire ou autre, l'important est qu'il soit mis en œuvre dans le respect des droits fondamentaux, de l'Etat de droit et des principes démocratiques.

L'instauration de systèmes électoraux exige du temps et de l'expérience. Le Conseil de l'Europe a acquis, dans le domaine des normes et processus électoraux, une vaste expérience qui peut être très utile. Le Comité des Ministres a adopté un certain nombre de recommandations. On peut citer également la contribution extrêmement précieuse de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise), qui, au fil du temps, a élaboré un grand nombre de documents de référence concernant le droit électoral et dont les compétences sont largement reconnues. Toutefois, l'acquis de l'Organisation est le fruit des travaux de tous ses organes, dont la Cour des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. D'autres orateurs présents ici aujourd'hui nous en apprendront davantage sur leurs activités.

Le Conseil de l'Europe ne se borne pas à mener des activités normatives, loin de là. Pour aider les nouveaux Etats membres à organiser des élections, il a élaboré ses propres plans d'action, qui mettent l'accent sur l'adoption de lois électorales et leur application, notamment par le biais d'activités de formation et de sensibilisation destinées aux fonctionnaires, aux membres des commissions électorales, aux juges et au grand public. Par l'intermédiaire de la Commission de Venise, il fournit aux Etats membres une assistance constitutionnelle pour élaborer leur projet de législation électorale. L'Organisation coopère aussi largement avec d'autres organismes internationaux

concernés, par l'entremise de l'Assemblée parlementaire et du Congrès.

Je tiens à mentionner deux autres questions importantes dans ce domaine. Tout d'abord, les médias, qui sont évidemment un moyen important de stimuler le débat et de guider le choix électoral. Cependant, pour cette raison précisément, il est essentiel que la couverture médiatique réponde aux critères d'équité, d'équilibre et d'impartialité, et qu'elle fasse l'objet d'un suivi au cours des campagnes électorales. Ce domaine fait l'objet, de la part du Conseil de l'Europe, de nombreuses initiatives portant sur l'établissement de normes et l'octroi d'une assistance, et son inscription à l'ordre du jour de cette manifestation est tout à fait opportune.

Les règles qui régissent la contestation des élections par les partis politiques font également partie intégrante des systèmes électoraux. Les partis politiques constituent le lien vital entre l'Etat et la société civile. Pour que le but des élections démocratiques soit atteint, ils doivent fonctionner de manière transparente et ouverte, tant au niveau de leur organisation interne que de leur financement. Tout comme les médias, les partis politiques ont une grande responsabilité s'agissant d'associer l'électorat à la vie politique et de stimuler ainsi le débat et la participation. Le Conseil de l'Europe mène aussi des travaux approfondis dans ce domaine, concernant, en particulier, le financement des partis politiques, élément essentiel pour garantir l'équité et la transparence. Le rôle des partis politiques n'est pas une question simple et je suis sûr que l'atelier qui y sera consacré constituera une très bonne base de réflexion.

La participation et la représentation des citoyens constituent le deuxième point que je voulais mettre en lumière. Même dans le cadre d'un excellent système électoral, si le taux de participation des citoyens est faible, les résultats d'une élection peuvent certes être valables mais la légitimité démocratique des élus sera amoindrie. En revanche, une forte participation, n'excluant aucune couche de la société, donne immédiatement une forte légitimité aux organes élus, ce qui, à son tour, favorise la stabilité politique.

Il est donc essentiel, quand on analyse les systèmes électoraux, de s'intéresser à la participation des citoyens, de considérer non seule-

ment qui peut voter mais aussi qui vote effectivement. Il y a encore beaucoup de progrès à faire pour que l'idéal du suffrage universel que constitue « une personne, une voix » devienne une réalité. Le comportement électoral est soumis à des influences multiples et diverses auxquelles il faut accorder une attention particulière, comme les changements sociaux ou technologiques ou encore le climat économique et politique. Si les électeurs sont désenchantés de la politique, quelle en est la raison ? Peut-on faire quelque chose pour qu'ils reprennent confiance dans le système électoral ? Peut-on accroître la participation ou l'engagement civil en recourant progressivement au vote électronique ou à d'autres outils électroniques ? Il nous faut toujours être prêts à remettre en question ce qui est établi pour voir si l'on peut améliorer les choses et renforcer la nature démocratique des élections.

Enfin, je voudrais mentionner des groupes sociaux dont la participation, et par conséquent la représentation dans la vie politique, est souvent limitée. Je veux parler de certains groupes vulnérables qui exigent une attention particulière, comme les minorités nationales ou les étrangers qui résident légalement dans un Etat donné. En outre, il convient de souligner que les femmes, en tant que groupe, sont traditionnellement beaucoup moins engagées que les hommes dans les processus politiques. On peut en dire autant des jeunes. Il s'agit là de vastes segments de la population. Il est important que les membres de ces groupes soient encouragés à participer, tant au titre de candidats qu'à celui d'électeurs, et que leurs intérêts et préoccupations soient particulièrement pris en compte lors des campagnes politiques, dans l'optique de promouvoir leur participation aux élections.

Je voudrais conclure en vous souhaitant à tous des débats enrichissants et constructifs, sur une question qui est capitale pour la notion de démocratie et qui intéresse tous les Etats membres. Le Comité des Ministres se fera un plaisir d'examiner toute conclusion ou recommandation qui se dégagera du Forum. Je vous remercie de votre attention.

M. Göran Lindblad

Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et président de la commission des questions politiques

Les parlementaires ne doivent pas être des tigres de papier mais mettre à profit les possibilités qui leur sont offertes et les pouvoirs qui leur sont conférés pour prendre des décisions. Dans toutes les démocraties, ce sont les parlements qui devraient dire aux gouvernements ce qu'il convient de faire, et non pas l'inverse. Les parlementaires ne devraient pas se contenter d'approuver ou de désapprouver les propositions du gouvernement, mais la conduite préconisée ne saurait plaire, bien sûr, au pouvoir exécutif.

Je suis très heureux d'être ici à Kiev. La dernière fois que je suis venu en Ukraine, c'était il y a un an environ pour la commémoration des victimes de l'Holodomor⁴. J'ai pu voir de loin le monument qui commémore cet événement et lorsque j'étais en Crimée, j'ai assisté, concernant cette période tragique, à une excellente représentation théâtrale que je vous recommande vivement.

La démocratie est un processus permanent. Nous ne parviendrons jamais à instaurer une démocratie parfaite mais nous ne renoncerons jamais à tenter d'y parvenir. Même lorsque la démocratie repose sur des principes fondamentaux bien définis, sa mise en œuvre dépend de nombreuses circonstances et il est incontestablement utile d'examiner les différents aspects du processus démocratique.

Le présent forum porte sur les systèmes électoraux. S'il se tient précisément maintenant, c'est une simple coïncidence car il ne concerne pas les élections ukrainiennes, ni le système électoral ukrainien. Toutefois, j'espère que l'Ukraine profitera du Forum et, comme nous tous, tirera les leçons des diverses expériences présentées par les participants au Forum afin de promouvoir les bonnes pratiques dans les systèmes électoraux.

La vie politique semble assez animée ici en Ukraine et c'est très bien. Au bout de quelques années supplémentaires d'exercice d'une bonne démocratie, l'Ukraine deviendra probablement plus prévisible en ce

4. L'Holodomor est le terme désignant la famine de 1932-1933 dans la République socialiste soviétique d'Ukraine.

qui concerne ses partis politiques. Toutefois, j'espère qu'elle ne deviendra pas aussi prévisible que mon propre pays, la Suède, car l'ennui s'installe alors dans la vie politique. Faites donc bien attention car il est important de trouver un équilibre.

L'idée qui préside à nos travaux est de tenir le Forum dans l'espoir que les pays en tireront profit. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. C'est triste à dire mais le Forum que nous avons tenu à Moscou n'a pas contribué au développement démocratique de la Russie. J'exprime là évidemment un avis personnel mais il y a, à mes yeux, un problème. L'Assemblée parlementaire a, du reste, quelques hésitations s'agissant du Forum de l'année prochaine, qui doit se dérouler à Erevan. Nous espérons, et nous pensons, que d'ici là, les progrès démocratiques seront suffisants et je serai alors heureux de me rendre en Arménie.

Depuis la première réunion qui a eu lieu à Varsovie en 2005, le processus du Forum s'est établi de manière plus ou moins formelle. Selon l'approche de l'Assemblée parlementaire, un rapporteur issu de ses rangs propose l'élaboration d'un rapport sur une question d'actualité au sein de l'une de ses commissions. Cette année, M. Daems, de la commission des questions politiques, dirige la mise au point d'une recommandation sur « les seuils électoraux et autres aspects des systèmes électoraux ayant un impact sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ».

Cette question est très importante car les seuils devraient se fonder sur un certain pourcentage des suffrages. Toutefois, il peut exister des seuils cachés ; par exemple, lors d'une élection directe entre deux candidats, le seuil peut être de 50 %.

Il existe d'autres seuils cachés s'agissant du financement de la politique, des partis et des activités des membres du parlement pendant cette période. Il faut se demander si les parlementaires peuvent faire campagne comme ils le souhaitent. Peuvent-ils être présents dans leur circonscription ? De quel type de soutien bénéficient-ils ? Personnellement, je ne suis pas satisfait du système en vigueur en Suède où les partis politiques contrôlent l'ensemble du financement. Même le choix de mon assistant politique ne m'appartient pas. On peut considérer qu'il s'agit là d'un seuil caché, d'une limite déguisée ; nous examinerons ces questions au cours du Forum.

Nous devons aussi réfléchir aux modalités d'élection permettant de garantir la légitimité des parlementaires ainsi que celle d'autres élus à tous les niveaux : local, régional et européen. Les systèmes diffèrent selon les pays et, dans certains d'entre eux, les partis politiques se sclérosent. A l'heure actuelle, les membres des grands partis suédois ont en moyenne 68 ans. Lors des primaires, ces membres élisent ceux qui seront présents au tour de scrutin suivant, ce qui ne contribue pas à faire évoluer la situation alors que nous souhaitons la sélection d'un nombre accru de femmes et d'immigrés.

Lors de la quatrième partie de session 2009 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, nous avons examiné un rapport de M. Jean-Claude Mignon, rapporteur sur « l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses 60 années d'expérience »⁵. Ses conclusions ont une relation étroite avec les modalités d'élection, le système électoral et la crédibilité des parlementaires élus au sein de l'Assemblée parlementaire. Cependant, la crédibilité et l'avenir du Conseil de l'Europe dépendront du rôle que nous pourrons jouer dans la politique européenne et peut-être aussi dans la politique mondiale.

Ces dernières années, le Conseil de l'Europe n'a pas vraiment réussi à empêcher la guerre. Il n'a pas non plus pleinement réussi à promouvoir la démocratie. Nous devrions essayer d'être plus performants en la matière et, au minimum, nous efforcer de devenir davantage un laboratoire d'idées. M. Mignon a suggéré que ce forum devienne le « Davos de la démocratie », ce qui est une comparaison intéressante. J'ai rencontré M. Gorbachev à Strasbourg, à l'occasion du 60^e anniversaire de l'Organisation ; il a proposé que le Forum de Davos et la commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire organisent une manifestation conjointe. Je pense que c'est une bonne idée.

Enfin, nous devrions toujours nous efforcer d'améliorer notre système électoral et ne jamais nous reposer sur nos lauriers en disant : « Nous avons à présent achevé notre tâche, nous avons à présent un système parfait », pour la bonne et simple raison qu'il n'y a pas de système parfait.

5. Rapport de l'Assemblée parlementaire sur « L'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses 60 années d'expérience », rapporteur : M. Jean-Claude Mignon, Doc. 12017, 14 septembre 2009.

Keith Whitmore

Président du Comité institutionnel du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Permettez-moi de commencer par dire que c'est un grand honneur que de prendre la parole devant vous. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est depuis l'origine l'une des quatre parties prenantes du Forum, et nous sommes toujours très heureux d'y participer.

Lors du Sommet du Conseil de l'Europe en 2005, les chefs d'Etat et de gouvernement ont réaffirmé que la préservation de la démocratie et son évolution vers une démocratie participative – une démocratie véritablement axée sur le citoyen – constituaient une priorité pour notre Organisation.

Nous savons tous que la démocratie puise ses racines au niveau local. C'est au niveau local que les gens tirent leurs premiers enseignements et leurs premières expériences de la politique participative.

La qualité de la démocratie dans un pays est la somme de ses éléments constitutifs. Les collectivités locales sont le piédestal de l'édifice démocratique. Il est impossible d'imaginer un système politique sain au niveau national si la base est pourrie. Cette base, c'est la démocratie locale.

C'est pour cette raison que le Sommet de Varsovie a fait du Congrès l'une des parties prenantes du Forum. En tant qu'organe représentatif de plus de 200 000 collectivités locales et régionales sur notre continent, le Congrès apporte au Forum la voix authentique de la démocratie au niveau de la population.

Je suis très heureux de constater que, cette année, le Forum pour l'avenir de la démocratie tourne son attention vers les systèmes électoraux. Les élections pluralistes sont la santé et la force des démocraties représentatives modernes. Les élections sont le moment clé du choix pour le citoyen. Elles légitiment les décisions des autorités locales, régionales ou nationales pour une période de plusieurs années.

Il est essentiel que ce choix soit fait dans les meilleures conditions possibles. Cependant, choisir ce n'est pas seulement glisser son bulletin de vote dans l'urne. Le vote proprement dit est l'une des dernières étapes d'un processus long et complexe. Les citoyens ont

besoin d'être convenablement préparés aux élections. Ils ont besoin d'avoir un véritable choix.

La participation à la vie démocratique, c'est bien plus que le fait de voter ou de se porter candidat à une élection, même s'il s'agit d'éléments importants. La participation et la citoyenneté active concernent le droit, les moyens, la place et la possibilité de participer aux décisions et de les influencer, et de s'engager dans des actions et des activités pour contribuer à l'élaboration d'une société meilleure.

Le cadre dans lequel les élections sont organisées revêt une importance cruciale. Il y a de nombreux ingrédients qui doivent être présents pour que la recette d'une élection soit réussie. Une législation électorale stable et solide constitue le fondement, la pierre angulaire du déroulement d'élections libres et équitables. Mais il faut aussi des partis politiques animés et forts, qui soient financés comme il se doit et qui présentent des politiques claires et distinctes. Il faut qu'il y ait une campagne électorale forte qui soit nettement visible. Les médias jouent un rôle capital dans la campagne et ils doivent être indépendants et accessibles à tous les partis. Le climat de la campagne électorale est crucial. La peur et l'intimidation n'ont pas leur place dans des élections.

Le Congrès observe depuis longtemps des élections et nous sommes ici pour partager cette expérience avec vous. Nos rapports d'observation d'élections, qui sont publiés régulièrement, montrent qu'il peut y avoir n'importe où des problèmes à l'occasion d'élections. Il n'y a jamais un moment où l'on peut rester les bras croisés et se féliciter d'être arrivé. Dans mon propre pays, qui a une très longue tradition de démocratie, nous ne savons que trop bien qu'il y a toujours des progrès à faire et que le combat n'est jamais terminé.

Il est cependant clair que la démocratie s'est profondément enracinée dans certains pays alors que, dans d'autres, la situation n'est pas aussi rose. Il faut que nous parlions de cela, de ce qui fait que des élections sont dignes de ce nom. La démocratie a besoin d'un débat animé, d'un échange d'idées dans la liberté et la franchise. Nous sommes ici aujourd'hui pour contribuer à ce débat. Nous ne devons pas avoir peur d'être en désaccord les uns avec les autres.

Ce n'est pas pour rien que nous avons une Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par 44 de nos Etats membres, qui nous rappelle que « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques » fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Ce n'est pas pour rien que nous déployons des efforts considérables pour assurer le suivi de la Charte et pour veiller à ce que ses principes soient observés et respectés, et que nous surveillons régulièrement des élections.

Quand on parle d'élections, la question de la participation est primordiale. Le Congrès a consacré ce principe de participation dans un certain nombre d'instruments. Je pense à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et à la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale.

Lors de sa 17^e session plénière, le Congrès a adopté une Recommandation sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales. Ce texte souligne combien il importe qu'aucune catégorie de personnes ne soit exclue du processus électoral. Il faut faire plus pour assurer la participation des femmes dans des conditions d'égalité. Il faut faire plus pour permettre aux étrangers de jouer un rôle à part entière en politique et pour s'assurer que les jeunes, les personnes âgées et les personnes handicapées ne soient pas laissés à l'écart. Le Congrès attache une importance particulière à la participation démocratique des citoyens dans tous les domaines.

La semaine dernière, j'ai eu le plaisir de lancer l'édition de cette année de la Semaine européenne de la démocratie locale. C'est un rendez-vous annuel européen consistant en des manifestations nationales et locales organisées simultanément dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe par les collectivités locales. La Semaine européenne de la démocratie locale vise à renforcer la connaissance qu'ont les citoyens de leurs collectivités locales et à promouvoir leur participation au niveau local. C'est chaque année la semaine qui comprend le 15 octobre, date à laquelle, en 1985, la Charte européenne de l'autonomie locale a été ouverte à la signature.

Le fait que nous tenions cette conférence ici en Ukraine est symbolique. L'Ukraine est un pays qui a eu plus que sa part de dictature.

Aujourd'hui, c'est une jeune démocratie, assoiffée de changement démocratique et de bonne gouvernance. On ne peut que se féliciter du fait que le Forum ait choisi de se réunir ici. Nous sommes venus ici pour un vrai débat. C'est en associant nos énergies, en nous écoutant les uns les autres dans un cadre participatif que nous assurerons le développement de nos sociétés démocratiques.

M. Victor Iouchtchenko

Président de l'Ukraine

Sommaire du discours

« L'avenir de l'Ukraine en tant qu'Etat indépendant ne peut être garanti qu'à une seule condition : que son régime soit démocratique. L'Ukraine ne peut, en effet, assurer son indépendance que dans un cadre démocratique », a affirmé le Président Iouchtchenko lors de l'ouverture officielle de la 5^e session du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie.

Il a fait observer que la situation politique actuelle en Ukraine était complexe. Selon lui, l'Etat doit relever quatre principaux défis, à savoir : affirmer son statut d'Etat, confirmer l'irréversibilité du processus démocratique, s'intégrer dans les communautés européenne et euro-atlantique et instaurer l'économie de marché.

Le chef de l'Etat a fait remarquer que les menaces pesant sur la démocratie étaient assez sérieuses puisqu'il existait, en Ukraine même, des forces proposant un retour en arrière et que cette politique avait ses partisans.

Il a souligné qu'au cours de l'histoire de l'Ukraine, l'une des grandes causes de la perte de l'indépendance du pays avait été l'ingérence de l'extérieur.

Le Président a estimé que l'intégration de son pays dans les institutions politiques européennes et euro-atlantiques devait être la garantie de la non-réurrence de ces précédents et que cet objectif était de plus en plus soutenu par l'opinion publique. « En instaurant la démocratie et en donnant à l'Ukraine un statut d'Etat solide, nous réaliserons notre intégration dans les structures européennes répondant aux exigences de sécurité du monde d'aujourd'hui », a déclaré Viktor Iouchtchenko.

Ce qui menace aussi la démocratie aux yeux du Président, c'est le caractère imparfait du régime politique en général, instauré grâce à la réforme constitutionnelle de 2004, et du système de représentation proportionnelle en particulier. Le Président a, en outre, signalé le très haut degré d'immunité parlementaire. Il a rappelé qu'il avait proposé

sa propre réforme constitutionnelle, dont l'établissement de listes ouvertes pour les élections législatives et l'instauration d'un système majoritaire pour les élections locales. La réforme a pour but de faire en sorte que l'Ukraine adopte la majorité des procédures démocratiques qui caractérisent la plupart des pays du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ; elle a, du reste, déjà fait l'objet d'une évaluation positive de la Commission de Venise.

S'agissant de la situation actuelle, le Président a déclaré : « Aujourd'hui, nous constatons la formation de modèles typiquement claniques fondés sur des valeurs morales propres à un secteur particulier, rejetant dans une large mesure le processus démocratique et l'éthique qui doivent faire partie intégrante de toute société normale. »

Le Président a souligné que la démocratie ouvrait la voie non seulement aux libertés politiques – liberté de choix et liberté d'expression – mais aussi au progrès économique, et garantissait des normes sociales satisfaisantes. La multiplication par cinq des investissements étrangers, le doublement du budget de l'Etat et du produit national brut le prouvent. En conséquence, l'Ukraine a été rangée au nombre des pays politiquement indépendants (selon l'évaluation de l'organisation Freedom House).

Viktor Iouchtchenko a, en outre, affirmé : « La liberté d'expression et la liberté des journalistes représentent 50 % des progrès démocratiques accomplis dans le pays. C'est le point d'ancrage qui nous permettra de ne pas dériver dans la mauvaise direction. »

Parmi les succès obtenus au cours des quatre dernières années, il a évoqué également les relations plus étroites instaurées concrètement avec l'Union européenne dans les domaines de l'énergie et de l'éducation, comme le démontrent les négociations en vue d'un accord d'association et la création d'une zone de libre-échange. « La politique que je mène vise à faire passer un message essentiel : l'Ukraine rentre à la maison, l'Ukraine revient prendre sa place dans l'Union européenne car elle a toujours été, reste et restera indubitablement un Etat européen », a déclaré Viktor Iouchtchenko.

Le Président a remercié les organisateurs du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie de tenir cette manifestation

Discours d'ouverture

à Kiev, ainsi que les représentants des Etats membres du Conseil de l'Europe de soutenir les efforts d'intégration européenne de l'Ukraine.

« Je suis convaincu qu'ensemble, nous mènerons à bien une politique qui fera de l'Europe une zone de sécurité collective étendue dont l'Ukraine sera un élément inaliénable. Nous unirons nos forces à celles des institutions politiques européennes de manière à élaborer d'un commun accord une politique sociale, financière et économique unique pour l'Europe », a déclaré le chef de l'Etat.

LE CODE DE BONNE PRATIQUE POUR LA PARTICIPATION CIVILE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Présentation

Jean-Marie Heydt

Président de la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe

La participation civile est particulièrement essentielle dans une période où l'on ne cesse d'évoquer le désir d'implication véritable de la population au processus démocratique. Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, que je voudrais vous présenter en cinq minutes, ne doit être confondu ni avec un texte législatif qui serait contraignant pour les parties prenantes, ni avec un catalogue de bonnes intentions qui aurait trouvé sa source dans une soudaine réunion d'ONG.

Le Code trouve sa source lors d'un précédent Forum pour l'avenir de la démocratie – celui de Sigstuna (en Suède) en 2007 – où les participants du quadrilogue nous ont mandaté pour réaliser ce travail. J'en profite pour remercier très chaleureusement l'équipe des ONG, qui a fortement investi de son temps pour réaliser ce travail.

Le but constant de la Conférence des OING est de faire remonter les connaissances et les compétences de notre réseau d'ONG paneuropéen vers les décideurs, à charge pour nous, en retour, d'aider à la compréhension, sur le terrain, des choix et des actions décidés par les autorités.

C'est dans cet esprit, que nous respectons pour tous nos travaux, que le Code a été élaboré. Le résultat de ce travail a été présenté aux Délégués des Ministres, à l'Assemblée parlementaire et au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, puis nous avons intégré vos remarques et suggestions dans le texte final, qui a été validé par la

Conférence des OING du Conseil de l'Europe le 1^{er} octobre de cette année, lors de notre session plénière.

Le Code de bonne pratique pour la participation civile se fonde sur des expériences concrètes, issues de la pratique de divers pays d'Europe concernant les relations entre ONG et autorités publiques, relations basées sur un principe d'indépendance, de transparence et de confiance. Il s'agit donc d'exemples de mise en commun de bonnes pratiques et de méthodes éprouvées pour faciliter ces relations, que nous avons analysés et structurés dans un document opérationnel. Le Code est donc un outil de la relation plausible entre société civile et autorités nationales, régionales ou locales.

Les ateliers de ce forum vont examiner de quelle manière donner vie à ce code, notamment lorsqu'on évoquera la volonté de développer une démocratie de qualité, renforçant la transparence et la cohérence de l'action des autorités.

S'engager auprès des élus, sans risque de confusion des rôles et des responsabilités, avec un constant souci de coopération et de complémentarité, tel est notre souhait et notre objectif. Ce rôle de relais, entre autorités et citoyens, est d'autant plus justifié qu'un nombre grandissant d'ONG s'engage pour une coopération avec les pouvoirs publics.

Je vous sou mets donc le Code, voulu par le Forum il y a deux ans, et vous invite à y puiser des ressources pour cette coopération renforcée entre les pouvoirs publics et la société civile.

PERSPECTIVES EUROPÉENNES

Arnold Rüütel

Ancien Président de la République d'Estonie

C'est un honneur pour moi de vous accueillir à ce forum, dont le titre principal et le sujet traité réunissent quelques-uns des termes clés les plus couramment utilisés : « démocratie », « XXI^e siècle », « futur ». Dans deux mois seulement, l'année 2009 se terminera pour laisser place à une nouvelle décennie, événement à première vue banal mais qui, en réalité, apportera un changement majeur. Au seuil de la deuxième décennie du XXI^e siècle, les problèmes qu'annonçaient les philosophes et les historiens les plus éminents à la fin du millénaire n'ont ni diminué ni totalement disparu. Ainsi répétons-nous encore aujourd'hui les mots que nous utilisons il y a dix, vingt, voire cent ans, sans pouvoir nous accorder une fois pour toutes sur leur signification.

Cela étant, ces dix années qui nous séparent du mythique début du XXI^e siècle nous montrent, aujourd'hui plus clairement peut-être, que les grands changements ne se font pas en un jour et que, c'est essentiel, rien ne vient tout seul. Les guerres sanglantes du XX^e siècle et les crimes contre l'humanité nous ont appris que la démocratie n'est pas une machine à mouvement perpétuel, un *perpetuum mobile* imaginaire, qui, une fois lancé, s'entreprendrait sans aucune intervention. Nous savons aujourd'hui que le prétendu *perpetuum mobile* de la démocratie s'arrêtera si nous ne lui accordons pas une attention constante. Heureusement, bien des pays ont tiré des enseignements de l'Histoire et, en comparaison de ce qu'ils étaient il y a vingt, cinquante ou soixante-dix ans encore, ont changé au point de devenir méconnaissables. On le voit, l'humanité sait tirer les enseignements de son expérience et il nous faut abandonner l'idée que la fin des temps est la solution de tous les problèmes.

Tous ici, je l'imagine, nous partageons cet espoir. Il est très facile en principe de définir la tâche qui nous attend aujourd'hui. On

pourrait, je pense, la formuler ainsi : pour que l'humanité soit capable d'apprendre, il faut que se développe, de manière juste et durable, la démocratie. Lorsque nous aurons réussi à construire une société juste et libre, une société que nous pouvons transmettre à nos descendants, alors nous serons admis à l'école de la démocratie contemporaine. Dans cette école, où les valeurs communes des nations libres sont les enseignants et les points de repère, la démocratie peut apporter de nombreux et riches enseignements, même aux sociétés les plus développées. Quant à ceux qui ne souhaitent pas évoluer, qui préfèrent l'illusion à la réalité, les chemins tortueux aux lignes droites et le non-respect des lois à l'esprit du droit, ceux-là n'ont aucune raison d'espérer profiter de ce que la démocratie peut offrir.

Nous nous réjouissons tous d'être les témoins des changements extraordinaires que connaît l'Europe, en particulier dans sa partie orientale, depuis la chute du « rideau de fer ». Ces vingt années de liberté ont été l'occasion sans précédent pour de nombreux pays d'exercer leur libre arbitre. Au printemps de cette année, l'Estonie a fêté ses vingt ans d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. Le temps que nous avons consacré avant 2004 à atteindre les critères de la communauté euro-atlantique nous a donné l'occasion exceptionnelle de considérer l'évolution de notre pays avec un esprit plus ouvert et un œil plus critique que nous n'aurions pu le faire par nous-mêmes. Nous avons appris qu'une introspection sérieuse et la prise en compte des expériences et des avis des anciennes démocraties pouvaient nous aider à rattraper les années perdues sous le joug soviétique et à devenir un Etat fondé sur la prééminence du droit. Dans ce processus de restauration de la démocratie en Estonie, nous avons fait preuve d'innovation. C'est ainsi que l'Estonie fut le seul pays, lors des élections parlementaires européennes, à proposer à ses citoyens le vote par voie électronique.

Pour conclure, j'aimerais remercier notre hôte, l'Ukraine, pour son accueil chaleureux dans le pur esprit ukrainien et pour l'excellente organisation de ce forum. Depuis des années, le peuple estonien tout entier a le privilège de suivre l'évolution impressionnante de la République indépendante d'Ukraine, y compris moi-même. Un dialogue ouvert et productif s'est établi entre nos deux pays et je me

réjouis qu'à maintes occasions vous ayez pris en compte l'expérience et les conseils de l'Estonie. Les fondamentaux de la démocratie sont la liberté de voter, la liberté d'éligibilité et l'impartialité du système électoral. Dans la communauté des pays libres, un seul choix possible : celui de la démocratie.

Maria Leissner

*Ambassadrice itinérante pour la démocratie,
présidence suédoise de l'Union européenne*

C'est un honneur pour moi d'être ici à Kiev, aujourd'hui, à l'occasion du Forum pour l'avenir de la démocratie, en tant que représentante non seulement de mon pays, la Suède, mais aussi de la présidence suédoise de l'Union européenne. Siégeant au sein de cet aréopage et après avoir écouté les orateurs qui se sont exprimés avant moi, je me sens pleine d'humilité car je représente un pays qui, de mémoire d'homme, n'a pas eu à combattre pour la liberté. J'ai entendu maintes fois ma grand-mère me parler de la première fois où, en tant que femme, elle a pu voter en Suède, il y a presque cent ans. Elle n'est plus en vie et sa génération a disparu. Nous n'avons plus de témoin vivant à même de nous dire ce que c'est de lutter pour la démocratie et de la conquérir.

Je suis donc très heureuse de participer au présent forum en Ukraine parmi tant d'intervenants d'Europe centrale et orientale venus partager leurs expériences et l'énergie phénoménale qui anime leur pays, par rapport à des pays comme le mien, lorsqu'il s'agit de sauvegarder la démocratie.

Cependant, la démocratie et les droits de l'homme sont des valeurs vivantes en Europe, tant au sein du Conseil de l'Europe que de l'Union européenne. Carl Bildt, ministre suédois des Affaires étrangères, qui, malheureusement n'a pas pu venir aujourd'hui, a déclaré, en juillet dernier, dans un discours prononcé au Conseil de l'Europe lors de la transmission de la présidence du Comité des Ministres, que l'Organisation pouvait être considérée comme la sœur aînée de l'Union européenne, celle qui lui a donné ses valeurs fondamentales. L'acquis et les institutions du Conseil de l'Europe constituent le rempart des droits de l'homme en Europe. Ils inspirent, instruisent et guident l'Europe, nous montrant la voie pour améliorer la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit.

Comme je suis ambassadrice pour la démocratie et que l'un de mes collègues fait office d'ambassadeur pour les droits de l'homme, on me demande souvent quelle est la différence entre la démocratie et les droits de l'homme. Nous tous ici savons que ces valeurs se consolident mutuellement et qu'elles sont inconcevables l'une sans l'autre.

Je dirai que la démocratie est le système politique qui découle des principes des droits de l'homme. Ce n'est que dans le cadre d'une démocratie que les droits de l'homme peuvent exister, ce qui ne veut pas dire qu'automatiquement la démocratie respecte pleinement les droits de l'homme. En outre, la démocratie va bien au-delà des droits de l'homme. Il y a toujours de nouveaux combats à mener.

La démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit sont autant de principes directeurs au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Ce sont nos valeurs fondamentales et elles imprègnent toutes nos actions. Dans le cadre de la présidence suédoise de l'Union européenne, nous nous attachons à donner du poids à ces valeurs de diverses façons.

L'une d'elles est le soutien que nous apportons au processus d'élargissement. Nous espérons sincèrement que la Croatie deviendra bientôt membre de l'Union. Mon pays est, en outre, très désireux de poursuivre ses efforts pour que la Turquie en devienne membre à son tour. Le processus d'élargissement est un fabuleux instrument, extrêmement puissant, au service de la démocratie et des droits de l'homme. Comme l'a dit précédemment le Président Iouchtchenko, il ne concerne pas seulement la démocratie et les droits de l'homme ; il est étroitement lié au progrès social, à la stabilité et à la paix ainsi qu'à la croissance économique.

Le fait que l'Europe a réussi à produire tous ces résultats positifs en même temps s'inscrit dans notre processus de construction de l'Union européenne. C'est ce qui nous donne ce que beaucoup appellent une « puissance douce » (*soft power*). Un grand nombre d'autres pays aimeraient être situés géographiquement en Europe de manière à pouvoir participer à ce projet. Nous avons démontré qu'il y avait des liens étroits entre le progrès social, le progrès économique et le progrès démocratique.

Toutefois, nous ne pouvons pas nous reposer sur nos lauriers. A mon sens, un démocrate se doit d'exercer constamment son esprit critique et de se remettre en question. Or, en Europe, nous avons incontestablement beaucoup à faire.

La présidence suédoise a pour deuxième ambition de renforcer l'Europe des citoyens et notamment de formuler des propositions pour promouvoir la libre circulation des individus.

La troisième activité concerne un projet qui, entrepris avec la présidence tchèque au semestre dernier, vise à instaurer une stratégie commune pour soutenir la démocratie dans les pays de l'Union européenne. Nous espérons que le projet de conclusions du Conseil sur cette question sera adopté au cours de notre présidence.

Dans le cadre des Journées européennes du développement, qui se tiennent actuellement à Stockholm sur le thème des citoyens et du développement, une journée entière est consacrée à la démocratie. Toutes ces initiatives donnent une idée de l'importance accordée par mon gouvernement à ces questions pendant les mandats que nous exerçons à la tête des diverses institutions européennes.

En quelques années, le Forum pour l'avenir de la démocratie est devenu un événement majeur du Conseil de l'Europe. La Suède est fière d'avoir contribué à son développement ; nous l'avons accueilli en 2007, à Stockholm et à Sigtuna, dans la perspective de renforcer la participation et de créer les conditions d'un dialogue véritable entre tous les acteurs principaux d'une société authentiquement démocratique. La structure de quadrilogue du Forum est utile dans cette optique et nous sommes heureux d'avoir contribué à sa mise en place. Nous tenons à rendre hommage à l'Ukraine, qui a fait en sorte que cette session de Kiev consolide encore cette structure, développée à Stockholm et à Sigtuna, puis à Madrid en Espagne.

Le thème de cette année est l'avenir des élections dans le contexte des problèmes auxquels se heurtent les systèmes électoraux. C'est un aspect essentiel des travaux du Conseil de l'Europe en matière de démocratie.

Souvent, lorsque la question de la démocratie est abordée, elle est axée principalement sur les élections. Beaucoup critiquent cette orientation et soulignent que la démocratie ne se résume pas aux élections. C'est vrai, certes, mais il est également vrai que les élections sont le moment le plus symbolique d'une démocratie. Les élections représentent l'occasion, pour chaque électeur, d'assister à la démonstration du principe qui est à la base de toute démocratie, à savoir : tous les êtres humains, hommes et femmes, sont égaux. Ma voix est comptabilisée ; elle ne compte ni plus ni moins que la voix de tout autre citoyen. Les élections sont aussi le moment où les partis politiques et

les candidats à un mandat doivent solliciter la confiance des citoyens et être comptables de leurs actes afin de gagner cette confiance.

La question de la participation est un autre aspect important. A mon sens, il convient, en la matière, de s'adonner à une certaine autocritique. Dans l'exercice de mes fonctions de présidente de la délégation suédoise chargée des questions relatives aux Roms, j'ai appris que, dans tous nos pays, les Roms européens étaient, dans des proportions alarmantes, dépourvus de papiers d'identité, voire, dans certains cas, de nationalité. Ils sont complètement exclus du processus démocratique mais ils ne sont pas, dans les pays européens, le seul groupe à ne pas pouvoir participer aux élections. Je suis sûre que ces questions et beaucoup d'autres encore feront l'objet d'un examen approfondi au cours de ce forum.

Šarūnas Adomavičius

Vice-ministre des Affaires étrangères de la Lituanie

Permettez-moi tout d'abord d'exprimer ma gratitude aux organisateurs de la présente session pour m'avoir donné la possibilité de prendre la parole devant vous. Je tiens aussi à les remercier de leur zèle et du travail considérable qu'ils ont accompli pour organiser cet événement.

Il est très important que la session actuelle du Forum pour l'avenir de la démocratie soit organisée par et dans un pays d'Europe central et orientale. Ce choix témoigne, à mes yeux, du rôle majeur que jouent le Conseil de l'Europe et le présent forum s'agissant d'unir les pays du continent où nous vivons.

Lors du 3^e Sommet, il y a quatre ans, à Varsovie, nous avons tous affirmé notre conviction qu'une démocratie efficace et une bonne gouvernance à tous les échelons étaient essentielles pour prévenir les conflits, promouvoir la stabilité et faciliter le progrès économique et social.

Nous avons proclamé notre engagement à maintenir et à développer des institutions démocratiques performantes, transparentes et responsables, à l'écoute des besoins et des aspirations de tous. Le plan d'action de Varsovie, qui a établi le Forum pour l'avenir de la démocratie, énonçait clairement que celui-ci avait pour principal objectif de renforcer la démocratie, les libertés politiques et la participation des citoyens.

Le succès des quatre précédentes sessions prouve que le Forum encourage bel et bien la participation civile et peut engendrer des résultats tangibles dans ce domaine. Je suis particulièrement heureux de noter qu'il est ouvert à tous les Etats membres et à la société civile et qu'il offre une excellente occasion d'échanger des idées et des informations, ainsi que de discuter des meilleures pratiques et proposer de futures actions.

Les élections ont toujours été l'expression la plus directe de la participation civile, et ce thème est d'une importance majeure pour le Forum et ses participants. Les difficultés économiques et financières mondiales, les problèmes sociaux, la corruption et l'incapacité des dirigeants à régler ces problèmes peuvent conduire à une baisse du taux de participation électorale et à une polarisation des électeurs.

Seul un processus électoral équitable, transparent et inclusif peut donner des résultats valables et renforcer la confiance du public dans les processus démocratiques.

La présente session va étudier le rôle de tous les acteurs clés du processus démocratique, dont les partis politiques, les médias et la société civile, ce qui est capital. Pour renforcer ce processus, il nous faut trouver les moyens les plus adaptés de répondre aux défis auxquels chacun de ces acteurs doit faire face.

L'aide que nous nous apportons mutuellement par le biais des missions d'observation des élections est l'un des aspects que nous allons examiner. Convaincue que les actions visant à soutenir la démocratisation peuvent grandement contribuer à la paix, à la sécurité et à la prévention des conflits, la Lituanie continuera avec beaucoup d'ardeur à mettre son expertise au service des missions d'observation des élections organisées par l'Union européenne et l'OSCE. Je suis sûr qu'en la matière, nous tirerons profit des résultats des discussions sur ce sous-thème.

Aujourd'hui, je représente non seulement le Gouvernement de la Lituanie mais aussi la présidence de la Communauté des démocraties, coalition intergouvernementale mondiale d'une centaine de pays démocratiques dont le but est de promouvoir les règles démocratiques et de renforcer les normes et les institutions démocratiques dans le monde entier.

La Communauté des démocraties a été fondée en 2000, à Varsovie, lors d'une conférence ministérielle où des délégations du monde entier ont signé la déclaration finale intitulée « Vers une communauté de démocraties », qui met tout particulièrement l'accent sur les valeurs qui constituent la démocratie. La Lituanie est très honorée de diriger cette association.

Pour nous comme pour d'autres nations asservies qui ont recouvré la liberté après la chute du mur de Berlin, la démocratie est synonyme d'indépendance, de sécurité, de stabilité et de souveraineté. Pour accéder à la démocratie, nous avons payé le prix fort. En outre, nous savons que la démocratie n'est jamais acquise une fois pour toutes, et que le soutien des pays démocratiques et de leur peuple peut être

déterminant pour assurer le succès de ceux qui luttent dans leur propre pays pour instaurer la démocratie.

La Lituanie s'attache à revitaliser la Communauté des démocraties en mettant les expériences de ses membres en commun, en instaurant des relations avec des organisations régionales ou internationales et d'autres acteurs de la démocratie, en reconstituant des groupes de travail et en lançant des projets phares. Nous nous efforcerons aussi, au cours de notre présidence, de promouvoir des activités thématiques. De fait, nous nous préoccupons actuellement de la question des femmes et de la démocratie que nous abordons sous un angle nouveau, en nous appuyant sur la récente conférence tenue par la Communauté à Varsovie. Nous comptons aussi renforcer le volet Jeunesse et sommes prêts à donner à cette organisation une dimension parlementaire.

Je conçois la coalition comme une plateforme d'activités, à multiples niveaux d'engagement, visant à soutenir la démocratie. Les institutions, initiatives et acteurs consacrés à cette cause sont légion, mais en même temps, les synergies, les objectifs ciblés et les actions communes font défaut. Il nous faut mobiliser tous les acteurs concernés, au niveau mondial, régional ou national. Nous espérons élaborer un programme d'orientation des travaux du Groupe de travail pour la démocratie (« Democracy Caucus ») à New York et à Genève. En outre, nous allons nouer le dialogue avec l'OSCE, l'Organisation des Etats américains, l'Union africaine, l'ASEAN et l'Union européenne, ainsi qu'avec plusieurs autres organisations régionales ouvertes et désireuses de collaborer avec la Communauté.

Le mois dernier, à New York, nous avons tenu une réunion ministérielle informelle très fructueuse. M. Khandogiy, ministre des Affaires étrangères par intérim de l'Ukraine, a participé très activement à ce débat. Nous espérons pouvoir organiser, le mois prochain, à Bruxelles, une première table ronde entre la Communauté des démocraties et l'Union européenne, sous les auspices du Parlement européen. Je souhaite vivement qu'une réunion similaire puisse avoir lieu l'année prochaine, à Strasbourg, entre la Communauté des démocraties et le Conseil de l'Europe, afin de réfléchir aux synergies susceptibles d'être créées entre les deux organisations pour consolider la démocratie.

J'espère, en outre, que la Communauté des démocraties pourra organiser l'année prochaine, à Kiev, un débat de haut niveau sur les progrès et l'expérience de l'Ukraine dans la région.

En conclusion, je dirai quelques mots sur la réunion au sommet de la Communauté des démocraties qui aura lieu l'année prochaine à Cracovie. En étroite coopération avec ses partenaires polonais, la Présidence lituanienne œuvre au succès de cette réunion, qui marquera le dixième anniversaire de la Communauté des démocraties. Ce sommet devrait être une grande occasion de relancer la Communauté et de renforcer les synergies entre les différents partenaires attachés à la consolidation de la démocratie. J'espère sincèrement que nous nous rencontrerons à nouveau là-bas et je compte sur la participation active de l'Ukraine à ce processus.

TABLE RONDE DE HAUT NIVEAU SUR « L'AVENIR DES ÉLECTIONS »

Résumé des débats

Introduction

La table ronde de haut niveau était présidée par M. Mykola Onishchuk, ministre de la Justice (Ukraine), et animée par M. Andrey Kulikov, ICTV (Ukraine). Les participants étaient Dame Audrey Glover, directrice, Electoral Reform International Services (Services internationaux pour la réforme électorale) (RU) ; M. l'ambassadeur István Gyarmati, président du Centre international pour la transition démocratique (Hongrie) ; M. Jan Helgesen, président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit ; M^{me} Pippa Norris⁶, université de Harvard (Etats-Unis) ; et M. Bill Sweeney, président de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES).

Les membres de la table ronde se sont penchés sur l'avenir des élections en partant du principe que les élections constituent un moment fort du processus permanent de participation démocratique. Tout en soulignant qu'il ne peut pas y avoir de démocratie sans élections, ils ont exprimé la crainte que si les partis politiques paraissent trop semblables, ils ne puissent pas assurer la démocratie car les citoyens auront alors le sentiment qu'ils n'ont pas de choix véritable.

Les participants ont présenté le contexte en reconnaissant que, très souvent, les électeurs votent contre quelque chose plutôt que pour quelque chose. Cependant, contrebalançant cette affirmation, ils ont fait observer aussi que, lors de l'élection présidentielle américaine de 2008, les citoyens ont, au contraire, massivement voté parce qu'ils estimaient qu'ils pouvaient influencer sur le cours des événements. En outre, il ne faut pas oublier non plus que, parfois, les citoyens s'abstiennent de voter parce qu'ils sont globalement satisfaits de la situation et qu'ils ont confiance dans leur démocratie.

6. M^{me} Norris a participé à la table ronde par vidéoconférence.

Le rôle des organisations internationales dans les élections démocratiques

Les normes, conventions et lignes directrices internationales offrent des instruments pour renforcer les processus démocratiques dans le cadre des élections. Par exemple, le Code de bonnes pratiques de la Commission de Venise en matière électorale définit cinq principes qui régissent le patrimoine électoral européen : un suffrage universel, égal, libre, secret et direct. Les processus électoraux y gagneraient si ces textes étaient mieux connus et plus largement mis en œuvre.

Si l'on veut réduire le nombre d'irrégularités expertement commises au cours des élections, il convient d'appliquer les normes internationales de manière plus systématique. Il ne faut pas en déduire qu'une norme ou un système donné est valable dans tous les cas. Les systèmes économiques, politiques et sociaux varient selon les pays et pour qu'un système fonctionne bien, il faut que l'Etat qui le met en œuvre se sente à l'aise. C'est pourquoi les Etats membres devraient tirer parti de ce qui a déjà été mis en place tant au niveau national qu'international.

Selon certains indices, les procédures de suivi des élections se professionnalisent, ce qui améliore la transparence et l'ouverture. Pour que cette tendance se confirme, il est essentiel de former des observateurs de courte comme de longue durée et, si un pays doit faire l'objet d'une mission d'observation, les organes de suivi concernés devraient être présents sur place avant les élections afin d'apporter conseils et soutien.

Après les élections, les gouvernements devraient donner suite aux recommandations formulées par les observateurs en organisant des tables rondes, en établissant des rapports annuels et en maintenant ces questions en bonne place parmi leurs préoccupations politiques. Dans certains Etats membres, le processus de règlement des plaintes relatives aux élections doit être plus transparent et intervenir dans de meilleurs délais. Que ce soit dans le cadre d'une juridiction ordinaire ou extraordinaire, les tribunaux et les juges devraient fournir les structures permettant de régler rapidement les litiges en matière électorale.

Dans certains cas où les élections se déroulent dans une zone de conflit, des anomalies électorales sont observées mais aucune mesure n'est prise, ce qui est un sujet de préoccupation car cet état de choses sape la crédibilité des résultats et la confiance des électeurs. Les

participants ont exprimé l'idée que les résultats électoraux étaient parfois évalués non pas à l'aune de la régularité du scrutin, mais plutôt selon que le vainqueur avait ou non la préférence des détenteurs du pouvoir.

Le rôle clé des médias

Les participants ont reconnu que l'indépendance des médias était une condition indispensable à la tenue d'élections libres et ont examiné les moyens dont disposent les médias pour contribuer à assurer la gouvernance démocratique. Ils ont recensé trois rôles idéaux pour les médias d'information : dénonciateurs de la corruption / observateurs critiques des élites au pouvoir, « pointeurs » des problèmes majeurs à traiter au niveau national, et intermédiaires offrant une tribune pour les débats et les échanges.

Pour que les médias puissent remplir ces rôles, ils doivent être indépendants et les journalistes doivent être bien formés, capables d'analyser dans un esprit critique les informations, les élections et les politiques ; ils doivent aussi être en mesure d'entreprendre des reportages d'investigation.

La transformation actuelle des médias en réaction aux changements technologiques, culturels, économiques et politiques ne laisse plus à certains médias qu'un rôle d'information, dans le meilleur des cas. La qualité des médias peut être sapée par la volonté des médias privés d'augmenter autant que possible leur part de marché, les conduisant à privilégier les nouvelles légères concernant les célébrités plutôt que les nouvelles sérieuses, à caractère politique. Il a été souligné que certains propriétaires de journaux tentent effrontément d'influer sur les résultats des élections et qu'il est très difficile pour les journalistes de résister à ces pressions.

Pour relever ces défis, il faut une régulation appropriée des médias. Au cours d'une campagne électorale, il faut garantir à tous les partis et candidats un temps d'antenne égal. En outre, des radiodiffuseurs de service public authentiques (RSP), dotés d'une rédaction indépendante du pouvoir en place et protégée contre toute ingérence politique et commerciale, peuvent contribuer à assurer un haut niveau de qualité dans les médias.

Le rôle croissant d'internet comme lieu de débat et pourvoyeur de nouvelles émanant de journalistes blogueurs indépendants modifie l'accès des citoyens à l'information et peut, dans certains cas, déjouer la censure. Internet offre aussi aux groupes minoritaires ou défavorisés un moyen de mieux se faire connaître. Cependant, il constitue une menace pour les médias traditionnels et, dans de nombreux cas, les sources des fournisseurs de contenus sur internet ne sont pas vérifiables. Les réseaux associatifs en ligne jouent également un rôle croissant comme source d'information.

Vote électronique

Les membres de la table ronde ont souligné l'intérêt d'exploiter les possibilités offertes par le vote électronique. Ils ont fait observer que le vote électronique offrait de nouvelles perspectives, mais comportait aussi des menaces pour le processus électoral et devait être envisagé en liaison avec les procédures de vote traditionnelles et non pas les remplacer.

L'avantage du vote électronique, c'est qu'il peut faciliter les procédures électorales et, par conséquent, renforcer la participation. L'inconvénient, c'est qu'il peut mettre en danger l'intimité de la vie privée et la confidentialité des données – et, sous-jacente à cette question, se pose celle du degré de confiance que les citoyens accordent aux responsables politiques, aux gouvernements et aux autorités électorales. Dans les systèmes de vote électronique au sein des bureaux de vote, il devrait toujours y avoir une trace écrite du déroulement du processus.

Amélioration de la représentation et de la participation

Les membres de la table ronde ont évoqué la nécessité de renforcer la confiance, la représentation et la participation, notamment des femmes et des groupes défavorisés. Ils ont souligné qu'une forte volonté politique était indispensable pour améliorer la participation. Ils ont étudié certains mécanismes permettant d'accroître la représentativité des femmes et des groupes défavorisés dans le processus électoral et parmi les candidats. Ces mécanismes consistent, en particulier, à examiner la composition des commissions électorales, à s'assurer que les listes de parti représentent toutes les couches de la société, à traduire les

documents nécessaires dans les langues minoritaires et à mettre en place des programmes de formation des électeurs.

Les participants à la table ronde ont confirmé que les instruments permettant d'augmenter le taux de participation électorale existent bel et bien ; il s'agit, entre autres, d'abaisser l'âge du droit de vote, d'instaurer le vote obligatoire, de permettre le vote électronique dans les centres commerciaux et par téléphone portable, d'organiser le vote le week-end, de faciliter le vote par correspondance, etc. Le nombre d'élections tenues le même jour influe également sur le taux de participation. Néanmoins, en dernière analyse, pour encourager les citoyens à participer aux scrutins électoraux, il faut surtout que s'établissent des rapports plus étroits entre les responsables politiques et les électeurs.

ATELIERS

Thème 1 : Elections générales dans une démocratie moderne

Atelier 1A : Renforcer la légitimité des élections : lois, institutions et processus

Document d'orientation

Kåre Vollan

Spécialiste des systèmes électoraux, Norvège

Systèmes de représentation

Une grande variété de systèmes électoraux sont utilisés en Europe. Ils répondent à différents critères dont certains sont résumés dans l'ouvrage de Jarrett Blanc, Aanund Hylland et Kåre Vollan intitulé *State Structures and Electoral Systems in Post-Conflict Situations*⁷ :

« *Création d'assemblées représentatives.* En termes simples, ce critère signifie qu'un parti qui se présente aux élections aura à l'assemblée un nombre de sièges à peu près proportionnel à sa part du vote. Cette formule est souvent considérée comme le critère majeur d'un système électoral équitable, et c'est la justification la plus importante en faveur d'un scrutin à la proportionnelle. Une assemblée élue doit refléter la composition politique de l'électorat ainsi que d'autres aspects comme la répartition géographique, le sexe, etc. Les décisions prises par l'assemblée doivent être représentatives de l'opinion de l'électorat.

Principe de la responsabilité des élus (obligation de rendre compte). Un autre aspect important des élections est le lien entre le corps électoral et les membres élus de l'assemblée. Les élections dans les circonscriptions uninominales sont souvent justifiées par la nécessité d'une forte obligation de rendre compte, étant donné qu'un électorat relativement peu nombreux va élire son propre député et entretenir des contacts directs avec le membre élu.

7. IFES et Quality AS, juillet 2006, www.ifes.org/publications

Systèmes électoraux : renforcer la démocratie au XXI^e siècle

Appui à la stabilité gouvernementale. D'aucuns font valoir que la résultante d'un système électoral totalement proportionnel pourrait être une assemblée divisée en un grand nombre de partis, ce qui pourrait entraîner à son tour la formation de gouvernements de coalition instables. Les données empiriques n'étayaient pas nécessairement cette affirmation, du moins pas dans les pays ayant fixé un seuil de représentation ; [...].

Votes de poids égal. Appliquée à différents systèmes électoraux, cette exigence peut être interprétée de diverses façons. La formulation la plus générale est que les électeurs ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur l'origine ethnique ou géographique, le genre, etc., sauf lorsque cela résulte d'actions valables relevant de la discrimination positive. Ce critère est analysé plus loin au chapitre 7.5. Dans ce chapitre, une version formelle et technique du critère (« anonymat ») est également introduite.

Refus des comportements de vote stratégiques. Tout système électoral doit favoriser un lien immédiat entre les premières préférences des électeurs et le résultat. Le vote tactique signifie que les électeurs ne votent pas pour le candidat de leur premier choix. Au lieu de quoi, ils votent selon leurs deuxième préférences, par exemple, pensant ainsi pouvoir obtenir un avantage.

Simplicité pour les électeurs. Concevoir les systèmes électoraux en s'efforçant de satisfaire à de nombreuses exigences risque de les rendre extrêmement compliqués pour les électeurs, au sens où cela peut induire des difficultés à voter valablement et efficacement et des difficultés à comprendre comment fonctionne le système.

Simplicité pour l'administration électorale. Les systèmes électoraux peuvent être très compliqués pour les personnes chargées de leur application. Cependant, des modalités qui peuvent sembler difficiles à mettre en œuvre ne doivent pas nécessairement être compliquées du point de vue des électeurs. Un exemple possible est le vote transférable [...].

Acceptation par les partis et l'opinion. Le degré d'acceptation doit être pris en compte lors du choix d'un système. Ceci est particulièrement important pour la tenue d'élections à la suite d'un conflit, étant donné le climat de méfiance ambiant, la fréquente désorganisation des administrations électorales et l'immaturation du système des partis. Il ne faut toutefois pas s'abstenir de proposer un système dont on pense véritablement qu'il est bon, uniquement par crainte de le voir rejeté.

Promotion de la conciliation entre différents groupes. Ce dernier point est un critère important dans les situations d'après-conflit, et il constitue le thème principal du présent rapport.

Promotion de partis composés de membres des différentes communautés. Cet aspect est en rapport avec le point précédent mais ne recouvre pas exactement les mêmes choses comme critère pour les systèmes électoraux. Le terme « communauté » peut faire

référence à des groupes ethniques, linguistiques, religieux ou sectaires, ainsi qu'à des zones géographiques. Voir la définition de « groupe » au chapitre I.2.

Promotion du dialogue et du compromis. D'une manière générale, le système électoral devrait appuyer le dialogue et la conciliation dans les situations d'après-conflit. En conséquence, autant qu'il est raisonnablement possible de le faire, il devra promouvoir les candidats du compromis plutôt que les extrémistes. Cependant, il y a des limites claires quant à ce qu'un système électoral peut et devrait faire à cet égard. Si les électeurs soutiennent réellement des candidats extrémistes, le système ne devrait pas empêcher leur élection.

Système à l'épreuve du changement. Ces considérations pourront sembler très techniques, mais un système devrait être conçu de telle sorte que de petites modifications apportées à certains aspects du système, comme les limites de circonscription, n'aient pas un impact radical sur les résultats du scrutin. Dans un système fondé sur les circonscriptions uninominales, le découpage des circonscriptions peut avoir une incidence considérable sur les résultats, y compris lorsque toutes les circonscriptions sont de même taille. Si les limites sont déterminées dans le cadre d'un processus politique, il y a un risque que la majorité en place tente de perpétuer son pouvoir en procédant à un découpage abusif des circonscriptions pour favoriser son parti (*gerrymandering*) [...]

Réaction logique face à l'évolution des appuis. Un soutien accru en faveur d'un parti devrait normalement se traduire par une représentation accrue. Une telle évolution peut avoir des côtés imprévus et illogiques, qui doivent être aussi peu nombreux que possible.

Durabilité. Cela signifie que même s'il peut s'avérer nécessaire de répondre à des besoins particuliers dans une période de transition, le système électoral devrait rester adapté après le retour à la normale ; il devrait également appuyer le processus de normalisation. Il convient de garder présent à l'esprit que bien que les systèmes adoptés après un conflit soient spécialement conçus compte tenu des impératifs du moment, ils vont créer un précédent. Autrement dit, ils auront tendance à se perpétuer. Ceci est particulièrement vrai lorsque la communauté internationale a contribué à établir le système. »

Les systèmes universellement utilisés pour les élections aux parlements peuvent être résumés comme suit (tous ne sont pas nécessairement recommandés) :

Systèmes majoritaires/pluralistes

- Circonscriptions uninominales (circonscriptions)
 - Majorité relative (scrutin majoritaire uninominal – SMU)
 - Scrutin majoritaire à deux tours
 - Vote alternatif (VA)

Systèmes électoraux : renforcer la démocratie au XXI^e siècle

- Circonscriptions plurinominales – *NB : Modalité non utilisée pour les parlements en Europe*

- Pluralité des candidats individuels (vote plural)
- Pluralité des partis (scrutin pondéré)

Systèmes de représentation proportionnelle (RP)

- Représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL)
 - Circonscription nationale unique
 - Circonscriptions plurinominales (circonscriptions)
 - Dans les circonscriptions plurinominales avec compensation, un ou deux tours de scrutin
- Système mixte avec compensation proportionnelle – RPSL, combiné avec :
 - Scrutin majoritaire uninominal (SMU)
 - Système à deux tours (SDT)
 - Vote alternatif (VA)
- Vote unique transférable (VUT)

Systèmes de représentation semi-proportionnelle

- Vote unique non transférable (VUNT) – *NB : Modalité non utilisée pour les parlements en Europe*
- Systèmes parallèles

Les deux principaux groupes sont les systèmes majoritaires ou pluralistes et les systèmes proportionnels. Il existe en outre quelques systèmes hybrides, souvent qualifiés de systèmes semi-proportionnels, qui se situent à mi-chemin entre les deux premiers.

S'agissant des élections législatives, dans les systèmes pluralistes et majoritaires le scrutin est conduit dans des circonscriptions uninominales et non pas (en Europe) dans des circonscriptions plurinominales (vote plural ou scrutin pondéré), même si ces modes de scrutin sont utilisés dans certaines élections locales. En cas de forte compétition électorale entre les partis, ces derniers systèmes se rapprochent du scrutin majoritaire à un tour. Du fait de cette particularité, ils ne sont pas utilisés pour des élections nationales. Les minorités ont trop de difficultés à être représentées.

Les principales qualités des systèmes pluralistes ou majoritaires et des systèmes proportionnels sont bien connues. Le principal argument en faveur du premier groupe est le lien fort établi entre un électorat peu nombreux et la personne élue (obligation de rendre compte), tandis que le principal argument à l'appui de la représentation proportionnelle est la représentativité accrue du parlement, dans son ensemble. La majorité des électeurs va (dans la plupart des cas) remporter la majorité au parlement. Il y a néanmoins des exemples où une majorité d'électeurs ont une minorité au parlement y compris dans des systèmes proportionnels, en raison de l'importance des circonscriptions, des seuils fixés, de la formule de répartition adoptée, etc.

Dans les systèmes proportionnels, le parlement peut être plus fragmenté. Les gouvernements sont souvent des gouvernements de coalition, voire minoritaires. Certains considèrent cela comme un inconvénient. Dans les pays qui ont l'habitude de cette situation, d'autres voient des avantages à la nécessité du compromis entre les partis. Dans certains pays, le principe de la représentation proportionnelle est atténué par la fixation d'un seuil élevé (5 % en Allemagne) afin de contrebalancer la tendance à la fragmentation des partis.

La représentation, fruit du système de représentation

La représentation politique (ou des partis politiques) est très souvent perçue comme étant de première importance dans les démocraties multipartites. Or d'autres dimensions sont tout aussi importantes, telles que la géographie, le sexe, l'ethnicité et autres identités de groupe, l'âge, etc. Ces dimensions peuvent avoir une envergure différente selon les pays, et les individus peuvent ne pas leur accorder le même poids. Dans les situations de conflit potentiel ou postconflituelles, la représentation des groupes peut avoir une importance cruciale, voire offrir la seule voie pour prévenir le conflit. Les groupes en conflit ont besoin d'être certains que leur voix est entendue dans les assemblées représentatives.

En règle générale, le scrutin de liste proportionnel s'adapte mieux que le scrutin majoritaire à la représentation autre que politique. Dans le cadre d'un scrutin majoritaire, les partis tentent de mettre en avant les candidats qui plaisent au plus grand groupe d'électeurs. S'agissant du scrutin de liste proportionnel, chaque vote compte et un parti peut

s'assurer que la liste offre une large représentation. Le gain de quelques voix (des femmes ou les membres d'une minorité linguistique) peut assurer au parti un siège supplémentaire dans la circonscription⁸. Il existe toutefois d'autres façons d'améliorer la représentation, comme les quotas par sexe, les sièges réservés, l'abaissement des seuils, etc. De telles règles devraient être appliquées en veillant à ne pas compromettre la dimension politique de la représentation.

Traitement distinct des minorités

Ce type d'élection peut mettre à part les candidats appartenant à une certaine minorité sans faire aucune distinction parmi les électeurs, ou bien mettre à part candidats et électeurs de cette minorité.

Le principal problème de cette méthode est que loin d'encourager la société à effacer les divisions et de mettre les programmes politiques au premier plan des élections, elle risque de renforcer la ségrégation.

Il faut également garder à l'esprit que les droits des minorités comportent des droits de groupe et des droits individuels. Un individu doit pouvoir décider si il ou elle souhaite exercer de tels droits ou se joindre au grand public. Autrement dit, personne ne doit être contraint de voter ou de présenter sa candidature pour une élection distincte.

Scrutin majoritaire

Lorsqu'il s'agit de garantir une représentation de groupe dans un scrutin majoritaire, le principal enjeu consiste à éviter que cela ne nuise à la représentation des partis. La meilleure illustration de ce risque est le système adopté pour l'élection du Conseil législatif palestinien (CLP) en 1996 et 2006. En 1996, l'élection s'est tenue suivant un scrutin majoritaire dans 16 circonscriptions plurinominales (scrutin pondéré). En 2006, un système parallèle a été mis en place, mais toujours avec un mode de scrutin pondéré semblable à celui de 1996. Dans les deux élections, il existait un quota pour les chrétiens dans certaines circonscriptions. En 1996, sept sièges devaient être

8. Reynolds Andrew, « *Electoral systems and the protection and participation of minorities* » (MRG 2006), www.minorityrights.org/publications

pourvus par Jérusalem, dont deux devaient être réservés à des élus chrétiens. Le chrétien non élu enregistrant le plus grand nombre de votes devrait remplacer le candidat qui avait le septième vote le plus élevé pour respecter le quota requis. La septième candidate venait du parti Fida et elle a été remplacée par un chrétien du Fatah. Dans ce cas, le système des quotas a non seulement modifié la composition religieuse, ce qui était attendu, mais également la composition politique. Le phénomène s'est reproduit en 2006.

Une autre façon d'appliquer des quotas pour les minorités dans un système majoritaire est celle utilisée par l'Inde pour soutenir la représentation des tribus et castes dites répertoriées (*scheduled castes*)⁹. Ces groupes sont censés être représentés dans le Lok Sabha (principale chambre du Parlement) au moins à hauteur de leur part proportionnelle dans la population (qui avoisinait 23,8 % en 2008). Le système électoral est un scrutin majoritaire uninominal (à un tour). Pour répondre à cette exigence, environ 23,8 % de toutes les circonscriptions sont sélectionnés dans le pays – notamment celles dans lesquelles les minorités se concentrent – et tous leurs candidats doivent venir de tribus et castes répertoriées. Les partis ordinaires nomment les candidats et tout le monde peut voter, mais il existe une restriction concernant les candidatures. Une personne qui n'appartient pas à une minorité peut ne pas être autorisée à présenter sa candidature dans la circonscription où il ou elle vit et jouit d'un certain renom, et donc être contrainte de choisir une circonscription qui lui est moins favorable. D'un autre côté, étant donné qu'en Inde (et dans la plupart des pays utilisant des circonscriptions uninominales), il est courant de se porter candidat dans une circonscription autre que celle de son domicile, le désavantage est considéré comme acceptable dans le pays.

Scrutin de liste proportionnel

Les pays qui optent pour ce système sont généralement divisés en circonscriptions plurinominales, mais parfois ils ne comptent qu'une seule circonscription. Lorsqu'il y a des circonscriptions, le système adopté fonctionne souvent à deux niveaux : les mêmes votes sont d'abord comptabilisés au niveau des circonscriptions pour décider de

9. Les tribus et castes défavorisées sont définies dans une annexe de la Constitution.

la répartition des sièges à l'échelle locale, puis additionnés à l'échelle nationale, en vue de répartir les sièges dits compensatoires et d'obtenir une répartition proportionnelle des listes des partis au plan national.

Dans le scrutin de liste proportionnel, la nécessité d'adopter des règles spéciales pour protéger les minorités n'est pas aussi marquée que dans le cas des systèmes majoritaires. Les scrutins de liste proportionnels incitent les partis à présenter des candidats qui appartiennent à une certaine minorité pour attirer les suffrages de cette frange de la population, puisque chaque vote compte dans la répartition des sièges ; une minorité peut aussi décider de former ses propres listes et obtenir des sièges grâce aux voix de leur seule circonscription. Aux Pays-Bas, par exemple, des partis chrétiens catholiques et évangéliques qui présentaient à peu près le même programme ont coexisté jusqu'en 1980, date à laquelle ils ont fusionné. Ensuite, ils ont pu se mettre d'accord pour constituer des listes de candidats équilibrées.

Un scrutin de liste proportionnel permet d'instaurer relativement facilement des quotas favorables aux groupes minoritaires, sans incidence notable. Il est même possible d'appliquer des quotas multidimensionnels (religion, ethnicité, sexe) sans altérer la principale dimension politique. Les calculs et les procédures peuvent sembler complexes – surtout en cas de dimensions multiples – mais pour les électeurs, la voie à suivre est simple.

Pour instaurer des quotas dans un scrutin de liste proportionnel, il suffit d'imposer certaines règles relatives à la composition des listes¹⁰. Il est possible d'exiger qu'un parti inscrive sur sa liste une proportion définie de candidats issus du groupe minoritaire. Les sièges remportés par un parti étant pourvus selon l'ordre des candidats sur la liste, il ne faut pas que tous les représentants des minorités figurent au bas de la liste. Les règles doivent donc concerner le nombre mais aussi la place des candidats sur la liste.

Il est relativement simple de répondre à cette exigence, en posant les conditions suivantes (avec l'exemple d'un quota de chrétiens dans un pays musulman) :

10. Dans le cas des listes fermées. Pour les listes ouvertes, il faudra également poser des règles concernant les résultats.

« Les cinq premiers candidats figurant sur la liste doivent compter au moins un chrétien, les dix premiers candidats doivent compter au moins deux chrétiens, etc. »

L'exemple ci-après montre comment le système fonctionne, et pourquoi il ne convient pas d'énoncer seulement « chaque groupe de cinq candidats doit compter un chrétien » et seulement « à chaque cinquième, un chrétien doit figurer ».

Exemple 1 : Légal		Exemple 2 : Légal		Exemple 3 : Illégal		Exemple 4 : Illégal	
Rang	Chrétien	Rang	Chrétien	Rang	Chrétien	Rang	Chrétien
1		1		1	C	1	
2		2	C	2		2	
3		3		3		3	
4		4		4		4	
5	C	5	C	5		5	
6		6		6		6	C
7		7		7		7	
8		8		8		8	
9		9		9		9	
10	C	10		10		10	C
11		11		11	C	11	

Pour soutenir les partis minoritaires, des modifications mineures peuvent également être appliquées dans le scrutin de liste proportionnel. Un exemple vient d'Allemagne, où les partis minoritaires sont exemptés du seuil élevé de 5 % généralement requis pour briguer des sièges par le mode de scrutin de liste proportionnel. Cette règle n'a pas eu d'incidence sur les élections nationales, mais elle a aidé un parti représentant la minorité danoise à obtenir des sièges au Parlement de l'Etat septentrional de Schleswig-Holstein.

Systemes mixtes ou paralleles

L'expression « système mixte » est souvent employée comme désignant à la fois le système mixte avec compensation proportionnelle

et le système parallèle. Les deux systèmes associent deux modes de scrutin, le scrutin majoritaire (généralement dans les circonscriptions uninominales¹¹) et un scrutin de liste proportionnel à l'échelle du pays.

En ce qui concerne les quotas, les deux systèmes peuvent être traités à peu près de la même façon. Chaque élection peut employer les règles de quotas susdécrites pour le scrutin majoritaire et le scrutin de liste proportionnel. En outre, il est possible d'exploiter les avantages de ce dernier mode de scrutin pour appliquer des quotas, en prenant même en compte les résultats des circonscriptions.

Conclusions

Le système de représentation et le système garantissant la représentation des groupes sont étroitement liés. D'une part, le système de représentation est déterminant pour décider de la méthode à choisir pour représenter les groupes ; et d'autre part, la nécessité de représenter les groupes peut constituer l'un des critères définis pour choisir le système de représentation.

En règle générale, le scrutin de liste proportionnel offre aux partis, mais aussi à l'ensemble des minorités, une représentation plus large que les modes de scrutin majoritaires.

Si des mesures spéciales de discrimination positive devaient être prises, quels groupes devraient bénéficier d'une telle aide grâce au système électoral ? Il n'y a pas de réponse simple à cette question. La société peut en effet comporter des groupes ethniques, des groupes religieux, des groupes de genre, d'âge, de professions, de classe sociale, etc., et il n'est absolument pas évident que chacun des groupes ainsi identifiables doive se voir garantir une représentation au parlement. Un exemple évident de situation où la discrimination positive peut être utile, c'est la période précédent ou suivant un conflit. De même, dans des sociétés profondément divisées, garantir la représentation au parlement peut constituer une mesure pour apaiser les tensions. Une autre situation est celle de groupes qui sont systématiquement exclus du processus politique, alors qu'ils sont porteurs d'intérêts politiques clairs qui doivent se faire entendre au parlement.

11. Lors des dernières élections du CLP en Palestine, le scrutin majoritaire s'est déroulé dans des circonscriptions plurinominales (vote plural).

Cependant, il faut se garder d'introduire tant d'intérêts de groupes que le choix des électeurs en devienne inutilement limité et que la complexité devienne impossible à gérer pour les électeurs, les partis et le public en général.

En outre, lorsque la représentation des groupes est combinée à un scrutin de liste proportionnel, les incidences négatives sont moindres que dans le cas d'un scrutin majoritaire.

Les modes de scrutin majoritaires peuvent certes être combinés avec une représentation minimale des groupes, mais il peut être plus difficile d'éviter les incidences totales ou partielles.

Quel que soit le mode de scrutin, il convient de garder à l'esprit les considérations suivantes :

- Les individus doivent pouvoir choisir librement s'ils souhaitent être considérés comme partie d'un groupe minoritaire ou pas.
- Si un électeur doit choisir de faire partie d'un groupe ou pas, il doit pouvoir le faire de préférence dans le secret de l'isoloir.
- La représentation politique ne doit pas être lourdement compromise par les règles qui définissent la représentation des groupes.
- Le droit de vote ne doit pas être limité par les règles.
- Le droit d'éligibilité peut être restreint jusqu'à un certain point, mais il ne doit pas être totalement supprimé ou rendu si difficile à exercer que certains candidats n'ont quasiment aucune chance d'être élus.
- Le système doit promouvoir la réconciliation et le dialogue et non la ségrégation et la division.

Le problème de la participation

L'un des principaux problèmes des démocraties est la participation de plus en plus faible aux élections. Ce phénomène reflète une question plus vaste et beaucoup plus grave, qui est celle du manque de confiance et d'intérêt envers les institutions politiques, envers un changement de gouvernement jugé vain, etc. La personnalisation de la politique contribue aussi peut-être à amoindrir le respect de la population envers les hommes politiques et leur capacité d'améliorer les conditions de vie au sens large. Ces questions fondamentales auxquelles les

démocraties doivent faire face ne pourront pas être résolues par des systèmes électoraux. Malgré la simplification des procédures et les incitations au vote, les problèmes politiques subsisteront.

Cela étant posé, le système électoral peut indubitablement avoir certains effets. En premier lieu, il importe de rester concentré sur les partis politiques. Les partis s'appuient sur des programmes et peuvent proposer aux électeurs des alternatives de pouvoir clairement définies. Les électeurs doivent être convaincus que si leur favori l'emporte, ils auront aussi un gouvernement qui leur convienne.

Le processus électoral doit également simplifier l'exercice du droit de vote. Il faut proposer des modes de vote faciles et simples pour les électeurs qui travaillent le jour de l'élection, sont hospitalisés, cloués au lit chez eux, etc.

A cette fin, certains pays développent l'usage du vote par anticipation. Cette solution peut être proposée plus d'un mois avant la tenue de l'élection et permet à l'électeur de se rendre dans une administration et de voter durant cette période d'anticipation. Toutefois, le système nécessite des ressources importantes et il est difficile pour les représentants des partis et les observateurs de surveiller le processus de manière constante. Il requiert donc une confiance totale dans les administrateurs électoraux.

Parmi les autres solutions, on peut citer le vote par correspondance ou le vote en ligne. Outre des défaillances liées à des fraudes et à des usurpations d'identité, les deux options posent problème en ce qui concerne le secret du vote. A priori, le vote en ligne devrait offrir une plus grande sécurité que le vote par correspondance, mais la transparence est plus difficile à maintenir.

L'usage du vote par correspondance ou en ligne, c'est-à-dire dans un environnement non surveillé, prête à controverse. L'idée est généralement acceptée lorsqu'il s'agit de le proposer uniquement à certains groupes qui seraient sans cela laissés pour compte, mais les opinions sont plus réservées pour ce qui est de l'appliquer au grand public.

Transparence et confiance

La condition sine qua non d'une élection crédible est probablement une confiance générale dans les administrateurs électoraux, et en

particulier dans l'organe de gestion des élections. Sans cette confiance, les résultats électoraux seront toujours contestés.

Plus la confiance dans cette instance est faible, plus la transparence du processus est importante. Dans les sociétés qui n'ont pas cette confiance, l'ensemble du processus doit être surveillé partout et à toute heure par des observateurs, des représentants des partis et les médias. Cela laisse peu de place au vote par anticipation, au vote étalé sur plusieurs jours, au déplacement des urnes entre le vote et le décompte, au vote électronique (en particulier, par le biais d'internet) et au vote par correspondance. Avec un système simple et fiable, qui permet de voter et de compter les voix dans des zones surveillées, une traçabilité complète peut être maintenue et le processus peut être crédible, même si des doutes sont émis à propos de l'organe de gestion des élections. Il y a également un effet inverse : lorsqu'un processus alliant simplicité et transparence est mis en œuvre, il en ressort une confiance accrue dans l'organe de gestion des élections, qui pourrait permettre dans le temps de développer des méthodes de vote plus avancées.

**Atelier 1A : Renforcer la légitimité des élections :
lois, institutions et processus**

Rapport d'atelier

Kåre Vollan

Spécialiste des systèmes électoraux, Norvège

Introduction

L'atelier était présidé par M. Mevlüt Çavuşoğlu (TU, GDE), Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et animé par M. Peter Wardle, directeur général, Commission électorale britannique. Le rapporteur résume succinctement ses travaux sur la question avant la présentation des exposés suivants :

M. Srdjan Darmanovic, membre de la Commission de Venise, Monténégro, sur « les mesures législatives destinées à renforcer la légitimité des élections » ; M^{me} Lydie Err, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (LU, SOC) et membre de la Commission de Venise, sur « l'importance de la parité hommes-femmes dans le renforcement de leur représentativité et de l'inclusion » ; M. Mark N. Franklin, professeur de politique comparée, Institut universitaire européen, Florence, sur « l'incidence des différents types de systèmes électoraux sur les résultats des élections et la formation des gouvernements » ; M. Manuel Gonzalez Oropeza, Juge de la Cour suprême pour les élections au Mexique, sur « le rôle de la justice dans le renforcement de la confiance des citoyens à l'égard des élections » ; M^{me} Anna Sólyom, chef de projet, Relations internationales, The Association of European Election Officials (ACEEEO), Budapest, sur « le rôle des commissions électorales dans l'instauration de la confiance au sein de l'opinion publique », et M. Jonathan Stonestreet, conseiller électoral principal, OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, sur « l'observation des élections, condition préalable indispensable à la légitimité des gouvernements ».

Le présent document offre une synthèse des principales questions examinées au cours des exposés et du débat.

*L'incidence des systèmes de représentation
sur les résultats politiques*

Les Etats membres ont recours à un large éventail de systèmes de représentation, qui se répartissent en deux catégories principales : les systèmes pluralistes/majoritaires et les systèmes proportionnels. Chacun d'eux a ses qualités propres ; leur choix a été déterminé dans les divers pays par la tradition et les considérations politiques. Bien que leurs caractéristiques conduisent parfois à les juger inadaptés aux élections nationales multipartites, les plus fréquents, comme le scrutin majoritaire uninominal (SMU) et le scrutin de liste proportionnel (SLP) ou le vote unique transférable (VUT), offrent des systèmes de représentation légitimes et classiques.

La représentation des partis diffère considérablement selon qu'elle s'effectue au SMU ou au SLP. Le SMU entraîne en général une surreprésentation du principal parti, tandis que le système politique se réduit bien souvent à quelques partis. Le professeur Mark N. Franklin en a donné quelques exemples saisissants au Royaume-Uni dans son exposé. Le SMU est d'ordinaire retenu pour privilégier la responsabilité individuelle au détriment de la capacité du système à traduire le résultat global des élections sous forme de répartition des sièges entre les partis.

Le recours aux systèmes proportionnels vise avant tout à faire du parlement le miroir politique de l'électorat. En fonction de certains facteurs, notamment la fixation de seuils, les systèmes proportionnels tendent à accroître le nombre de partis représentés au parlement et la fréquence des gouvernements de coalition. M. Srdjan Darmanovic a passé en revue les avantages et les inconvénients des systèmes pluralistes/majoritaires et des systèmes proportionnels au regard de leurs conséquences sur le système des partis et de la stabilité des gouvernements.

L'incidence des systèmes de représentation dans les autres domaines

L'évaluation d'un système de représentation impose également de tenir compte de ses autres caractéristiques, comme sa capacité à assurer la parité hommes-femmes, la promotion du dialogue et de la réconciliation à l'issue d'un conflit (et avant qu'il n'éclate), la

représentation des minorités ethniques, confessionnelles ou linguistiques, la simplicité du système et la représentation géographique, notamment.

M^{me} Lydie Err a démontré par des arguments solides que les scrutins de liste proportionnels garantissent la meilleure parité hommes-femmes, notamment lorsqu'ils s'appliquent à de vastes circonscriptions et s'accompagnent d'importants seuils de représentation. Elle s'est ainsi référée à la Note introductive révisée¹² de l'Assemblée parlementaire « Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique », qui précise dans ses premières conclusions :

« [23]e. changer le système électoral pour le rendre plus favorable à la représentation des femmes en politique, notamment en adoptant des quotas par sexe, peut conduire à un processus de décision politique et publique plus équilibré entre les sexes et, par là même, plus légitime ;

f. en théorie, la représentation parlementaire des femmes est particulièrement favorisée par le système électoral suivant : scrutin de liste proportionnel dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national avec un seuil légal, des listes bloquées et un quota obligatoire prévoyant non seulement une forte proportion de candidates, mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes) et des sanctions efficaces en cas de non-respect (de préférence non financières, mais plutôt la non-acceptation de candidats/listes de candidats) ».

L'expérience montre que les femmes et les minorités sont mieux représentées par les scrutins de liste proportionnels que par les scrutins majoritaires uninominaux, dans la mesure où, comme chaque voix compte, les partis tendent à établir une liste de candidats à l'image de leur électorat, de manière à solliciter l'ensemble des groupes qui composent la circonscription.

Représentation des femmes et des minorités

La discrimination positive limite, par sa nature même, le choix des électeurs et des partis. Elle reste néanmoins considérée comme une

12. AS/Ega (2009) 32 rev. « Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique ». Établie par la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes de l'Assemblée parlementaire.

mesure légitime, dans la mesure où elle vise à garantir la représentation des femmes et de certaines minorités. La mise en œuvre de ces mesures est possible dans la plupart des systèmes, mais elles peuvent avoir des effets indirects indésirables lorsqu'elles sont associées à certaines méthodes disponibles.

Des scrutins spéciaux ont été mis en place pour les femmes ou les minorités dans certains pays (essentiellement hors d'Europe). Mais ces scrutins distincts ont un inconvénient : ils peuvent entraîner une ségrégation qui ne contribue pas à réduire les clivages sociaux à long terme. Il est préférable d'inscrire la discrimination positive dans le système électoral lui-même. Le document thématique ci-dessus consacré aux questions à examiner dans le cadre de cet atelier présente certaines méthodes allant dans ce sens.

La représentation d'un groupe a moins de conséquences négatives avec un scrutin de liste proportionnel qu'avec un système majoritaire/pluraliste, dans la mesure où les dispositions sont applicables à la composition de chaque liste de candidats d'un parti et n'atténuent pas la puissance relative des partis.

Les conditions d'éligibilité

Il est indispensable de trouver un juste équilibre entre le droit d'éligibilité et la nécessité de limiter le nombre de candidats à ceux qui jouissent d'un certain soutien de la part de l'électorat.. Cette limitation doit être juste et le droit d'éligibilité ne saurait être réservé aux candidats qui sont réellement en mesure de remporter un siège. Seuls les candidats peu sérieux ou qui n'ont guère de soutien devraient être concernés par cette limitation.

Les mécanismes destinés à démontrer l'existence d'un soutien consistant, en principe, soit à recueillir un certain nombre de signatures, soit à déposer un certain montant qui ne sera pas reversé au candidat, sauf s'il obtient un nombre prédéfini de voix. Les conditions d'éligibilité ne doivent pas avoir pour conséquence d'empêcher de véritables candidats de se présenter. Toutes les mesures prises en la matière doivent être proportionnelles et imposer un nombre *raisonnable* de signatures, le dépôt d'une somme *raisonnable* et un seuil *équitable* de restitution de ce dépôt.

Renforcer la participation

Les démocraties européennes sont très largement confrontées au problème de la baisse de la participation électorale, bien que certaines d'entre elles soient parvenues à maintenir un taux de participation raisonnable lors de récents scrutins. La diminution du taux de participation traduit un manque d'intérêt et de confiance vis-à-vis du système politique en général. Pour y remédier, les acteurs politiques devraient avant tout s'assurer de la pertinence et de l'importance de leur discours pour la population, ainsi que veiller à ce que le résultat des élections ait de réelles conséquences et à ce que les électeurs puissent avoir confiance dans le processus politique, en étant certains que l'expression de leurs suffrages peut faire évoluer la situation.

Le système électoral n'a qu'une incidence limitée sur la question plus fondamentale de la baisse de la participation des citoyens à la vie publique, mais certaines mesures peuvent avoir des conséquences positives. Ainsi, il sera plus facile aux électeurs de voter s'ils peuvent le faire de manière anticipée ou, pour certains groupes particuliers, sur internet (les intervenants de l'atelier se montrent plus sceptiques à l'égard de la généralisation du vote sur internet), et si le choix des jours de scrutin est approprié.

Il est par ailleurs indispensable que les électeurs puissent avoir confiance dans l'intégrité du vote et du décompte des voix. Cela suppose, notamment, de renforcer la transparence du processus, de confier l'administration des élections à une instance de gestion des élections véritablement indépendante, de disposer d'un ordre juridique satisfaisant, doté de mécanismes de recours efficaces et transparents, ainsi que de permettre aux observateurs de contrôler sans difficulté l'ensemble du processus électoral.

Le juge Manuel Gonzalez Oropeza a souligné l'importance d'un système judiciaire transparent et efficace, condition préalable indispensable pour gagner la confiance des électeurs vis-à-vis du processus électoral et accroître par là même leur participation. Au Mexique, la confiance des simples citoyens a pu être obtenue par la mise en place d'une voie de recours solide.

M^{me} Sólyom estime que l'organisation des instances de gestion électorale, leur indépendance matérielle et immatérielle, leur composition,

ainsi que la publicité de leurs activités doivent privilégier l'intérêt de la collectivité et non celui des différents partis politiques. La transparence de leurs activités est fortement recommandée si l'on souhaite obtenir la confiance des citoyens à l'égard des élections.

Le rôle des partis politiques et des médias

Les intervenants ont souligné à quel point il importait que les partis politiques adressent un message clair, pertinent et digne d'intérêt et que les médias couvrent la scène politique, et notamment la campagne électorale, de manière objective, équitable, intéressante et critique. Ces sujets ont cependant été traités en détail au sein d'autres ateliers.

La question du recours aux nouvelles technologies pour communiquer avec les électeurs a également été examinée. Plusieurs participants ont estimé que tous les médias, y compris les nouveaux médias, devaient être utilisés dès lors que le grand public jugeait le discours politique digne d'intérêt. Les élections électroniques ne se réduisent pas au vote lui-même ; elles englobent tout un éventail de possibilités destinées à étayer le processus démocratique de la course au pouvoir.

L'observation des élections

M. Stonestreet a insisté sur le fait que l'observation des élections était un élément capital de leur transparence. Cette dernière est essentielle pour obtenir la confiance des citoyens à l'égard de l'administration des élections et du processus électoral dans son ensemble. Cette confiance est peut-être le seul facteur primordial de la crédibilité et du caractère véritablement démocratique d'une élection. Le manque de confiance des citoyens dans les élections peut semer le doute sur la légitimité des élus et, en définitive, sur l'idée de l'utilité même des élections. En ce sens, l'observation des élections est une condition indispensable à l'authenticité d'une élection et à la légitimité d'un gouvernement, même si elle n'y suffit pas.

L'observation interne, assurée par les partis politiques et/ou les organisations non partisans, est tout aussi importante, voire davantage encore, pour garantir la transparence d'un scrutin. Elle incombe à la société civile au sens large. L'observation des élections signifie alors que les citoyens eux-mêmes peuvent vérifier que la législation est respectée et que le processus électoral aboutit au résultat collectif du

libre choix de chaque électeur. Il est regrettable que l'action de la société civile, et notamment des ONG, soit de plus en plus menacée dans certains Etats membres de l'OSCE et du Conseil de l'Europe.

Le principal défi à relever en matière d'observation interne sur le territoire de l'OSCE et du Conseil de l'Europe se présente dans les Etats où la législation ou la pratique fait obstacle à une observation effective des élections. Parmi ces entraves, qui prennent diverses formes, figurent de pesantes obligations d'accréditation imposées aux observateurs, les difficultés d'enregistrement des ONG et l'intimidation des observateurs ou les pressions exercées sur eux.

Pour que cette observation soit efficace et crédible, il importe que les élections soient évaluées au regard de normes admises et que l'observation elle-même se déroule selon une méthodologie solide. La Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections, élaborée sous les auspices des Nations Unies, vise à parvenir à un consensus et à un professionnalisme dans ce domaine.

Les anciennes démocraties bien établies n'accordent souvent aucune place aux observateurs des ONG nationales et des organisations internationales. Certains pays ont modifié leur législation récemment pour permettre cette observation, et les intervenants ont souligné que cette évolution devrait se poursuivre. Les démocraties anciennes peuvent elles aussi tirer parti d'une évaluation effectuée au regard des normes internationales, et l'observation constitue en soi une inestimable mesure de renforcement des capacités par-delà les frontières.

Modification des systèmes électoraux

M. Srdjan Darmanovic a fait observer que les systèmes électoraux faisaient constamment l'objet de réformes éminemment politiques. Il a insisté sur le fait que ces changements ne devaient pas être mis en œuvre à une date trop proche du jour du scrutin, en partie pour éviter tout risque de manipulation et pour garantir que tous les partis disposent d'un délai raisonnable pour préparer les élections, sans subir une soudaine modification des règles du jeu. Une certaine continuité s'impose, afin d'éviter que la réglementation électorale ne soit fréquemment modifiée par les nouvelles majorités parlementaires.

Atelier 1B : Le rôle des partis politiques dans les processus électoraux

Document d'orientation

Peter Ferdinand

Université de Warwick, Royaume-Uni

Le rôle des partis politiques dans la promotion de la stabilité et du dialogue avant, pendant et après les élections

Une des forces de la démocratie est qu'elle facilite le changement politique sans violence (grave). Elle permet aux sociétés de s'adapter aux défis sociaux sans bouleversement social traumatisant, en impliquant toutes les catégories de la société dans un dialogue portant sur les meilleures manières de relever ces défis. Dans ce sens, la démocratie devrait renforcer la stabilité sociale. Il est évident que les partis peuvent y contribuer largement en tant qu'acteurs essentiels dans un régime démocratique. Ils apportent régularité et consistance à la vie politique. Ils offrent aux électeurs des choix (relativement) prévisibles. Leur longévité apporte un sentiment de stabilité et de réconfort rassurants – à condition qu'ils ne cèdent pas à la corruption ou à la complaisance.

Pourtant les partis politiques sont confrontés à une série de priorités et d'objectifs contradictoires. D'une part, ils veulent que les résultats des élections soient considérés comme légitimes et respectés. Ainsi, par leur comportement, ils peuvent contribuer collectivement à assurer la respectabilité des procédures politiques. D'autre part, ils veulent le pouvoir, ce qui signifie l'emporter sur leurs opposants. Ils peuvent être tentés d'utiliser toutes les procédures ou les techniques pour l'emporter. Il leur faut dramatiser leurs différences avec les partis rivaux. Ils sont susceptibles d'exagérer les différences, de donner une image erronée des opinions ou des objectifs de leurs opposants. Ils sont tenus de fonctionner dans le cadre de la loi, mais cherchent souvent des moyens de contourner les restrictions imposées par la loi afin de gagner. En revanche, s'ils contestent la validité des résultats d'élections, ils risquent de compromettre la légitimité de la démocratie dans son ensemble, en particulier s'ils portent leurs désaccords et leurs mécontentements sur la place publique. Au pire, ils peuvent

détruire la démocratie, même sans avoir l'intention de le faire, répondant ainsi aux vœux que forment consciemment certains partis extrémistes. Et dans certains régimes politiques, les partis politiques peuvent vouloir causer l'effondrement de l'ordre étatique existant parce qu'ils revendiquent l'indépendance des territoires desquels ils tirent la majorité de leur soutien.

On peut donc se demander dans quelle mesure on peut attendre des partis politiques qu'ils renforcent le dialogue démocratique et la démocratie dans son ensemble lorsque l'issue des élections risque de leur être largement défavorable. A quel point faut-il encourager les partis politiques à soutenir la démocratie et quelles incitations peut-on leur proposer ?

Les points suivants pourraient être examinés :

- a) La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a publié l'année dernière un Code de bonne conduite en matière électorale dans le domaine des partis politiques¹³. Dans quelle mesure ce document répond-il à la nécessité de promouvoir un comportement de coopération et comment encourager les partis à le respecter ? Comment ses recommandations devraient-elles être diffusées ?
- b) Dans quelle mesure faut-il faire participer les partis politiques à la surveillance des procédures électorales pour prévenir de graves irrégularités ? Devraient-ils être impliqués dans les travaux des commissions électorales ? Ou bien cela porterait-il atteinte à la légitimité des commissions censées être indépendantes ?
- c) Y a-t-il des types de débats/dialogues politiques que les partis politiques doivent éviter ? S'agit-il seulement d'une question de ton, ou certains sujets doivent-ils également être évités ?

Les règles régissant les listes des partis et leur impact sur la représentativité

La légitimité d'un régime démocratique dépend en partie de la conviction de toutes les catégories de la société qu'elles ont un accès adéquat aux organes de décision. On peut attendre d'un régime politique qu'il réalise cet objectif en autorisant un accès facile aux partis politiques.

13. [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)002-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)002-e.pdf).

Pourtant, dans les démocraties européennes, les parlementaires sont le plus souvent des hommes blancs d'âge moyen. Dans certains pays (par exemple en Irlande, au Japon, aux Philippines), il existe une prévalence, parmi les candidats sélectionnés par les partis, d'individus ayant des liens de parenté avec des responsables actuels ou antérieurs. Cela a-t-il de l'importance ?

On pourrait attendre des partis qu'ils favorisent la diversité en veillant à sélectionner comme candidats aux élections législatives un nombre suffisant de membres issus de minorités désignées. Certains partis le font déjà, notamment dans les pays nordiques. On pourrait donc examiner les questions suivantes :

- a) Quel est le degré d'ouverture du régime politique aux nouveaux venus et est-il facile aux partis politiques de trouver leur place et d'obtenir des voix ?
- b) Faut-il fixer des seuils minimums pour le nombre de voix que doivent recueillir les partis pour obtenir des sièges au parlement (cela ne vaut que pour des systèmes ayant une représentation proportionnelle) ? Dans l'affirmative, à quel niveau fixer ces seuils ?
- c) Les partis doivent-ils aussi fixer des quotas parmi leurs candidats aux élections législatives pour garantir que des sous-catégories de la société soient correctement représentées parmi leurs élus ? Quelles règles les partis devraient-ils adopter sur ce point ? Quelle est l'expérience des régimes et des partis qui ont mis cela en pratique ? Si ce principe est adopté, à quelles catégories faut-il l'appliquer ? Les femmes ? Les jeunes ? Certaines minorités ethniques ? Et quels devraient être ces quotas ?
- d) Il est plus facile pour les partis fonctionnant avec un système de représentation proportionnelle de garantir une représentation proportionnelle parmi leurs listes de députés potentiels. Les partis qui ont adopté le principe du scrutin majoritaire à un tour peuvent-ils faire de même ? Dans l'affirmative, comment ?
- e) Comment les partis empêchent-ils l'apparition d'une « classe politique » ou de ce qui peut être perçu comme tel, c'est-à-dire un ensemble d'élus dont la carrière dépend presque entièrement de considérations politiques, et qui par conséquent s'éloignent de

plus en plus des citoyens qu'ils représentent au fur et à mesure qu'ils sont réélus ?

- f) Les partis devraient-ils adopter une transparence totale sur leurs règles et procédures internes, afin que le public n'ait pas à se soucier de népotisme ou de corruption ?

*Les risques de la démocratie par sondages d'opinion
et de la personnalisation de la politique*

Les partis sont censés présenter à l'approbation des électeurs des programmes politiques cohérents. Cela s'inscrit dans la notion de « mandat » que les partis sont censés obtenir en remportant les élections. Ce mandat leur permet d'introduire les politiques dont la mise en œuvre a été approuvée par les électeurs. Pourtant les partis recourent de plus en plus entre deux élections à des sondages effectués auprès de groupes cibles d'électeurs potentiels pour déterminer si les décisions qu'ils proposent ont des chances de plaire aux électeurs. L'intérêt d'une telle approche (en dehors du fait qu'elle aide les personnes concernées à rester au pouvoir) est qu'elle peut faire paraître les démocraties plus souples et réactives, ce qui est une bonne chose. Par contre, on peut aussi estimer qu'elle porte atteinte à la légitimité effective des élections.

Par ailleurs, on suppose généralement qu'un des rôles des partis consiste à piloter les sociétés en période de changement. Le fait de se fier de manière excessive à des sondages d'opinion à répétition risque d'affaiblir ce rôle. Plutôt que de conduire la société, les partis pourraient être plus enclins à la suivre, retardant ainsi les changements nécessaires.

D'un autre côté, les électeurs sont appelés à voter pour des candidats et des personnes. Comme le mentionne le document d'orientation pour l'atelier 1A, l'importance relative du vote pour des candidats par rapport au vote pour des listes constitue un thème récurrent d'analyse théorique des comportements de vote. Un débat récent a suggéré que la fin de la guerre froide a conduit à un déclin dans l'identification des électeurs aux causes idéologiques traditionnelles. Le résultat a peut-être été une augmentation corrélative de la prépondérance de la personnalité des candidats dans les choix des électeurs – ce qui peut se généraliser par l'« effet candidat ». Aux Etats-Unis, les électeurs

soutiennent souvent des candidats avec qui ils se sentent « à l'aise ». Dans les Etats en transition politique les partis ne bénéficient pas de la même loyauté historique que les partis d'Europe occidentale anciennement établis, de sorte que l'attraction des candidats individuels est sans doute corrélativement plus importante. De façon générale, il semble y avoir une tendance à la personnalisation croissante de la politique.

Une autre complication provient du fait que les électeurs sont susceptibles de voter pour la personnalité d'un leader de parti plutôt que pour celle d'un candidat local. Ainsi, la personnalisation peut être un processus sur plusieurs niveaux. Les « anciens » médias contribuent déjà à ce phénomène, notamment par la manipulation de la couverture télévisée de la politique, danger d'autant plus important lorsqu'un chef de parti est aussi propriétaire ou possède le contrôle d'un empire des médias. Mais les nouvelles technologies de communication rendent tout cela plus facile encore.

Cependant il existe une limite évidente à cette personnalisation. Au niveau local il est assez fréquent qu'un candidat indépendant gagne les élections. Mais au niveau national, c'est très rare. Très peu de candidats indépendants gagnent les élections aux parlements nationaux. Pourtant, une de leurs vertus est d'être beaucoup moins soupçonnés de corruption – ils ne sont pas redevables à l'appareil d'un parti, ou (habituellement) à des intérêts bien établis, sauf peut-être leurs propres intérêts. On peut se demander alors si la politique démocratique serait meilleure ou plus saine si davantage de candidats indépendants se présentaient aux élections de niveau national.

Il serait donc possible d'examiner les questions suivantes :

- a) Jusqu'où les responsables politiques doivent-ils multiplier les petits sondages ?
- b) Ces pratiques portent-elles atteinte à la démocratie ? Dans l'affirmative, peut-on faire quelque chose pour les empêcher ?
- c) Les électeurs sont-ils favorables aux partis qui cherchent à diriger la société ?
- d) Dans l'affirmative, comment encourager les responsables politiques à prendre le risque de se proposer comme chef de file ?

- e) Les électeurs devraient-ils accorder plus d'attention aux choix politiques des partis qu'à leurs candidats ? Et qu'en est-il des leaders de partis ?
- f) Quel degré de transparence les partis devraient-ils adopter concernant leurs règlements et procédures internes ?

Le rôle des nouveaux médias et des TIC dans les campagnes électorales des partis

L'apparition des nouvelles technologies de communication a bouleversé la manière dont les partis politiques mènent les campagnes électorales, de la même façon que ces dernières ont perturbé la relation des médias traditionnels avec le processus politique, comme cela est discuté dans l'atelier 3A. D'une part, elles permettent aux candidats de tisser des liens personnels plus étroits avec les différents électeurs et groupes d'électeurs. Elles peuvent servir à mobiliser des partisans pour qu'ils aident à la campagne. Les candidats peuvent cibler certains appels sur des groupes d'électeurs flottants de leur circonscription, dont la tendance ou les priorités peuvent différer de la campagne nationale du parti. Les nouvelles technologies peuvent également servir à lancer des appels plus directs à des contributions financières aux campagnes. Elles ont certainement fait la preuve de leur utilité dans tous ces domaines lors de la campagne du Président Obama l'année dernière. Et dans la mesure où les jeunes générations sont probablement plus proches de ces technologies, elles peuvent également favoriser une plus grande implication des jeunes dans la politique – ce qui est une bonne chose au moment où la participation politique de ces groupes d'âge en général est sur le déclin. A tous ces égards, ces technologies peuvent renverser la tendance croissante à l'éloignement des citoyens de toute participation active à la vie politique.

Mais ces technologies peuvent entraîner trois risques. Tout d'abord, leur usage risque de renforcer la personnalisation de la politique, en raison du lien plus direct entre le candidat et l'électeur. Deuxièmement, on pourrait craindre une « américanisation » encore plus grande de la politique, dans la mesure où les partis politiques et les partisans qui font campagne en Amérique ont une très grande expérience de la manière d'exploiter ces technologies, et ont investi d'énormes ressources dans diverses formes de capitaux en vue d'appliquer ces

technologies. Ainsi, les partis européens seraient tentés de tirer parti de cette expérience pour essayer de concevoir des campagnes électorales gagnantes. Troisièmement et à l'inverse, ces développements pourraient au pire conduire à un autoritarisme consultatif, les gouvernements et les partis au pouvoir adaptant continuellement leurs actions de manière qu'elles soient conformes aux goûts du public qu'ils vérifieraient par des sondages réguliers, rendant ainsi impossible aux partis de l'opposition toute tentative de contestation et de renversement du pouvoir – du moins selon des méthodes démocratiques.

Il se pose un autre dilemme et un risque potentiel. D'une part, les tenants des nouvelles technologies prétendent qu'elles peuvent réduire les coûts des campagnes électorales efficaces parce qu'elles permettent aux partis d'en faire plus avec moins d'affichage politique, qui peut coûter très cher. D'autre part, l'utilisation de ces nouveaux médias risque de créer un « fossé numérique » politique, favorisant les candidats ou partis les plus capables de les maîtriser et empêchant d'autres partis légitimes de leur faire concurrence, par exemple les partis ayant moins de ressources et/ou de savoir-faire technique. Ce risque est bien réel puisque l'expérience de l'utilisation des nouveaux médias dépend en partie des ressources dont un parti dispose. Ainsi, les plus riches peuvent être en mesure d'assurer leur succès. Est-ce que cela est important ? Cet argument, incitant tous les partis, riches et pauvres, à consacrer plus de temps et de ressources à un meilleur usage de ces technologies, l'emporterait-il sur les inconvénients ?

Ces réflexions pourraient donner lieu à de nouvelles questions :

- a) Les partis politiques peuvent-ils faire autre chose que de s'efforcer de profiter au maximum des opportunités offertes par les nouvelles technologies des médias ? Dans l'affirmative, devrions-nous nous inquiéter des conséquences ?
- b) Y a-t-il des différences dans la manière dont les partis utilisent internet (courrier électronique, Facebook, Twitter, etc.) et l'envoi de textes par téléphone portable ?
- c) Vaudrait-il la peine d'essayer de contrôler l'usage de ces technologies par les partis en période électorale ? Dans l'affirmative, qui s'en chargerait ?

Atelier 1B : Le rôle des partis politiques dans les processus électoraux

Rapport d'atelier

Peter Ferdinand

Université de Warwick, Royaume-Uni

Introduction

Les partis politiques sont en difficulté dans toute l'Europe ; tel est le principal leitmotiv qui a rythmé toutes les délibérations de cet atelier. Ils sont, dans une certaine mesure, responsables de cette situation délicate. L'opinion publique ne s'est pas montrée aussi défavorable à leur égard depuis des années. D'autre part, il n'a jamais été aussi difficile pour les grands partis d'assurer leur fonctionnement de manière efficace.

Les raisons sont multiples et peuvent inclure les difficultés à organiser efficacement des partis politiques dans une ère post-guerre froide et postidéologique : le désengagement de la population à l'égard des partis politiques et la chute du nombre de membres ; les contrôles accrus de l'Etat, l'augmentation vertigineuse des coûts des campagnes électorales et le besoin de financements plus importants, ainsi que la place occupée par les nouveaux médias dans la sphère politique. Tous ces facteurs ont compliqué la tâche des dirigeants de partis.

L'ère des partis de masse semble être révolue, tant en Europe occidentale qu'en Europe orientale. Pourtant, même si les partis ne doivent pas bénéficier systématiquement d'une place privilégiée sur la scène politique, les participants à cet atelier ont aussi avoué qu'ils pouvaient difficilement imaginer que la démocratie fonctionne sans eux. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques¹⁴ de la Commission de Venise rappelle la position de la Cour européenne des droits de l'homme : « Les partis politiques constituent une forme d'association indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. »

¹⁴ CDL-AD(2009)021, Code de bonne conduite en matière de partis politiques adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et rapport explicatif adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009).

De la même manière, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a reconnu que « les partis politiques constituent une caractéristique permanente des démocraties modernes, un élément clé de la concurrence électorale et un mécanisme de lien essentiel entre les citoyens et l'Etat ».

Si la plupart des intervenants se sont demandé comment les partis politiques pouvaient retrouver l'estime des citoyens et contribuer de nouveau à la démocratie, aucun consensus n'a encore été trouvé. De ce fait, l'avenir de la démocratie en Europe semble s'obscurcir de nuages mêlant espoir, incertitude et pessimisme.

Le rôle essentiel des partis politiques

Trois sujets prédominent dans les débats. Premièrement, les participants reconnaissent la diversité des partis politiques et des contextes dans lesquels ils évoluent dans les différentes parties d'Europe.

Deuxièmement, il est admis à plusieurs reprises que les partis rencontrent de plus en plus de difficultés à satisfaire les attentes traditionnelles que les citoyens nourrissent à leur égard. Les raisons de cette situation délicate sont très diverses. C'est pourquoi il est très difficile de parvenir à des conclusions et à des recommandations générales applicables à l'attitude des partis de toute l'Europe.

Troisièmement, les participants reconnaissent qu'aucune solution satisfaisante n'a encore été trouvée pour remplacer les partis politiques qui jouent des rôles prépondérants dans le processus démocratique. En effet, ils permettent de proposer aux citoyens des alternatives en matière de politiques publiques, de prendre en compte leurs préférences dans les programmes politiques soumis au gouvernement et de disposer d'individus compétents pour occuper des postes clés à responsabilité à tous les niveaux du gouvernement démocratique.

Néanmoins, il est évident que l'environnement démocratique et les rôles traditionnels des partis politiques sont en train de changer. S'adapter à tous ces bouleversements sera l'un des principaux défis à relever par les démocraties européennes dans les années à venir.

Les défis qui attendent les partis politiques

La plupart des interventions se centrent sur les différents types de défis à relever ainsi que sur les problèmes systémiques d'ordre général

rencontrés par les partis politiques. Ces sujets prédominent sur les enjeux plus spécifiques du rôle des partis politiques dans les processus électoraux. Les participants évoquent aussi à plusieurs reprises les diverses manières dont la réputation des partis politiques a été entachée et dans quelle mesure les attentes concernant leur contribution au processus démocratique ont été déçues.

Le professeur Carlo Ruzza (université de Leicester, Royaume-Uni) met en exergue l'importance croissante du populisme dans la politique en Europe. C'est particulièrement vrai pour l'Italie, mais, de manière générale, le phénomène tend à s'étendre. Les responsables politiques populistes stigmatisent ce qu'ils appellent la bureaucratie excessive du gouvernement. Ils prétendent annoncer une nouvelle ère politique et proposent une nouvelle image de la politique, une image moins corrompue par la mainmise des anciens partis, une image qui repose davantage sur l'appel direct des responsables de parti au commun des électeurs, sans passer par des intermédiaires. Ils tentent de s'emparer de l'image respectable de la société civile et d'en faire une alliée pour servir leurs objectifs politiques. Ils offrent l'attrait de la nouveauté, mais sapent dans le même temps l'autorité des institutions parlementaires établies.

Trois autres intervenants exposent des sujets similaires s'agissant notamment des anciens régimes communistes d'Europe de l'Est et centrale, ainsi que de l'ex-Union soviétique. M. Andreas Gross (membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et vice-président du Conseil des élections démocratiques) fait observer que la démocratie est devenue « banale », et que les partis ont contribué à cette banalisation. Trop souvent, les partis agissent comme s'ils étaient en représentation, intimidant le public au lieu de l'écouter.

M. Alexander Iskandarian (directeur du Caucasus Institute, Arménie) analyse la faiblesse générale des « partis » de l'ex-Union soviétique. En fait, certains mots utilisés en politique dans cette région se traduisent en français par « parti » mais renvoient en réalité à des concepts assez différents. Ainsi qu'il l'affirme : « Dans l'ancienne région soviétique, il existe très peu de partis politiques au sens occidental du terme. » La plupart des États postsoviétiques ont, au mieux, des systèmes « à un parti et demi », plus proches des systèmes de certains États d'Extrême-Orient que de ceux d'Europe centrale. Ce type de système se caractérise par l'existence d'un parti dominant qui

s'apparente plus à « un syndicat pour les fonctionnaires et les entreprises publiques ». L'opposition se compose de groupes limités éventuellement actifs dans la capitale mais pas en province. Si le parti au pouvoir est renversé, le nouveau parti dominant finit par marcher sur les pas de son prédécesseur, tandis que l'ancien décline. Dans certains cas, la principale opposition vient des ONG plutôt que des partis politiques. Ce phénomène influe considérablement sur les processus électoraux. Les partis d'opposition utilisent les élections comme un bélier contre les dirigeants, après quoi ils se désintègrent. Ce système est assez différent de celui des pays où l'alternance du pouvoir par les élections est considérée comme un processus normal.

M. Igor Mintousov (président du Conseil de direction du « Niccolo M », Centre de conseil politique, Russie) exprime la même opinion. Il décrit brièvement deux différents types de partis politiques présents en Russie. Le premier type correspond aux « partis de pouvoir », qui sont extrêmement proches du pouvoir exécutif et tentent de limiter la concurrence politique. Les autres sont des « entreprises familiales » personnalisées, dominées par leur(s) responsable(s) et incapables de proposer des alternatives politiques ambitieuses qui pourraient servir de programme à un autre gouvernement. Un membre polonais du Parlement complète la liste des doléances qui s'élèvent de l'assemblée en faisant observer la nature « flottante » des partis en Pologne.

Les intervenants soulèvent deux moyens possibles pour remédier à cette triste situation. Le premier consiste à renforcer le rôle des médias. À l'évidence, les médias traditionnels tendent en général à se considérer comme des gardiens de l'intérêt public et des censeurs des méfaits des représentants publics. Pourtant, il est aussi rappelé que les médias ont leurs propres intérêts commerciaux et que la poursuite de ces intérêts ne coïncide pas toujours avec la défense de l'intérêt public.

La deuxième solution fait appel à la société civile, qui a acquis une solide réputation du fait de son rôle dans la chute du communisme. Toutefois, quelle que soit la capacité de la société civile à favoriser la démocratie, comme l'explique M. Gross, la majorité des individus manquent de temps pour devenir des citoyens actifs. Assurément, on ne peut objectivement attendre de la société civile qu'elle devienne la première voie d'engagement et de participation politiques démocratiques dans un avenir proche.

Outre ces défis à relever pour les partis, le professeur Rachel Gibson (université de Manchester, Royaume-Uni) examine l'impact des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur la politique partisane. Une grande vague d'optimisme s'est manifestée concernant les façons dont ces technologies pourraient permettre aux citoyens de se réengager dans la vie politique démocratique. Nombreux sont ceux qui ont espéré qu'il serait plus facile pour les citoyens ordinaires de former de nouveaux partis politiques et de participer à la vie démocratique grâce aux TIC. Cela étant, si on ne peut nier que de nouveaux partis politiques sont apparus grâce à internet et ont réussi à survivre, il ne semble pas évident qu'ils aient ébranlé de manière significative la prédominance des partis plus traditionnels.

Pour ce qui est des campagnes politiques, notamment en période d'élection, les nouvelles technologies ont sans aucun doute permis de réaliser des campagnes plus professionnelles, avec des appels ciblés plus précisément sur des groupes d'électeurs spécifiques et variés – les exemples les plus marquants viennent de la campagne d'Obama aux Etats-Unis. Cependant, cette stratégie a-t-elle entraîné une plus forte mobilisation des électeurs et une plus grande participation démocratique ? Il est encore trop tôt pour le dire et des recherches supplémentaires sont nécessaires.

Face à toutes ces difficultés, le professeur László Trócsányi (membre suppléant de la Commission de Venise, Hongrie) présente le Code de bonne conduite en matière de partis politiques de la Commission de Venise, qui établit un éventail de lignes directrices pour que les partis européens adoptent de « bonnes pratiques » afin d'améliorer la qualité de la démocratie et de restaurer le crédit des partis politiques aux yeux de l'opinion. Il met en avant l'importance d'appliquer une plus grande transparence au niveau des statuts internes des partis politiques et de leur système de financement, ainsi qu'en ce qui concerne les lois qui régissent leurs activités.

Plus les partis politiques sont autocentrés, plus ils semblent corrompus et repoussent les éventuels partisans. S'ils veulent gagner la confiance des électeurs, les partis doivent davantage répondre de leurs actes et de leurs décisions politiques. Ils doivent absolument trouver des moyens de décloisonner leur organisation pour inciter plus de citoyens à les rejoindre, par exemple en proposant aux citoyens de voter lors

d'élections internes au parti pour élire les candidats au niveau local ou en encourageant les partis à rechercher des partenariats officiels et actifs avec des groupes de la société civile pour élaborer une stratégie. Il serait sans doute judicieux de proposer des actions pour encourager une plus grande participation des groupes jusqu'alors sous-représentés dans les activités des partis. Le Code susmentionné propose des exemples qui montrent comment divers partis d'Europe tentent d'encourager l'engagement des femmes en tant que représentants politiques, des méthodes qui pourraient sûrement améliorer la réputation des partis politiques auprès de l'opinion.

Cependant, il reste à savoir si le Code aura vraiment les effets escomptés. Ses dispositions vont inévitablement compliquer davantage la gestion des partis politiques et les incitations proposées pour encourager les partis individuels à suivre ces directives restent floues. Les partis seront-ils prêts à respecter ces directives au risque de perdre ou de ne pas obtenir le pouvoir ? Ces dispositions vont-elles susciter une plus forte participation des citoyens à la démocratie du XXI^e siècle ? Cette question, posée vers la fin de l'atelier, reste quasiment sans réponse.

Le modérateur de l'atelier, M. David Wilshire (député, Royaume-Uni), encourage l'assemblée à répondre aux quatre questions suivantes. La première porte sur la démocratie : les participants estiment-ils que les partis politiques sont indispensables à la démocratie ? La deuxième s'intéresse aux partis politiques : envers qui sont-ils responsables – leurs leaders, les membres locaux, les donateurs ? La troisième question aborde le rôle des candidats qui représentent des partis politiques aux élections publiques : envers qui sont-ils et doivent-ils être responsables – les organisations des partis ou les citoyens ? La quatrième question est tournée vers l'avenir : quel genre de politiques démocratiques les citoyens imaginent-ils voir apparaître au XXI^e siècle ?

La première question alimente la majeure partie du débat. Un des intervenants observe avec pertinence que si la politique a acquis une mauvaise réputation, les responsables politiques, plus que quiconque, en sont à l'origine ; leurs faiblesses et leurs machinations les ont conduits à cette situation. Il ajoute aussi qu'on ne peut s'attendre à ce que les politiciens, de leur propre initiative, fassent le nécessaire pour réparer les dégâts.

Les participants s'accordent largement sur le fait que la société civile doit se montrer active pour compléter les actions des partis. Cela étant, s'agissant de savoir si les partis politiques sont essentiels à la démocratie, l'assemblée admet qu'il n'est pas possible de concevoir aujourd'hui la démocratie sans eux. Les partis politiques garantissent, ou doivent garantir, aux citoyens la possibilité de choisir parmi différentes politiques publiques. Ils leur permettent d'atteindre des objectifs qui seraient hors de leur portée si les partis n'existaient pas. Toutefois, il faut moderniser leur façon de fonctionner.

Un long débat, certes peu concluant, a lieu pour déterminer envers qui les partis politiques sont responsables en dernier ressort. Etant donné que les partis peuvent induire l'opinion publique en erreur, il est suggéré de les soumettre à une sorte de contrôle de l'Etat. Mais aucun consensus n'est trouvé sur la façon de mettre ce contrôle en pratique ou de différencier ce « bon » « contrôle » de l'Etat de « mauvaises » restrictions imposées par l'Etat sur la liberté d'expression et d'association.

L'atelier permet aussi de s'interroger sur les candidats politiques et les personnes envers qui ils sont responsables. De nombreux intervenants participent à ce débat et concluent qu'avant d'être élus, les candidats ont des responsabilités envers leur parti et ses membres. Une fois élus, cependant, ils doivent être responsables devant tous les électeurs de leur circonscription électorale. En effet, la démocratie représentative repose sur ce fondement.

Par ailleurs, certains intervenants indiquent qu'une expérience a été menée dans diverses régions d'Europe : tous les électeurs, et pas seulement les dirigeants des partis, ont participé à la sélection des candidats des partis dans les circonscriptions – une pratique similaire aux primaires des Etats-Unis. Les résultats de cette expérience semblent avoir été étonnamment positifs. Il n'est pas exclu qu'elle puisse permettre d'attirer dans la vie publique un plus grand nombre de candidats potentiels prometteurs. Néanmoins, ce procédé ne rendra pas la tâche plus facile pour les dirigeants de partis puisque dans ce système les candidats auront davantage tendance à séduire l'ensemble des citoyens plutôt que seulement les membres du parti, même avant d'avoir été élus à un poste public.

Thème 2 : Elections à différents niveaux et processus participatifs

Atelier 2A : Renforcer la participation et l'inclusion dans les scrutins, notamment au niveau local

Document d'orientation

Professeur Robin Hambleton

Cities Research Centre, University of the West of England, Bristol

Introduction

Ce document d'orientation présente cinq grands thèmes, qui permettront de guider nos débats à Kiev. Ils couvrent un large spectre : depuis les « principes premiers » jusqu'à une réflexion portant sur certaines innovations concernant la participation politique. Tout d'abord, un mot d'avertissement est nécessaire : « participation », « inclusion » et « démocratie » sont autant de termes qui suscitent la polémique et qui n'ont pas nécessairement le même sens d'une langue à l'autre. Ce document tente donc d'ébaucher une « grammaire » que le lecteur peut réviser et développer à la lumière de sa propre expérience. Il ne s'agit aucunement d'exposer des solutions, ni de proposer des formules permettant d'améliorer les processus de participation. Etant donné que d'autres ateliers s'intéressent plus particulièrement à la question des processus électoraux, le présent document aborde le sujet selon une perspective légèrement plus large et traite de la démocratie représentative dans le contexte du glissement qui s'opère dans les relations entre l'Etat et la société.

Les cinq thèmes abordés sont les suivants :

- Associer démocratie représentative et démocratie participative ;
- Du gouvernement local à la gouvernance locale ;
- Consommateurs, clients et citoyens – trois approches de l'utilisateur ;
- Etablir le dialogue avec les groupes exclus ;
- L'innovation dans la pratique de la démocratie.

Associer démocratie représentative et démocratie participative

La vitalité démocratique varie considérablement selon les pays ; il faut par conséquent se garder de généraliser en ce qui concerne la participation en politique et les comportements de la population à l'égard du gouvernement – local, régional ou central. Cela étant, cet atelier prendra pour point de départ le fait que la participation aux élections locales dans de nombreux pays est en déclin, ce qui affaiblit la démocratie représentative. La participation « formelle » au processus politique local dans ces pays semble dès lors vouée à disparaître. Or ce phénomène est inquiétant pour au moins trois raisons :

- De faibles taux de participation aux élections locales compromettent la légitimité politique des élus locaux (qu'ils soient élus au sein de conseils régionaux, municipalités, communautés urbaines ou régions) ;
- De faibles taux de participation aux élections locales peuvent porter atteinte à la démocratie au niveau national, car les gouvernements locaux contribuent à l'éducation politique de l'ensemble de la société ; c'est dans ce cadre que l'on acquiert, que l'on pratique et que l'on perfectionne des habitudes démocratiques. Si la démocratie locale est affaiblie, les fondements de la démocratie au niveau national et supranational pourraient s'en trouver fragilisés ;
- De faibles taux de participation peuvent aussi nuire à l'obligation qu'ont les élus de rendre compte de leurs politiques. Cela peut faciliter la mainmise des élites locales (ou de groupes d'intérêts particuliers) sur les collectivités et, dans certains cas, encourager la corruption.

Pour toutes ces raisons, les Etats démocratiques vont s'efforcer de faire croître le taux de participation aux élections locales – ce qui est grandement souhaitable, car la démocratie représentative peut s'en trouver renforcée. D'autres ateliers explorent un ensemble de concepts visant à augmenter la participation, dont beaucoup sont applicables au niveau local. D'autres sujets de débats concernent : les pouvoirs des autorités locales (renforcer les pouvoirs publics locaux pourrait susciter plus d'intérêt pour les scrutins locaux) ; l'aspect constitutionnel de la démocratie locale (des modèles « présidentiels » impliquant les maires élus

directement pourraient accroître l'intérêt des votants) ; le nombre de conseillers par habitant (le « ratio de représentation » varie fortement selon les pays) ; et la formation et le perfectionnement des élus (les conseillers élus assument d'énormes responsabilités, mais les programmes de formation pour les aider dans leurs fonctions ne sont pas toujours aussi solides qu'ils devraient l'être).

Le renforcement de la démocratie représentative n'est qu'un aspect du problème ; car la participation « formelle » aux élections locales ne représente qu'une partie du processus de participation politique au niveau local. Dans de nombreux pays, l'idée d'organiser un vote à intervalles réguliers pour élire des représentants aux gouvernements locaux au nom des citoyens est considérée comme une forme rudimentaire de démocratie. Ainsi, outre la participation électorale « formelle », nous avons assisté ces dernières années à une forte expansion de la démocratie participative. Parfois définie comme un mode de participation « informel » – car elle peut être assez créative et peu structurée –, la démocratie participative peut prendre diverses formes. Ces approches « informelles » de l'engagement citoyen peuvent intervenir à différents stades du processus politique : l'évaluation des besoins (vidéos amateurs, groupes de réflexion), la planification (budgétisation participative), les délibérations politiques (jurys citoyens), ainsi que le suivi et l'évaluation (panels de citoyens).

D'aucuns prétendent que la démocratie représentative et la démocratie participative entretiennent inévitablement des rapports conflictuels. Ce n'est pas vrai. A condition qu'ils reçoivent une formation appropriée, les élus peuvent jouer un rôle clé dans l'arbitrage des différentes idées émanant de processus participatifs variés. Des démarches solides dans le sens du renouvellement de la démocratie devraient permettre d'associer les approches représentatives et participatives.

Du gouvernement local à la gouvernance locale

Selon des études comparatives internationales portant sur le gouvernement local, de nombreux pays sont en train de passer de l'ère du « gouvernement » à celle de la « gouvernance ». Ces mots ont des significations différentes dans les différentes langues. Dans ce contexte, le « gouvernement » désigne les institutions formelles de l'Etat. Il désigne l'Etat et les activités directement entreprises par

celui-ci. La « gouvernance », en revanche, comprend à la fois le gouvernement et les processus plus informels consistant à influencer et à négocier avec un ensemble d'instances publiques, privées ou de la société civile pour parvenir aux résultats souhaités. La gouvernance encourage la coopération intersectorielle pour satisfaire des objectifs communs, ce qui peut se révéler extrêmement efficace. D'après cette définition, le « gouvernement » peut atteindre bon nombre d'objectifs en utilisant l'approche de la « gouvernance » – c'est-à-dire en influençant les autres parties prenantes de la société. Adopter une approche de « gouvernance » n'implique pas nécessairement que l'Etat agira davantage ou moins qu'auparavant – il s'agit plutôt de la méthode utilisée pour atteindre les objectifs sociaux et économiques.

Au niveau local, le « gouvernement » désigne les autorités locales démocratiquement élues. La « gouvernance » est un concept plus large : elle se rapporte aux processus et aux structures d'un ensemble varié d'organes publics, privés, issus de la société civile ou du milieu associatif à l'échelle locale. Il existe, bien entendu, de nombreux modes d'interaction entre les différents niveaux de gouvernance – entre le niveau local et les niveaux supérieurs –, qui seront étudiés dans l'atelier 2B.

L'élément essentiel du débat qui nous intéresse sur les processus électoraux et participatifs au niveau local est que le glissement du gouvernement à la gouvernance semble comporter un grave défaut. Dans nombre de pays, il a contribué à rendre les processus décisionnels plus opaques. Les études montrent que les nouveaux arrangements en faveur de la « gouvernance » entraînent souvent la création d'« autorités spéciales » ou de « partenariats stratégiques ». Ceux-ci peuvent servir assez bien certains objectifs particuliers (par exemple, le développement d'un quartier d'une ville). Mais ils inquiètent les partisans de la démocratie, en ce que la manière dont ils mènent leurs affaires est souvent moins accessible au public que les moyens traditionnels de prise de décision. D'aucuns avancent que le glissement du « gouvernement », avec ses normes clairement établies pour que le public ait accès à l'information et aux réunions, au monde plus opaque de la « gouvernance » génère un déficit démocratique grave et préoccupant ; en d'autres termes, il donne aux citoyens le

sentiment que des élites invisibles prennent des décisions importantes derrière des portes closes, ce qui, à son tour, nuit à la démocratie.

L'objet de notre discussion étant d'améliorer la qualité de la démocratie locale, il serait utile d'échanger nos points de vue concernant la manière d'apporter des améliorations tant à la « gouvernance » démocratique qu'au « gouvernement ».

Consommateurs, clients et citoyens – trois approches de l'utilisateur

Au cours des deux dernières décennies, des améliorations spectaculaires ont été apportées dans la gestion publique de nombreux pays. Dans certains cas, il s'agit d'idées empruntées à des sociétés renommées du secteur privé ; quelques pratiques de gestion privées peuvent incontestablement être employées avec succès par les services publics. Dans de nombreuses situations, les organismes de service public ont néanmoins fait preuve de créativité en découvrant de nouveaux modes de réponse aux besoins de la population pour laquelle ils ont été mis en place, avec des idées plus élaborées que celles que l'on trouve dans le secteur privé.

Ces développements de la gestion publique ont un rapport avec nos débats sur l'élection et la participation, en ce qu'ils induisent une redéfinition de la relation que les citoyens entretiennent avec les services publics – c'est-à-dire une redéfinition de la vision que les prestataires ont des personnes auxquelles ils s'adressent et de leurs liens avec ces dernières. S'il est employé avec circonspection, ce processus de redéfinition peut conduire à de nouvelles possibilités d'autonomisation des usagers et des citoyens.

La figure 1 offre une vision simplifiée d'un ensemble d'évolutions et ne fournit pas une carte exacte de la réforme des services publics dans tous les pays. Cependant, elle nous aide à comprendre les nouveaux mécanismes d'autonomisation qui se font jour dans de nombreux pays. Par le passé, les autorités locales avaient tendance à traiter les gens comme des usagers (*clients* en anglais) : l'Etat fournissait des services pour répondre à leurs besoins, et la classe politique et les professionnels décidaient de ce qui constituait un besoin dans l'ensemble. Ce modèle largement paternaliste a été mis à mal par trois variantes ces dernières années.

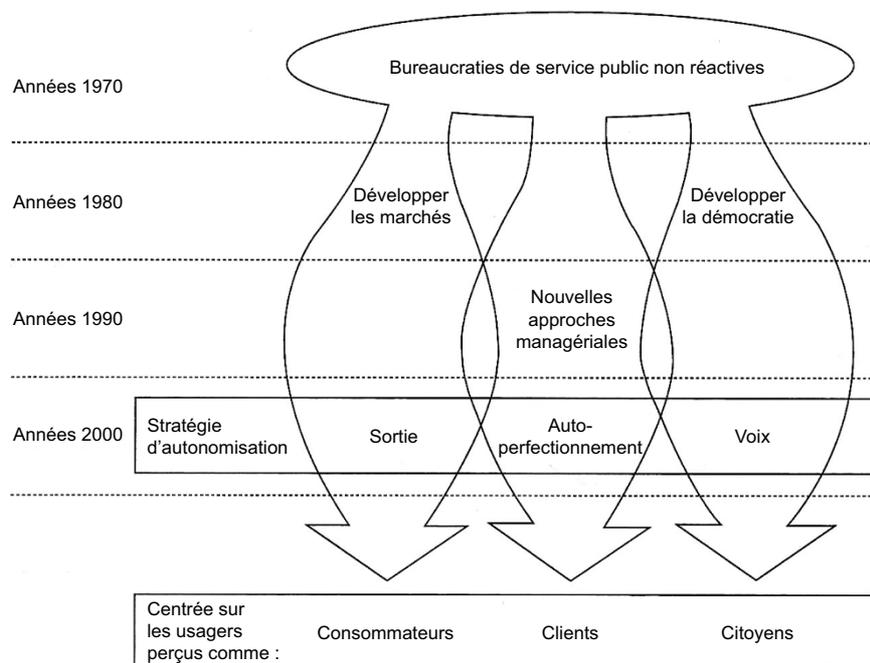


Figure 1 – Stratégies de réforme du service public

Source : Hambleton Robin, « New leadership for democratic urban space », in Hambleton R. and Gross J. S. (eds), *Governing Cities in a Global Era*, 2007, p. 166.

La première stratégie consiste à faire entrer le marché dans la prestation de service public. Elle transforme les usagers en consommateurs (*consumers*) : ils sont considérés comme des individus susceptibles de faire un choix parmi les offres du marché. Dans certains pays, cette approche a eu pour conséquence la privatisation des services publics. Dans ce modèle, le consommateur a, en théorie du moins, le pouvoir de « sortie » : il ou elle peut « quitter » un prestataire pour un autre.

La deuxième approche (à droite de la figure 1) part du principe qu'il faut sortir les bureaucraties non réactives de leur apathie. Cependant, au lieu de chercher leur inspiration du côté des marchés, les réformateurs qui adoptent cette approche ont recommandé la création d'une large gamme de mécanismes participatifs, du même type que ceux que nous avons mentionnés précédemment. Cette stratégie fait des usagers des citoyens (*citizens*), avec des droits et des responsabilités. Plutôt que de leur donner le choix – comme dans la première stratégie fondée sur les marchés –, on leur permet de faire entendre leur voix.

La troisième stratégie de réforme (au centre de la figure 1) tente d'apporter une réponse managériale, plutôt que politique, à une prestation de service médiocre. Ce modèle, fondé sur les pratiques du secteur privé, considère les usagers comme des clients (*customers*) et use d'une grande variété de techniques managériales pour découvrir ce qu'ils veulent : études de marché, enquêtes de satisfaction des usagers, programmes de suivi de la clientèle, centres d'appels téléphoniques, sites web interactifs, etc. Dans la pratique, cette approche ne donne pas beaucoup de pouvoir aux gens : elle est conçue pour recueillir leurs impressions sur la gestion publique, à la manière d'une société privée.

Cet ensemble d'approches donne aux autorités locales matière à méditer sur leurs initiatives de réformes. Elles peuvent étudier la perception qu'elles ont de leur relation avec les destinataires du service et envisager différentes options pour l'avenir. L'une des conclusions qui ressort clairement des études portant sur le gouvernement local est que des agents publics nommés peuvent jouer un rôle très important dans l'amélioration de la qualité de gouvernance, ainsi que de la qualité du service public. Les réformes des services publics devraient être intégrées aux réformes sur le renouvellement de la démocratie.

Etablir un dialogue avec les groupes exclus

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles divers groupes peuvent se sentir exclus du processus électoral. Classe sociale, genre, origine, âge, situation géographique, règles de droit, langue et connaissance des us et coutumes et des pratiques locales ne sont que quelques facteurs parmi d'autres pouvant entrer en ligne de compte. Ce thème de l'exclusion et de la nécessité de garantir les droits des minorités est abordé dans plusieurs des ateliers, notamment les ateliers 1A et 3B. L'une des caractéristiques marquées de la mondialisation est l'accroissement de la mobilité ; l'une de ses conséquences est qu'un nombre croissant de localités peut s'attendre à connaître une diversité dynamique – c'est-à-dire l'arrivée en un lieu donné d'un grand nombre de gens provenant d'autres pays dans un court laps de temps.

En réponse à ce problème, les conseils locaux, municipaux et régionaux des pays membres du Conseil de l'Europe expérimentent de nouvelles approches inclusives de planification et de gestion, ce qui

est très louable. La démographie mouvante de nombreuses villes exige de la part des dirigeants et des gestionnaires qu'ils travaillent autrement, sans nier l'existence de disparités dans les besoins des différents quartiers et communautés. D'où des conséquences importantes sur la formation et le développement des compétences des personnels et des élus, ainsi que sur les scrutins et la participation du public.

Il serait peut-être bon de revenir sur la distinction que nous avons établie précédemment entre démocratie représentative et démocratie participative. L'Etat-nation joue un rôle déterminant dans la participation « formelle » à la démocratie représentative, car c'est lui qui décide habituellement qui a le droit de voter. Ainsi, par exemple, les critères de résidence pour les électeurs varient-ils d'un pays à l'autre. Etant donné la rapidité avec laquelle s'opèrent les mouvements de population transfrontières, il faut à l'évidence inviter les gouvernements centraux à examiner leurs dispositions législatives et réglementaires pour éviter que certains groupes ne soient victimes de discrimination par inadvertance.

Si l'on se penche sur la participation « informelle », les autorités locales disposent d'une très grande marge de manœuvre pour innover afin d'établir le dialogue et de travailler à l'inclusion de groupes qui peuvent se sentir marginalisés, voire exclus. A noter également, certaines innovations dans la gestion au niveau des quartiers, dans la planification et la budgétisation participative au niveau local, qui permettent la création de modèles décisionnels favorables à l'inclusion et adaptés aux besoins spécifiques de localités données.

L'innovation dans la pratique de la démocratie

Les autorités locales font œuvre de pionnier en matière de pratiques démocratiques, des pratiques qui peuvent être reprises à d'autres niveaux de gouvernement. Ces innovations peuvent être classées de diverses manières ; aux fins de la discussion, nous distinguerons ici trois catégories (transversales) :

Sphères de pouvoir

Cette approche distingue quatre sphères de pouvoir citoyen : l'individu, le quartier (ou la communauté immédiate), le niveau du gouvernement local et le niveau de l'Etat-nation. Des réformes peuvent avoir

atteint un stade avancé dans une ou plusieurs de ces sphères. Cependant, la thématique du « territoire » et du leadership territorialisé suscite un intérêt considérable dans certains pays. Cette approche transgresse les limites des secteurs institutionnels, ainsi que celles des sphères de pouvoir.

Mélanger les modèles représentatifs et participatifs

Cette approche reflète la distinction établie dans la première partie de ce document. Elle s'attache à l'interaction entre les élus, les citoyens et les groupes communautaires. Elle adhère au développement de la communauté, au leadership communautaire, et suppose une interaction positive entre les forces issues de la modernisation administrative (concernant la gestion des services publics et de leur prestation de service) tout en encourageant la vitalité démocratique.

Les nouvelles technologies et l'internet

Certains experts et sociologues politiques soutiennent que le « capital social » et la « participation civique » sont en déclin constant. Selon leur analyse, les individus se sentent de plus en plus étrangers à leur gouvernement et, par conséquent, à la société. Quoique cette assertion puisse contenir une part de vérité – dont il conviendrait de débattre –, le point de vue opposé suggère que la politique connaît actuellement une transformation dans sa nature et son identité mêmes. Les défenseurs de cette théorie se fondent sur la réussite spectaculaire qui a couronné la campagne présidentielle de Barack Obama, qui s'est servi de l'internet pour mobiliser des dizaines de millions de volontaires et de partisans. Les nouvelles technologies peuvent clairement contribuer à se construire un « capital politique » dans notre monde « post-moderne ». Elles peuvent en outre servir à diffuser des informations auprès des citoyens et améliorer l'accès aux services. Cependant, il n'est pas certain qu'elles parviennent à améliorer la participation du public à la prise de décisions.

Conclusion

Il s'offre aux Etats membres et aux localités maintes opportunités d'apprendre comment renforcer la démocratie locale et d'échanger au niveau international en la matière. Le rapport Kiviniemi intitulé

« Comment renforcer l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale » propose à cet égard quelques pistes séduisantes.

Références

Bang H. P., « “Yes we can” : identity politics for a late-modern world », *Urban Research and Practice*, vol. 2, n° 2, 2009, p. 117-137.

Cornwall A., *Democratising engagement. What the UK can learn from international experience*, Demos, Londres, 2008.

Denters B. et Rose L. E. (eds), *Comparing Local Governance*, Palgrave, Basingstoke et New York, 2005.

Hambleton R. et Gross J. S. (eds), *Governing Cities in a Global Era*, Palgrave, Basingstoke et New York, 2007.

Hambleton R., « International Insights », *Learning about innovation from other countries*, 2008. Série de cinq articles. Versions plus complètes publiées par IDeA : www.idea.gov.uk/international.

Heinelt H., Sweeting D. et Getimis P. (eds), *Legitimacy and Urban Governance*, Routledge, Abingdon et New York, 2006.

Hirschman A. O., *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1970.

Kiviniemi M., « Comment renforcer l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale ? », Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2009. (Le « rapport Kiviniemi » a été rédigé par un groupe de travail du Conseil de l'Europe sous la direction de Mari Kiviniemi, ministre finlandaise de l'Administration publique et des Collectivités locales.)

Atelier 2A : Renforcer la participation et l'inclusion dans les scrutins, notamment au niveau local

Rapport d'atelier

Professeur Robin Hambleton

Cities Research Centre, University of the West of England, Bristol

Introduction

Le présent atelier a pour but d'étudier les moyens de renforcer la participation politique dans les sociétés modernes et notamment de tirer des enseignements des expériences de démocratie locale dans différents pays. Comme l'indique le document d'orientation établi pour cet atelier, ce sujet ne se limite pas à la conception de méthodes efficaces et inclusives pour organiser les élections. Il souligne l'utilité d'envisager un cadre d'action plus large pour améliorer globalement la qualité de la démocratie.

Cinq spécialistes ont apporté leur contribution à l'atelier, ce qui a donné lieu à un débat animé et fructueux. Ce compte rendu succinct a pour objet d'exposer les grands axes de la discussion et de mettre l'accent sur les thèmes majeurs. Il fait un résumé des points saillants des interventions, récapitule les principaux thèmes qui ressortent des débats et tire une brève conclusion.

Renforcer la participation – les exposés

M^{me} Antonella Valmorbida (présidente de la commission « Société civile et démocratie » de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe) présidait l'atelier. Dans ses remarques liminaires, elle a défini deux thèmes qui devaient revenir tout au long de l'atelier : 1. l'amélioration de la participation électorale passe par une réactivation de l'intérêt du public pour la politique – les citoyens doivent être conscients du fait qu'il est important de voter et que cet acte a une incidence sur leur qualité de vie ; 2. la démocratie ne se réduit pas au scrutin électoral – les citoyens peuvent contribuer notablement à la vie démocratique en militant, en participant à des campagnes, etc. Mettre un bulletin dans l'urne est essentiel mais ce n'est qu'une partie du processus démocratique. M^{me} Valmorbida s'est, en outre, félicitée du fait que l'atelier se proposait de mettre l'accent sur les innovations

en matière de démocratie locale ; les pouvoirs locaux, en effet, peuvent grandement contribuer à assurer globalement la qualité de la démocratie dans un pays donné.

M. Hamazasp Danielyan (responsable du suivi et de l'évaluation, Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), Arménie) a expliqué que les efforts de l'Arménie portaient essentiellement sur les moyens de garantir des élections équitables. Le taux de participation aux élections locales est relativement faible, ce qui s'explique peut-être par le fait que les autorités locales arméniennes ont relativement peu de pouvoir. Elles dépendent beaucoup, par exemple, de l'administration centrale pour les finances. Toutefois, le pays a adopté la Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 1985), et certains signes laissent à penser que l'administration locale arménienne commence à devenir plus indépendante du gouvernement central.

M. Anatoliy Fedorchuk (maire de Boryspil et vice-président de l'Association des villes et communes ukrainiennes) a décrit la stratégie de gouvernance et de démocratie locale qu'il met en œuvre à Boryspil. Il a indiqué que son but était de faire en sorte que les autorités locales soient davantage tournées vers les administrés et a présenté diverses mesures adoptées. Sa stratégie est très ouverte : par exemple, pendant la Semaine de la démocratie locale, la municipalité a multiplié les initiatives pour mieux faire comprendre à la population sa gestion des affaires locales ; elle soutient des foires de produits du terroir destinées à célébrer la vie locale ; en outre, elle a créé un « parlement de la jeunesse » pour permettre aux jeunes d'exprimer leurs idées et leurs préoccupations. En même temps, la municipalité tient beaucoup à améliorer la qualité de la gestion des services publics locaux et s'est vu récemment décerner un certificat international de bonne gestion ; cette dernière doit aller de pair avec un degré plus élevé de conscience citoyenne.

M^{me} Yvonne Galligan (professeur de politique comparée, Queen's University, Belfast, et directrice du Centre pour la promotion de la femme en politique) a souligné trois points en rapport avec le rôle des femmes en politique. Premièrement, il y a, en politique, une forte inégalité entre les hommes et les femmes. Les femmes ont tendance à ne pas être aussi actives que les hommes, moins de femmes se présentent

aux élections et, en conséquence, elles sont moins nombreuses à être élues. Il faut s'attaquer à ce déficit démocratique, notamment par l'éducation. Deuxièmement, il est important d'assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes parmi les candidats à un mandat électif ; la situation en la matière véhicule, en effet, un message ; la recherche montre que le manque relatif de femmes politiques dissuade les femmes de s'intéresser à la politique. Troisièmement, les femmes peuvent avoir, par rapport aux hommes, des raisons différentes de ne pas voter. Parce qu'elles ont des charges de famille et qu'elles manquent de temps (si elles sont salariées), de nombreuses femmes ont finalement moins de possibilités de voter, semble-t-il, que les hommes. M^{me} Galligan a signalé la Recommandation (2003) 3 du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. C'est un texte important, qui comprend de nombreuses suggestions concernant la façon de renforcer le rôle des femmes en politique à tous les niveaux administratifs.

M. Henk van der Kolk (maître de conférences en sciences politiques, université de Twente, Pays-Bas) a fait remarquer que, dans la plupart des pays européens, la participation aux élections locales était en baisse ces dernières années. Ce fait est en soi préoccupant mais son exposé était axé sur deux données importantes qui sont souvent négligées dans les débats sur la participation électorale. Premièrement, il ne faut pas oublier que le vote est un acte visible, public, qui fait partie intégrante de la citoyenneté. Certaines mesures prises pour faciliter le vote (vote par correspondance, vote via l'internet, par exemple) rendent le vote moins visible, ce qui peut avoir pour effet non recherché de faire baisser le taux de participation. Il ne faut pas non plus perdre de vue que l'on augmente la participation électorale en soulignant l'importance du vote, présenté comme un devoir et un acte public. Deuxièmement, il ne faut pas croire que l'augmentation du taux de participation réduise les inégalités de pouvoir et d'influence. Les initiatives d'ordre général prises pour stimuler la participation électorale peuvent avoir pour effet d'encourager surtout les « groupes déjà favorisés » à voter en plus grand nombre encore. En matière de participation électorale, l'instauration d'une plus grande égalité entre les groupes sociaux, et non pas simplement l'augmentation globale du nombre de votants, devrait figurer dans le plan d'action visant à renforcer la légitimité des élections.

M. Paul-Henri Philips (représentant belge du Comité directeur du Conseil de l'Europe sur la démocratie locale et régionale (CDLR) et membre du Bureau du CDLR) a souligné l'importance de développer le « droit de participation ». Il a signalé une série d'innovations qui ont été mises en œuvre dans toute l'Europe à l'échelon local et qui visent à contacter et à intégrer des groupes qui, autrement, pourraient être exclus. Il a évoqué, à cet égard, les importants travaux réalisés par le Conseil de l'Europe et a mentionné tout particulièrement son rapport sur le thème « La démocratie électronique : qui ose ? » Publié en août 2009, ce rapport consigne les travaux du Forum pour l'avenir de la démocratie, tenu en 2008, à Madrid, et émet de nombreuses idées sur la façon d'utiliser la communication électronique pour renforcer la participation des citoyens.

Renforcer la participation – principaux thèmes

Cette section est divisée en quatre parties. La première fait un résumé des principaux problèmes auxquels se heurtent ceux qui souhaitent encourager et élargir la participation, et les trois autres présentent les idées formulées au cours de l'atelier sur les moyens de régler ces problèmes.

Poser le diagnostic – quelle est la nature des problèmes auxquels nous devons faire face ?

Dans de nombreux pays européens, le taux de participation, tant aux élections locales que nationales (et à d'autres élections selon les pays), est en baisse. Il y a diverses raisons à cela ; par exemple, dans nombre de pays, il semble que les élus n'aient plus toute la confiance des électeurs ; les citoyens ne savent pas bien parfois quels sont les rôles et les fonctions des différents échelons administratifs, et certains groupes (les minorités ethniques, les personnes handicapées, les femmes, les résidents étrangers, par exemple) peuvent avoir le sentiment, pour une raison ou pour une autre, que la consultation électorale « n'est pas faite pour eux ». De toute évidence, la démocratie perd en qualité si d'importants groupes de la société se sentent exclus du processus démocratique.

Comme l'explique plus en détail le document d'orientation pour cet atelier, le principal défi à relever ne consiste pas simplement à

augmenter le taux de participation électorale. Il faut aussi renforcer la démocratie représentative et participative, ce qui est une tâche plus difficile. Le premier mode de participation peut être qualifié de « formel » tandis que le second, qui peut être assez créatif et peu structuré, peut être qualifié d'« informel ». Si l'on veut améliorer la qualité de la démocratie et voir aboutir les efforts de réforme, il faut combiner des mesures destinées, d'une part, à renforcer le système de démocratie représentative « formel » (en augmentant le taux de participation électorale et en prenant d'autres dispositions) et, d'autre part, à promouvoir une démocratie participative plus « informelle » (les gouvernements favorisant la mise en place d'un éventail de moyens pour associer les citoyens et les communautés aux affaires publiques).

En cessant de se concentrer expressément sur les modalités du scrutin et les processus électoraux et en élargissant, au contraire, le champ d'examen des données du problème, on ouvre de nombreuses possibilités d'engagement citoyen, de la mise en œuvre de nouveaux moyens d'associer les jeunes au processus décisionnel à des expériences locales comme la formation de jurys citoyens ou la budgétisation participative. Les participants à l'atelier se sont déclarés fermement convaincus de la nécessité d'adopter une large définition de la nature des problèmes.

Il importe que les réformateurs procèdent à une analyse approfondie des problèmes concrets auxquels doivent faire face les Etats mais aussi leurs collectivités locales. C'est pourquoi les mesures visant à améliorer la qualité de la démocratie doivent être adaptées à la culture et au contexte locaux. Il se peut, par exemple, que des mesures destinées à accroître le taux de participation électorale ponctuellement l'augmentent globalement. Toutefois, cela peut, en réalité, creuser les inégalités entre différents groupes d'électeurs car les plus instruits seront probablement les premiers à réagir à ces initiatives.

Les mesures incitatives en faveur des personnes qui envisagent de se présenter à des élections locales, nationales ou européennes constituent une question majeure. La tâche d'un responsable politique, que ce soit au niveau local, national ou européen, est difficile. Les participants à l'atelier ont estimé qu'il devrait y avoir une plus grande adéquation entre les élus et la population au service de laquelle ils

sont. A cette fin, il faut prendre des mesures concrètes pour apporter encouragements et soutien à des personnes d'horizons divers, de manière que non seulement elles se présentent aux élections mais aussi puissent exercer réellement leurs fonctions si elles sont élues. Les femmes, les personnes handicapées, les minorités ethniques et d'autres groupes ne sont pas aussi présents qu'ils devraient l'être dans les organes politiques représentatifs, ce qui s'explique, en partie, par le fait que le soutien aux élus laisse à désirer.

La présidente de l'atelier a souligné qu'il y avait parfois un décalage entre les déclarations de l'administration centrale et la pratique sur le terrain. Les dispositions législatives pour renforcer la démocratie représentative et participative sont très importantes mais leur application l'est tout autant. A plusieurs reprises, les participants à l'atelier ont mis le doigt sur ce que l'on pourrait qualifier de « hiatus » entre les intentions déclarées des responsables politiques et l'expérience concrète des citoyens sur le plan de la mise en œuvre.

S'assurer que voter et participer sont des actes qui comptent

La première phase d'une stratégie visant à relever les défis précités consiste à s'assurer que voter et participer sont des actes qui comptent. Si les citoyens se détournent des urnes, c'est peut-être, en partie du moins, parce qu'ils ont le sentiment que leur vote ne sert pas à grand-chose. Dans le contexte de l'administration locale, cet argument a persuadé certains Etats d'accroître les pouvoirs des élus locaux. Si les conseils d'élus locaux ont d'importants pouvoirs en matière de taxation et de dépenses, ils auront davantage d'influence sur la qualité de vie au niveau local, ce qui, à son tour, peut augmenter le taux de participation électorale. Outre qu'il s'agit là d'un argument logique, il est avéré que les pays où les autorités locales ont officiellement davantage de pouvoirs tendent à enregistrer un plus fort taux de participation aux élections locales.

Les administrations, locales ou centrales, qui prennent des initiatives pour favoriser la participation devraient s'engager, d'une part, à écouter ce que les personnes qui font l'effort de participer ont à dire et, d'autre part, à en tenir compte. Au lieu de progresser, la cause de la démocratie peut régresser de plusieurs années si la consultation et la participation sont des exercices vides de sens.

Les participants à l'atelier ont discuté de l'importance de demander des comptes aux responsables politiques. D'un certain point de vue, les urnes remplissent ce rôle ; en théorie, les élections suivantes offrent aux citoyens l'occasion de « se débarrasser des fripouilles ». Toutefois, d'un autre point de vue, il apparaît clairement que les responsables politiques peuvent faire davantage pour se mettre à la disposition des citoyens au cours du processus d'élaboration des politiques. Les citoyens peuvent ainsi être associés à l'évaluation des besoins, à la planification, aux délibérations, au suivi et à l'évaluation des politiques.

Sensibiliser les citoyens à l'importance de la démocratie

Il importe qu'outre veiller à ce que la participation au processus politique ait des effets positifs, les responsables de tous les échelons administratifs prônent activement la valeur de la démocratie. Le document d'orientation pour cet atelier a établi des distinctions entre les différents rôles que jouent les individus dans la société ; en effet, ils peuvent en remplir plusieurs en même temps, dont ceux de « consommateurs » (qui consomment des produits), de « clients » (qui bénéficient de services) et de « citoyens » (qui exercent des droits politiques dans le cadre des affaires publiques). Le secteur privé s'emploie très activement à persuader les individus de devenir des « consommateurs » et/ou des « clients », a fortiori dans notre monde qui se globalise à un rythme accéléré. Il y a là une leçon à tirer pour les gouvernements. Peut-être devraient-ils promouvoir plus activement les vertus « citoyennes », par exemple en développant l'instruction civique à l'école, en mettant en œuvre des initiatives comme la Semaine de la démocratie locale et en décernant des prix pour des actions menées au sein du tissu social.

Plusieurs suggestions ont été faites au cours de l'atelier pour mieux sensibiliser l'opinion publique à la valeur de la démocratie. Il serait souhaitable, par exemple, de mettre davantage l'accent sur le fait que le vote est un acte visible, public. Il véhicule un message politique symbolique, démontrant le lien entre les citoyens et leurs représentants. Dans certains pays, le jour des élections est un jour férié au niveau national.

Promouvoir l'innovation dans la pratique démocratique

La troisième phase d'une stratégie visant à régler les problèmes décrits précédemment consiste à promouvoir l'innovation dans la pratique

démocratique. Les innovations peuvent revêtir de multiples formes, et les milliers de collectivités locales existant sur le territoire couvert par le Conseil de l'Europe peuvent fournir un terrain d'expérimentation pour la démocratie aussi bien représentative que participative. Voici certaines des idées et expériences mentionnées au cours de l'atelier :

Renforcer la démocratie représentative

- Revoir les modes de scrutin pour les élections locales et examiner si l'on pourrait expérimenter des systèmes qui ne l'ont pas encore été au niveau local (comme la représentation proportionnelle) ;
- Prendre des dispositions pour faciliter le vote des personnes handicapées, comme la mise en place d'isoloirs conçus pour les utilisateurs de chaises roulantes ;
- Examiner les possibilités d'instaurer la démocratie électronique au niveau local ;
- Réfléchir à l'expérience des autres pays concernant les droits accordés aux résidents étrangers en matière de vote (les pratiques varient considérablement) ;
- Instaurer au niveau local un système d'élection directe des maires pour donner plus de visibilité et de légitimité aux élus locaux (cela a été fait en Allemagne, en Italie et dans certaines régions du Royaume-Uni ces dernières années) ;
- Soutenir la mise en place de programmes locaux de formation aux fonctions d'encadrement destinés aux responsables politiques locaux afin de leur permettre de développer leurs compétences en la matière ;
- Encourager les partis politiques à revoir leurs méthodes de sélection des candidats pour les élections de façon à assurer une plus grande diversité ;
- Renforcer le soutien apporté aux conseillers municipaux élus de manière qu'ils puissent exercer plus efficacement leur rôle important de dirigeant local.

Renforcer la démocratie participative

- Les collectivités locales peuvent mettre en place des méthodes décentralisées de gestion des quartiers, adaptées aux différents besoins des communautés sur une échelle relativement petite ;

- La budgétisation participative locale peut permettre aux citoyens de contribuer de manière significative au processus décisionnel local en faisant valoir leurs points de vue ;
- Les gouvernements locaux peuvent créer des parlements (ou forums) de la jeunesse permettant aux jeunes d'examiner les choix auxquels sont confrontés les élus dans la gestion des affaires locales ;
- Les collectivités locales peuvent mettre en place de nouveaux moyens de consulter et d'associer la population locale à la gestion des affaires, comme la création de jurys ou de groupes d'étude composés de citoyens, ou l'installation de cabines vidéo pour le retour d'information (*video feedback booths*) ;
- La démocratie électronique peut être testée dans certaines communes.

Conclusion

Des discussions tenues au sein de l'atelier se dégagent deux thèmes importants qui se retrouvent dans toutes les constatations faites ci-dessus. Premièrement, il est manifeste que les élus locaux des Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent contribuer notablement à améliorer la qualité de la démocratie en expérimentant de nouvelles méthodes de gestion. La société évolue rapidement et il faut trouver de nouveaux moyens de renforcer la pratique démocratique ; les collectivités locales ont un rôle moteur à jouer en la matière. Deuxièmement, il est également manifeste que les Etats peuvent apprendre beaucoup les uns des autres en matière de renforcement de la démocratie. La grande diversité de traditions et de cultures ne permet pas, cependant, de définir un moyen unique d'améliorer la démocratie. Il n'en reste pas moins que les échanges internationaux peuvent stimuler la réflexion et engendrer de nouvelles pratiques. Faciliter ces échanges est, pour le Conseil de l'Europe, un rôle fondamental qui pourrait encore prendre de l'importance à l'avenir.

Atelier 2B : Elections à différents niveaux de gouvernance : impacts mutuels et synergies

Document d'orientation

Professeur Hermann Schmitt

*Chargé de recherche en sciences politiques,
université de Mannheim, Allemagne*

Les complexités des systèmes électoraux à plusieurs niveaux

Introduction

La démocratie, la représentation politique, la responsabilité des gouvernements – tous ces « bienfaits » de la politique n'existeraient pas sans élections et sans un bon fonctionnement de celles-ci. Pour comprendre à quelles conditions on peut s'attendre à ce qu'une élection produise les effets souhaités (ou d'autres conséquences involontaires), les études comparatives (entre systèmes et au cours du temps) sont extrêmement instructives. Ces études insistent généralement sur l'importance du contexte d'une élection pour les attentes, les motivations et les comportements des différents acteurs du processus électoral : électeurs, partis, hommes politiques et médias.

Les systèmes électoraux à plusieurs niveaux

Les systèmes électoraux à plusieurs niveaux se caractérisent par le fait que les motivations et les comportements des acteurs aux différents niveaux (par exemple infranational, national, européen) ne sont pas indépendants mais liés entre eux. Que faut-il entendre par là ? Par exemple que le choix effectué par un électeur dans une élection infranationale peut être motivé par des préoccupations politiques d'ordre national plutôt qu'infranational – ainsi, il peut vouloir envoyer un *avertissement* au gouvernement parce qu'il est mécontent des résultats obtenus par ce dernier depuis qu'il a été porté au pouvoir.

Le désir de lancer un avertissement n'est toutefois pas le seul paramètre qui explique l'interdépendance des attitudes et des comportements des électeurs dans les diverses arènes électorales. Un autre lien possible, amplement étudié dans la littérature spécialisée, est la propension des électeurs à *rééquilibrer* leurs choix d'une élection à l'autre. En effet,

les électeurs tendent, lors d'élections successives, à adopter une ligne politique centriste pour l'ensemble du gouvernement d'un système. Imaginons un système (semi-)présidentiel dans lequel un président de gauche a été élu lors de la dernière élection présidentielle ; inévitablement, un certain nombre des personnes qui ont voté pour lui seront déçues par ses politiques et tentées, lors d'une élection intermédiaire ultérieure, de « rétablir l'équilibre » en renforçant le camp politique adverse au parlement national (sachant que le président ne peut adopter de décisions importantes sans l'accord du corps législatif).

Le but des élections générales

Ce ne sont là que deux exemples parmi les nombreux mécanismes qui relient les différentes arènes électorales. Quel intérêt présentent ces mécanismes pour l'évaluation de la qualité de la démocratie électorale dans un système politique ? Cette question nous ramène au but fondamental des élections générales. Au moins deux points de vue s'opposent à cet égard. Selon le premier de ces points de vue, que l'on peut qualifier de minimaliste, les élections servent uniquement à départager des candidats rivaux, permettant ainsi aux citoyens de chasser ceux dont ils sont mécontents (« *throw the rascals out* »). D'après le second point de vue, plus ambitieux, les élections générales sont – ou plutôt devraient être, car cette assertion normative se vérifie à des degrés divers selon les élections – des instruments qui permettent aux électeurs d'exprimer leurs préférences politiques de sorte que la politique des pouvoirs publics soit l'expression de l'opinion majoritaire.

La différence entre ces deux points de vue opposés n'est pas anodine, pour la simple raison que nous ne pouvons concevoir un régime politique comme une « démocratie représentative » que si les élections fonctionnent effectivement comme une courroie de transmission (même imparfaite), c'est-à-dire comme un moyen de transposer les préférences politiques des électeurs dans les politiques des pouvoirs publics. *Nota bene* : une démocratie représentative, du moins selon la conception qui prévaut aujourd'hui, est une démocratie dans laquelle les élus font (en règle générale) ce que leurs électeurs veulent qu'ils fassent. Néanmoins, si les choix électoraux sont régis par des considérations qui n'ont pas grand-chose ou rien à voir avec la politique des pouvoirs publics dans le système politique (infra- ou supranational) concerné, il y a lieu de s'inquiéter pour la démocratie représentative dans ce système.

Facteurs concurrents déterminant les choix électoraux

Une mise en garde générale s'impose ici avant d'examiner quelques exemples particulièrement frappants des situations précaires que nous avons identifiées plus haut. Il est rare, en effet, que les choix de vote soient entièrement déterminés par des considérations relatives aux enjeux de l'élection ou aux options politiques. Au contraire : un des tout premiers débats d'experts – dans les années 1960, aux Etats-Unis – portait sur la question de savoir si les enjeux de l'élection et les options politiques jouaient un rôle quelconque dans la décision des électeurs. A l'époque, l'identification à un parti et les appels des leaders politiques – les « effets candidat » – étaient des déterminants beaucoup plus puissants des choix électoraux que tout autre facteur recensé par les observateurs en liaison avec les enjeux électoraux et les préférences politiques.

Avec le recul, nous savons que ce scepticisme quant à l'importance des enjeux dans le choix des électeurs (et – implicitement – quant à la possibilité et à l'efficacité d'une démocratie représentative) était dû : a) à la période de calme que connaissait à l'époque la politique américaine, et b) aux problèmes méthodologiques posés par la mesure des effets « enjeux/options politiques ».

Il convient ici de mentionner la différence entre les enjeux conflictuels (*position issues*) et les enjeux consensuels (*valence issues*). Les enjeux conflictuels sont importants dans la mesure où les électeurs choisissent le parti dont ils se sentent le plus proches sur une question donnée – avortement, immigration, etc. Les enjeux consensuels sont importants dans la mesure où les électeurs choisissent le parti qu'ils jugent le plus compétent pour résoudre un problème particulièrement aigu – chômage, crise économique, adhésion à l'OTAN, etc. Ce second mécanisme, privilégiant les compétences, est souvent plus puissant que celui déterminé par les positions ; l'articulation « préférences quant aux enjeux / politiques des pouvoirs publics » est donc plus complexe qu'on aurait pu le penser au premier abord.

Un problème démocratique potentiel

Du point de vue de la théorie démocratique normative, les systèmes électoraux à plusieurs niveaux présentent un problème potentiel, en

ce sens qu'ils *risquent* de perturber davantage – en plus de tous les facteurs concurrents qui influent habituellement sur les choix électoraux – l'articulation enjeux/politiques entre les choix électoraux et la formation/l'action du gouvernement. Cet effet n'est pas systématique, mais il peut se produire. On trouvera ci-dessous un exemple de chaque cas de figure.

En règle générale, *un vote de rééquilibrage ne perturbe pas l'articulation enjeux/politiques*. En l'occurrence, les électeurs ne choisissent pas l'option qui a leur préférence, mais votent pour un candidat qui se situe à gauche ou à droite du courant politique qui aurait normalement leur faveur afin de rétablir l'équilibre qui leur paraît souhaitable entre la tendance politique du président et celle du parlement, ou entre celle du président et celle du chef du gouvernement, etc. Si la motivation de la décision de vote est ici d'ordre stratégique, son objectif politique n'en est pas moins sincère : il s'agit d'aider à l'instauration de l'équilibre politique souhaité au niveau de l'ensemble du système. Dans la mesure où l'élection débouche effectivement sur ce résultat, l'articulation enjeux/politiques n'est pas perturbée (bien que certains électeurs n'aient pas voté pour leur option favorite).

Un vote d'avertissement perturbe l'articulation enjeux/politiques. Ce cas de figure est différent car les motivations du choix tendent à dépasser les niveaux de gouvernement. Prenons un exemple fictif, mais pas irréaliste. Supposons que les électeurs allemands soient mécontents de la prestation de leur gouvernement fédéral. Lors d'une élection intermédiaire « de second ordre » (par exemple l'élection au Parlement européen), beaucoup d'entre eux vont de ce fait soutenir un parti d'opposition fédéral plutôt que le parti au pouvoir, pour lequel ils avaient voté à la précédente élection « de premier ordre ». L'objectif est ici de donner une leçon au gouvernement national (lui montrer le sort qui l'attend à la prochaine élection fédérale s'il ne change pas de cap), plutôt que de contribuer à l'orientation des politiques du Parlement européen. Ainsi, la majorité au Parlement européen représentera les préférences en matière de politiques nationales, et non de politiques européennes – un argument qui est souvent mis en avant pour étayer la thèse du déficit démocratique de l'Union européenne. Notons toutefois que le même mécanisme d'avertissement peut aussi conduire à des majorités dans les *Landtage* allemands, les conseils

provinciaux italiens, etc., qui reflètent les préférences politiques au niveau national plutôt qu'infranational.

Une faible participation peut perturber l'articulation enjeux/politiques, car il y a alors de fortes chances que le résultat de l'élection ne soit pas représentatif des préférences politiques de l'ensemble des citoyens. Comme chacun sait, les élections « de second ordre » – comme on appelle toutes les élections jugées, pour une raison ou pour une autre, moins importantes dans un système à plusieurs niveaux – pâtiennent d'un faible taux de participation, simplement parce que les enjeux sont moindres et qu'il est plus difficile de mobiliser les électeurs que dans une élection « de premier ordre » où il s'agit de choisir le gouvernement national. Le problème est ici que les abstentionnistes ne constituent pas un échantillon aléatoire de la population, mais se recrutent plus particulièrement parmi les plus démunis, les moins éduqués, les chômeurs – les citoyens qui se situent socialement et politiquement à la « périphérie », selon les termes d'Herbert Tingsten, expert en matière de comportement politique. Le vote obligatoire serait sans nul doute une solution efficace à ce problème, si ce n'est qu'il cadre mal avec l'image d'élections libres et équitables.

Atelier 2B : Elections à différents niveaux de gouvernance : impacts mutuels et synergies

Rapport d'atelier

Professeur Hermann Schmitt

Chargé de recherche en sciences politiques, université de Mannheim, Allemagne

Introduction

Le principal point qui est ressorti de l'atelier est que les élections ne sont pas des événements indépendants. Cela ne pose aucun problème tant que cela n'a pas d'incidence sur l'autonomie des élections, c'est-à-dire leur efficacité pour ce qui est d'orienter (effet descendant) et de représenter (effet ascendant) les préférences politiques des électeurs, et de les transposer dans les politiques publiques.

Les facteurs susceptibles d'influer sur l'autonomie relative d'une élection sont le calendrier électoral (la date à laquelle se tient l'élection considérée par rapport aux autres scrutins), le caractère décisif de l'élection et l'importance perçue de l'enjeu, et le choix de la formule électorale (certaines peuvent être mieux adaptées que d'autres à tel ou tel échelon électoral). Une élection qui n'est pas parfaitement autonome peut poser certains problèmes : ainsi, les préférences politiques de l'électorat peuvent ne pas être toutes également représentées dans le résultat final en raison d'une mobilisation électorale insuffisante ; à l'inverse, les préférences vis-à-vis de questions « étrangères » à l'échelon électoral considéré peuvent s'inviter, par contamination d'autres échelons électoraux, dans le verdict des urnes du fait, par exemple, des stratégies électorales déployées par les citoyens.

Résumé des présentations

Michael Gallagher (Trinity College, Dublin) a traité des relations entre les élections aux différents niveaux du système politique et, plus particulièrement, de la question de savoir s'il convient d'appliquer le même système électoral à tous les niveaux. Selon lui, cette question se pose avec de plus en plus d'acuité depuis quelques dizaines d'années en raison de la « perte de substance » de l'Etat. Ce phénomène découle, d'une part, des tendances (infranationales) à la décentralisation

et à la délégation de compétences et, d'autre part, du processus (supra-national) d'intégration européenne. Il en résulte une augmentation non négligeable du nombre d'élections générales auxquelles les citoyens sont convoqués. Gallagher a exposé les avantages et les inconvénients que pouvait présenter l'application de systèmes électoraux différents (au sens restreint du terme, c'est-à-dire de formules électorales) dans les diverses élections tenues au sein d'un même système politique. Cette différenciation peut présenter un intérêt si le système électoral n'a pas la même fonction selon le niveau de l'élection – par exemple s'il s'agit, à un niveau, d'élire un gouverneur/maire et, à un autre niveau, de représenter les intérêts de l'ensemble des citoyens. Il peut en revanche y avoir un risque de confusion des électeurs en cas d'application d'une formule électorale différente lors de scrutins consécutifs.

Sandra Pernar (Gong, Croatie) a souligné l'importance de donner aux ONG les moyens d'assurer un suivi effectif des élections. Elle a expliqué que cette tâche ne se limitait pas au jour du scrutin mais s'inscrivait dans la durée, et que les ONG étaient assurément en mesure d'amener des changements. A son avis, cinq conditions doivent être réunies pour que les ONG puissent agir efficacement à cet égard : 1) elles doivent être indépendantes ; 2) leurs actions doivent être absolument transparentes ; 3) elles doivent « savoir de quoi elles parlent » (compétence) – éventuellement grâce à un soutien et une formation assurés par des acteurs d'autres pays ; 4) elles doivent « connaître l'opposition », c'est-à-dire être bien au fait du système politique national, de ses acteurs et de leurs motivations ; 5) enfin, la cinquième et dernière condition est la visibilité : les citoyens sont de puissants alliés et un bon contact avec les médias est essentiel pour que les ONG puissent remplir leur mission.

Ola Petterson (International IDEA, Suède) s'est penché sur la participation électorale et, en particulier, les mesures disponibles et les solutions envisagées pour en combattre le recul. Il a suggéré que les élections n'étaient pas des événements ponctuels, mais un processus continu, et que les électeurs devaient être impliqués tout au long du cycle électoral et pas seulement le jour du scrutin. Il a soulevé plusieurs questions : Qui sont les électeurs qui ne vont pas voter ? Pourquoi ne vont-ils pas voter ? Que peut-on faire ? Quand et comment peut-on évaluer l'effet des mesures engagées ?

De l'avis de Nataliya Romanova (Conseil régional de Tcherniguiv), la participation aux élections générales dépend avant tout de la qualité de la démocratie dans un système politique donné. Elle a soutenu que la reconnaissance internationale avait ici un rôle à jouer et que le processus électoral devait être surveillé attentivement par les organisations de défense des droits de l'homme, auxquelles on devrait accorder une place plus importante. De plus, les listes des partis devraient être ouvertes plutôt que fermées, afin de permettre aux électeurs d'exercer davantage d'influence sur la direction des partis. Toutes les pratiques malhonnêtes utilisées dans le processus électoral doivent être effectivement abolies. Enfin, et ce n'est pas le moins important, les élus doivent être capables de trouver des solutions aux problèmes des citoyens. Ces considérations s'appliquent au niveau national comme au niveau infranational, bien que les problèmes soient probablement moins graves aux niveaux local et régional.

Formes institutionnelles du pouvoir local

L'un des thèmes abordés pendant le débat a été celui de la forme institutionnelle du pouvoir local, et spécialement la question de savoir si l'instauration de maires élus au suffrage direct est favorable ou préjudiciable à la qualité du processus électoral. Si la « présidentialisation » du pouvoir local ne semble pas en soi être un problème pour la démocratie représentative, des opinions divergentes ont néanmoins été exprimées.

Nataliya Romanova a indiqué qu'en Ukraine, les maires élus au suffrage direct jouissaient d'une forte légitimité. Pour sa part, Sandra Pernar estimait que la Croatie ne semblait pas encore prête pour l'élection des maires au suffrage direct, qui requiert un « plus haut niveau » de culture politique. Les campagnes électorales y sont souvent caractérisées par des luttes acharnées entre les candidats, avec parfois même des accès de violence. Le résultat, semble-t-il, est que de plus en plus de gens ne font pas confiance aux hommes politiques et que des hommes d'affaires « apolitiques » présentent leur candidature et recueillent un certain soutien, en particulier au niveau local – phénomène qui entraîne toutefois ses propres problèmes technocratiques. Anatoliy Tkachuk (vice-ministre du Développement régional et de la Construction, Ukraine), président de l'atelier, a émis l'idée que l'élection des maires au suffrage direct pourrait être adaptée aux grandes villes.

Un membre de l'assistance a suggéré que l'un des problèmes de fond pourrait être le fait que les citoyens ne connaissent pas réellement les candidats et qu'il faudrait éduquer les électeurs et les candidats afin qu'ils soient mieux à même de jouer leur rôle respectif. Un responsable politique local a noté avec préoccupation que les ONG étaient souvent empêchées d'observer les élections de manière effective parce qu'elles ne faisaient pas juridiquement partie des acteurs du processus électoral. Il serait souhaitable de modifier les législations électorales dans ce sens.

Pierre Garrone (Secrétariat de la Commission de Venise) a mis en avant l'expérience suisse, selon laquelle le résultat des élections locales ne dépend pas seulement de la structure institutionnelle, mais aussi de leur date par rapport aux élections aux autres niveaux du système général de gouvernance. Cela concorde avec les conclusions d'études électorales du Parlement européen qui montrent que les partis gouvernementaux nationaux obtiennent systématiquement de moins bons résultats dans les élections « de second ordre ».

Des systèmes électoraux différents à différents niveaux de gouvernance

Michael Gallagher a rendu compte de l'expérience du Royaume-Uni, où la législation électorale est différente selon qu'il s'agit du niveau infranational, national ou supranational. Selon lui, l'exemple britannique montre que même des différences importantes n'empêchent pas les électeurs de faire des choix éclairés et raisonnables – la confusion des électeurs n'est pas vraiment un problème. Pour l'élection des députés nationaux, Anatoliy Tkachuk a préconisé un système uninominal majoritaire à deux tours plutôt qu'une représentation proportionnelle, ce dernier système risquant de produire des résultats instables et d'amener au pouvoir des personnes incapables de remplir leur mission.

En ce qui concerne l'encouragement de la participation, il a été suggéré que le vote obligatoire n'était pas réellement une solution puisque un citoyen sur cinq ne votait pas même lorsque la participation est obligatoire. Le facteur qui semble le plus important est le caractère décisif de l'élection, c'est-à-dire l'importance de l'enjeu et des conséquences politiques probables du résultat. Les innovations techniques

qui visent à faciliter l'acte de vote, comme le vote électronique, doivent être considérées comme complémentaires des méthodes plus traditionnelles. Toutefois, il faut se garder d'une politisation excessive, comme l'a expliqué Nataliya Romanova en illustrant son propos par l'exemple ukrainien. Enfin, l'information et l'éducation civique peuvent favoriser la participation, d'après Sandra Pernar, si les ONG et les partis politiques et leurs candidats coopèrent au lieu de se mettre mutuellement des bâtons dans les roues.

Conclusions

Le mécanisme électoral est au cœur de la démocratie représentative, étant entendu que cela exige des partis qui soient responsables, clairement différenciés et cohérents sur le plan politique. Des lignes politiques bien distinctes permettent aux électeurs d'avoir un véritable choix – si les partis défendent les mêmes politiques, les citoyens n'ont pas d'alternative. Quant à la cohérence, elle est nécessaire afin que le parti qui remporte l'élection soit à même de concrétiser les engagements politiques pris pendant la campagne dans les politiques publiques – chose impossible si un parti est divisé sur des enjeux importants.

Des élections autonomes

Une autre caractéristique essentielle du mécanisme électoral a été mise en avant dans les débats : la nécessaire autonomie de chaque élection. L'autonomie croissante des collectivités territoriales et l'intégration supranationale ont eu pour effet une « perte de substance de l'Etat », phénomène qui s'est accompagné d'une augmentation du nombre d'élections auxquelles les citoyens sont convoqués. Les choix constitutionnels de nombreuses démocraties postcommunistes d'Europe orientale ont eu une conséquence analogue, les régimes semi-présidentiels de ces pays prévoyant, outre l'élection des députés, l'élection au suffrage direct d'un président (doté de plus ou moins de pouvoirs).

Cette multiplication des élections présente notamment le risque que le résultat d'une élection donnée soit déterminé par des enjeux ou des politiques étrangers au champ politique de cette élection. Dans la mesure où cela est effectivement le cas, le bon fonctionnement de la démocratie représentative est alors remis en cause.

Contenu politique du verdict électoral

Le contenu politique d'un verdict électoral a une importance cruciale. Les systèmes électoraux – au sens large du terme – doivent être structurés de manière que les électeurs puissent fonder leur choix sur des options politiques clairement définies (concernant l'échelon électoral considéré), afin que le résultat de l'élection puisse être considéré comme un mandat politique pour les nouveaux élus. Des options politiques claires, éventuellement doublées d'une compétition serrée entre les différentes formations en lice (candidats, partis ou coalitions de partis), sont le meilleur remède au recul de la participation. Les électeurs voteront s'ils pensent que cela peut influencer sur le cours des choses, c'est-à-dire lorsque l'enjeu de l'élection est important.

Personnalisation de la politique électorale

La personnalisation des choix électoraux n'est pas nécessairement un obstacle à un contenu politique clair. Ainsi, l'élection des maires ou du président au suffrage direct n'est pas forcément préjudiciable à la notion de démocratie représentative. Tant que les choix électoraux entre des personnes sont associés à des profils politiques distincts, la personnalisation peut être bénéfique pour la qualité de la démocratie car elle peut aider à accroître la participation.

Des ONG à la place des partis politiques ?

Pour contribuer à la qualité démocratique de la gouvernance à plusieurs niveaux, les élections aux différents niveaux doivent être conduites de manière libre et équitable. Cela est moins évident que l'on pourrait le penser. Dans les nouvelles démocraties postcommunistes, en particulier, l'administration des élections n'est pas toujours conforme à la législation en vigueur. Cela peut s'expliquer en partie par la faible crédibilité du processus électoral qui, aux yeux de beaucoup de citoyens, souffre encore de son manque de légitimité sous le régime communiste. La très forte volatilité des électeurs et des partis contribue, parmi les acteurs concernés, à un sentiment général que « tout est permis » et entraîne une polarisation idéologique souvent extrême, même entre les grands partis, de sorte que la compétition et la campagne électorales se transforment en une lutte acharnée entre des camps hostiles, entre « eux » et « nous ».

Dans ces conditions, on comprend que les ONG jouissent d'une plus grande crédibilité que les partis politiques – bien qu'il faille toujours garder à l'esprit que le mécanisme électoral requiert toujours des partis politiques. Les partis canalisent et expriment les préférences des électeurs, ils organisent les élections et forment les gouvernements. Toutefois, la communication électorale n'est pas à sens unique ; les partis politiques façonnent également les préférences de leurs électeurs et orientent activement l'opinion publique. Ces fonctions, les ONG, les mouvements sociaux et les groupes d'intérêt ne pourront jamais les remplir entièrement. Les partis politiques peuvent être déconsidérés (pour différentes raisons selon les régions d'Europe) mais rien ne peut les remplacer. La démocratie directe se prête mal aux décisions politiques complexes qu'exigent les démocraties de masse et les appels populistes ne sauraient offrir une alternative démocratique.

Thème 3 : Médias et société civile : acteurs principaux des élections démocratiques

Atelier 3A : Le rôle des médias pour garantir des élections équitables

Document d'orientation

Corina Cepoi

Directrice de projet, Centre du journalisme indépendant, Chisinau, Moldova

Introduction

Ce document de travail est destiné à servir de point de départ à la discussion sur le rôle des médias dans les élections. Il couvre plusieurs domaines essentiels tels que :

- l'existence de médias indépendants et pluralistes comme condition préalable d'une couverture équitable des élections ;
- les droits et les responsabilités des médias dans la couverture des campagnes électorales ;
- les risques et les chances présentés par les nouveaux médias.

En outre, d'autres aspects liés au rôle des médias dans le processus électoral seront abordés :

- les règles concernant les médias en période électorale ; le rôle de l'autoréglementation ;
- le rôle de chien de garde des médias pendant les élections ;
- le traitement des questions de genre, des minorités et des autres thèmes entachés de préjugés dans les médias et son impact sur l'information des électeurs ;
- atteindre les électeurs dans un pays et à l'étranger.

Les médias indépendants et pluralistes et les élections

Les entreprises médiatiques jouent un rôle essentiel dans les élections en assurant la transmission des informations à la population. Ainsi, un public mieux informé peut faire un choix réfléchi lors des élections et influencer directement sur leurs résultats. En même temps, les partis

politiques peuvent faire passer leurs messages par l'intermédiaire des médias de manière à atteindre un public plus vaste.

En ce qui concerne les médias de service public, financés directement ou indirectement par les contribuables, il est extrêmement important qu'ils offrent une couverture équilibrée reflétant la diversité des opinions et des choix politiques de la société. Tous les partis politiques doivent avoir accès aux médias de service public, non seulement dans le cadre de la propagande électorale (payante ou gratuite), mais aussi dans les émissions d'actualité. Une telle couverture équilibrée est possible, comme le soulignent les rapports de surveillance des médias.

Droits et responsabilités des médias

Les droits généraux des journalistes lors des campagnes électorales sont très larges, bien que centrés essentiellement sur l'accès à l'information et aux réunions publiques. Les journalistes doivent pouvoir accéder aux documents et aux plateformes des partis présentant des candidats aux élections ; ils doivent pouvoir vérifier les profils des candidats pour garantir l'élection d'un « Parlement propre »¹⁵ ainsi que les profils d'autres responsables élus. Les lois sur la liberté de l'information devraient être respectées à cet égard, ainsi que les lois sur la transparence de l'information, même si les démocraties les plus anciennes ignorent souvent ce type d'instrument juridique.

Les droits des journalistes s'accompagnent de responsabilités. Ils doivent couvrir – de manière équilibrée et équitable – le déroulement des élections sans prendre parti, alors que les articles et les éditoriaux sont les moyens par lesquels les médias peuvent soutenir (ou non) n'importe quel candidat.

Nouveaux médias

Le rôle des nouveaux médias dans les campagnes électorales a été mis en évidence dans les pays où les médias traditionnels ne transmettent pas des informations diverses et équilibrées. Là où les journalistes sont empêchés de couvrir des événements, les électeurs, en particulier les jeunes, se tournent vers un secteur non censuré (et non contrôlé), qui est internet. Les représentants des pays occidentaux ont

15. Elections en Moldova et en Iran en 2009.

qualifié ces flux d'informations et les événements qui en découlent de « révolutions Twitter », même si les événements sont déclenchés par l'utilisation de multiples nouveaux médias : réseaux sociaux, messages sur téléphones portables, médias en ligne et blogs. Ces initiatives de jeunes citoyens ont eu un impact inattendu, même pour leurs organisateurs. Et pour la première fois, ces modes de diffusion « alternatifs » de l'information ont été pris au sérieux¹⁶.

Le public utilise les médias en ligne parce qu'il y trouve une couverture « en direct » des événements, quel que soit l'endroit où ils surviennent, et les médias traditionnels répondent à ce défi. Un rédacteur de journal se plaignait récemment de ce que le premier qui plaçait une information sur internet voyait cette information reprise partout. Les médias consacrent des ressources supplémentaires à leur version en ligne afin de répondre au besoin croissant de couverture immédiate de l'actualité.

Une raison supplémentaire de s'intéresser aux médias en ligne est l'absence de pluralisme dans les médias lorsque leur concentration permet à quelques groupes de contrôler l'ensemble des entreprises médiatiques d'un pays. Si l'on ajoute à ce tableau les médias publics contrôlés par l'Etat, la population n'a pas d'autre choix que d'aller chercher ailleurs l'information.

Les risques qui accompagnent ces reportages « immédiats » sont multiples. De nombreuses informations sont mises sur internet sans être vérifiées, les journalistes font souvent confiance à des informateurs anonymes, le contenu d'une histoire peut être modifié à tout moment, ce qui est une source de confusion et de désinformation, et enfin les incitations à la haine et à la violence ne sont pas rares¹⁷.

Législation et autoréglementation

Les dispositions juridiques concernant les médias couvrent essentiellement les médias de radiodiffusion, qui ont le plus d'impact sur la

16. Notamment par le biais des forums et des sites invitant à des commentaires.

17. Des irrégularités couvertes localement et les manifestations qui ont suivi en Moldova ont amené à organiser de nouvelles élections après que les partis d'opposition eurent bloqué l'élection présidentielle. La situation en Iran n'a pas débouché sur de nouvelles élections mais a ébranlé très profondément la société.

population et utilisent les temps d'antenne publics. Les conseils de coordination de la radiodiffusion font appliquer ces dispositions en avertissant les médias qui ne les respectent pas et en les condamnant à payer des amendes. Pour cela, les conseils de coordination doivent aussi pouvoir contrôler les médias de radiodiffusion, et s'ils ne le font pas, c'est la société civile qui s'en charge. Les rapports de surveillance permettent de signaler les problèmes aux conseils et aux partis politiques pour qu'ils présentent aux commissions électorales des plaintes fondées sur les données de surveillance.

On trouve des dispositions juridiques supplémentaires dans les lois sur la presse, les codes de radiodiffusion, les codes civils et administratifs. Les commissions électorales jouent aussi leur rôle en imposant des directives strictes concernant les conditions d'accès gratuit et les tarifs d'accès payant visant à assurer un accès aux médias de tous les candidats et partis.

Le respect des codes de déontologie des syndicats de journalistes et d'autres associations professionnelles et des directives internes aux entreprises médiatiques, appelés mécanismes d'autorégulation, évite une réglementation excessive des médias par les organes judiciaires et de contrôle.

Le rôle de chien de garde des médias

Les élections sont suivies de diverses façons par des observateurs, les organes judiciaires et le gouvernement. Les médias jouent leur rôle, non seulement en diffusant les messages, mais aussi en vérifiant que les élections sont équitables et libres et en signalant les irrégularités. Souvent une information critique est reprise par les partis de l'opposition et/ou exploitée par le système judiciaire pour réprimer un acte illégal. Le public a l'occasion de suivre de près le processus électoral et de faire annuler un scrutin si les irrégularités sont importantes¹⁸.

Partialité des médias

La surveillance des médias permet de mettre en évidence leur partialité éventuelle. Les sources d'information des journalistes sont essentiellement des sources officielles et se réfèrent rarement aux problèmes

18. Voir le programme préélectoral de NENO : www.ngo.ee/28222.

de l'homme de la rue. En outre, les femmes sont insuffisamment représentées, tant parmi les candidats aux élections que comme sources d'information (en qualité d'experts). La manière dont les minorités sont représentées dans les médias pose des problèmes encore plus complexes. Des questions spécifiques intéressant une minorité ne sont pas traitées dans la presse, ou les groupes minoritaires ne comprennent pas toujours le langage des médias.

Portée des médias

Dans les pays ayant une faible pénétration d'internet et des médias contrôlés par l'Etat, la majorité de la population n'a pas accès aux informations essentielles qui lui permettraient de faire les choix informés évoqués précédemment. En l'absence d'un vote postal ou électronique, les migrants constituent un autre groupe qui n'a pas accès au vote. Des pays ayant de nombreux émigrants installés à l'étranger bénéficient de leurs envois mais ne leur garantissent pas le droit de voter.

Conclusion

Si la surveillance des médias est un outil démocratique important pour la société civile, elle l'est encore plus dans les pays sans tradition démocratique et dont le bilan démocratique est faible. La surveillance des médias en période électorale permet à de multiples acteurs dans le pays et à l'extérieur de vérifier – à la fois longtemps avant les élections et le jour du scrutin – si les citoyens peuvent faire des choix informés.

Atelier 3A : Le rôle des médias pour garantir des élections équitables

Rapport d'atelier

Corina Cepoi,

Directrice de projet, Centre du journalisme indépendant, Chisinau, Moldova

Introduction

L'atelier 3A était consacré au rôle des médias dans les élections. Il était présidé par Konstantyn Kvurt, directeur exécutif de Internews Ukraine, une organisation à but non lucratif spécialisée dans les médias et travaillant avec des journalistes et des organisations de médias. Robert Parsons, de France 24, a animé la session. Après la présentation du document d'orientation et des principaux points de discussion, les trois intervenants ont évoqué des domaines spécifiques. Pierre Garrone (Secrétariat, Commission de Venise) a parlé des normes internationales pour les médias et les gouvernements, faisant référence à un rapport sur la question préparé par Owen Masters, expert auprès de la Commission de Venise. Barbi Pilvre (membre de NENO) a mis l'accent sur l'expérience de l'Estonie concernant les obligations des médias publics et les accords préélectoraux promus par les organisations à but non lucratif¹⁹. Ljiljana Zurovac (Conseil de la presse, Bosnie-Herzégovine) a présenté l'expérience de la Bosnie-Herzégovine et de son Conseil de la presse, nouvelle structure destinée à jouer le rôle de mécanisme d'autoréglementation pour les journalistes et les organisations de médias.

Un bref aperçu a été donné des normes internationales élaborées par des organisations comme le Conseil de l'Europe/la Commission de Venise, l'OSCE/le BIDDH ou d'autres en vue de donner des orientations aux médias en période électorale. Les thèmes abordés ont été notamment les suivants :

- égalité des chances pour tous les candidats dans les médias, en particulier les médias financés par l'Etat ;

19. Voir le site du Conseil de la presse, qui contient quelques informations en anglais : www.vzs.ba/en/.

- un public informé pour un choix électoral éclairé ;
- protection des journalistes dans l'exercice de leurs fonctions ;
- les Conseils de la presse, mécanismes d'autoréglementation ;
- couverture des sondages d'opinion avant les élections ;
- interaction entre médias et observateurs des élections.

Principes directeurs pour les médias lors des élections

Il a été souligné que le rôle des médias publics était crucial en période électorale. Les médias financés par des fonds publics sont normalement ceux qui sont soumis aux lignes directrices les plus détaillées en matière d'élections et qui s'efforcent de les respecter scrupuleusement. Naturellement, la situation varie d'un pays à l'autre, mais en général les avantages offerts par les médias publics sont notamment les suivants :

- organisation et diffusion de débats publics ;
- règles du jeu identiques pour tous les acteurs politiques, grâce à l'existence de mécanismes de réglementation et d'auto-réglementation ;
- apparition exclue ou limitée des responsables engagés dans la campagne électorale ;
- participation du médiateur, qui peut suivre et négocier tout conflit découlant de l'activité d'un média et du public, y compris des candidats ;
- prédominance de nouvelles sérieuses axées sur les événements qui influent sur la vie des citoyens, par opposition aux nouvelles dénuées d'importance qui font la part belle au divertissement.

Les médias commerciaux sont tenus de respecter moins d'obligations à l'égard du public car ils ne sont pas financés par le contribuable. Ils doivent néanmoins se soumettre à des obligations générales pendant les élections. Les inconvénients des médias commerciaux évoqués lors de la session sont notamment les suivants :

- programmation donnant essentiellement la priorité à des personnalités et non aux grands sujets de société ;
- aspect commercial des médias qui obéissent à une logique marchande, ce qui limite leur rôle d'information et d'éducation ;

- prédominance des nouvelles à sensation ;
- existence d'un temps d'antenne non soumis à la réglementation, qui est vendu à des partis politiques dotés de budgets plus ou moins importants.

Nécessité de réglementer et de superviser les médias

L'atelier a insisté sur le fait que réglementation ne signifie pas censure. Les restrictions imposées aux médias doivent être justes, sans aboutir à une réglementation excessive qui risque de limiter la créativité et d'écarter les sujets d'actualité complexes. Il faut fixer des règles générales pour les médias commerciaux et des règles détaillées pour les médias financés par les budgets publics. En tout état de cause, ces règles et réglementations doivent accorder un droit de réponse à tous ceux qui sont évoqués dans l'actualité.

Les démocraties développées disposent de structures d'autoréglementation qui fonctionnent relativement bien et qui sont pilotées par des Conseils de la presse, tandis que les nouvelles démocraties européennes commencent seulement à mettre en place de telles instances. En général, les mécanismes d'autoréglementation sont efficaces lorsque les journalistes assument la responsabilité de leurs actes. Des exemples ont été donnés, dans lesquels des Conseils de la presse ont travaillé avec des journalistes pour leur rappeler les normes régissant leur profession. Les Conseils de la presse rappellent aussi aux médias que les citoyens, et pas seulement les responsables politiques, devraient être au centre des événements. De la même manière, les responsables politiques sont conscients du rôle joué par les journalistes dans la société, et les normes internationales confèrent des prérogatives aux juges afin qu'ils puissent prendre des décisions équitables dans les affaires concernant des journalistes.

Il est essentiel d'assurer un suivi des médias pour vérifier dans quelle mesure ceux-ci s'acquittent de leurs obligations et pour remédier à toute irrégularité dans la couverture des élections. Ce suivi devrait porter sur toute la campagne électorale et s'appuyer sur une approche à long terme incluant :

- la phase préélectorale de la campagne ;
- le jour du scrutin ;
- la période postélectorale.

Il est possible de rendre compte d'une campagne électorale de façon équilibrée et le suivi des médias peut permettre d'identifier les bonnes pratiques mais aussi les situations non satisfaisantes. Des méthodologies concernant la couverture médiatique des élections ont été élaborées après des années de tâtonnements, et les équipes de suivi internationales et nationales devraient coopérer pour partager les informations et les méthodologies dans l'intérêt des deux parties. Il est souhaitable d'utiliser des méthodes tant quantitatives que qualitatives, en les combinant avec des études de cas analysant le comportement des différents médias.

Le rôle essentiel de l'éducation

L'existence de bonnes normes en matière d'éducation peut contribuer à améliorer la manière dont les médias informent sur les candidats et les élections. Les journalistes professionnels qui respectent des normes élevées dans leur travail et des règles déontologiques ne peuvent être issus que de programmes d'éducation et de formation de grande qualité. Les programmes à long terme, dans des cadres formels et informels, sont les plus efficaces pour les étudiants en journalisme et les journalistes en activité. La déontologie est un élément essentiel qui doit faire partie de tout enseignement dispensé aux journalistes. Ceux qui disposent déjà d'une bonne expérience (acquise à l'intérieur ou à l'extérieur du pays) peuvent être formés afin de former à leur tour des collègues moins expérimentés. Si un enseignement satisfaisant est mis en place pour les étudiants en journalisme et si une formation est dispensée aux journalistes en exercice, les journalistes seront plus à même de prendre des décisions judicieuses dans leur travail.

Les journalistes d'investigation peuvent contribuer à rendre les reportages ou les articles plus intéressants lors des élections, de manière que tous les pans de la société puissent avoir accès à une information de qualité. Le fait d'expliquer au public les principes qui guident les médias et les modes de consommation, en soulignant par la même occasion que chaque membre de la société est important à titre individuel, pourrait permettre d'améliorer l'environnement électoral général.

Le rôle clé des nouveaux médias

Les nouveaux médias étaient au cœur des débats de l'édition 2008 du Forum pour l'avenir de la démocratie, consacrée à la démocratie

électronique. Le sujet a néanmoins été repris au cours de cet atelier, car les nouveaux médias deviennent un outil d'information politique, de militantisme citoyen mais aussi de manipulation du public.

Les nouveaux médias constituent d'importants moyens d'information parallèles dans les pays ayant un régime restrictif. Ils peuvent fournir des informations détaillées et offrir une vaste couverture, mais divers groupes de citoyens peuvent rencontrer des problèmes d'accessibilité. Voici quelques-uns des exemples évoqués pendant les discussions :

- les électeurs âgés ne sont pas tous en mesure de suivre les progrès technologiques, par manque de formation et/ou de moyens financiers ;
- certaines minorités n'ont pas accès aux nouveaux médias, notamment les populations roms en Europe ;
- les personnes handicapées peuvent avoir besoin d'appareils spéciaux, mais elles ont rarement les ressources financières suffisantes ;
- les électeurs des zones rurales n'ont pas tous accès aux nouveaux médias, en raison du manque d'infrastructures ;
- les travailleurs migrants peuvent être coupés de la société d'accueil et des événements qui se déroulent dans leur pays d'origine parce qu'ils occupent des emplois très mal rémunérés et, dans de nombreux cas, n'ont aucun statut juridique.

Le manque de connaissances concernant les nouveaux médias touche également beaucoup d'autres groupes de population. Un individu assis devant son ordinateur doit évaluer si l'information qu'il a sous les yeux est fiable et nuancée ou non. Malgré le libre flux apparent de l'information sur internet, les gouvernements restrictifs ont trouvé de nouveaux moyens d'exercer un contrôle en faisant appel à des censeurs, voire en coopérant avec les fournisseurs d'accès. Il existe certes des cours d'éducation aux médias et les citoyens peuvent apprendre à évaluer différents types d'informations, mais ce genre de formation n'est pas très courant en ce qui concerne les nouveaux médias.

L'impact des nouveaux médias sur les médias traditionnels reste flou. La question donne lieu à des débats et les médias traditionnels sont lents à réagir aux nouveaux défis. Pendant ce temps, les citoyens prennent les choses en main en abordant les questions laissées de côté

par les médias traditionnels ou en s'intéressant aux zones où les grands médias ne sont pas pleinement opérationnels.

La fragilité des médias affecte le libre flux de l'information pendant les élections et au-delà. Les droits des journalistes doivent être respectés pour que ceux-ci puissent avoir librement accès aux événements publics, qu'ils puissent informer sur des questions d'intérêt public et qu'ils ne soient pas empêchés d'aborder des sujets controversés. Les attaques contre les journalistes constituent des violations fréquentes qui affectent non seulement la profession mais aussi le public dans son ensemble.

Renforcer le rôle des femmes dans les médias

Une attention particulière a été accordée à la question des femmes dans les médias et à la nécessité de respecter un équilibre entre hommes et femmes. Alors que la plupart des journalistes en exercice sont des femmes, les hommes dominent toujours les structures d'encadrement dans les médias²⁰. Le suivi des médias révèle que les images, les sources d'information et les sujets traités par les médias ne présentent pas une image équilibrée. Au contraire, le contenu médiatique est dominé par des images partiales de la réalité et laisse de côté de nombreux thèmes concernant les femmes dans la société.

20. Information tirée d'un rapport élaboré pour le Congrès 2007 de la Fédération internationale des journalistes (FIJ).

Atelier 3B : La société civile, un moteur pour des élections transparentes et inclusives

Document d'orientation

Cyril Ritchie

Représentant de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Les instruments et politiques du Conseil de l'Europe constituent depuis de nombreuses années une base solide – et une importante source d'encouragement – pour le renforcement des rôles et responsabilités des organisations de la société civile dans les décisions et actions politiques. Les élections constituent l'un des principaux modes de sélection (à l'échelle nationale ou locale) des personnes qui seront habilitées à prendre les futures décisions de politique publique et à mettre en œuvre des actions dans ce domaine. Il est donc logique que le Forum se penche sur les façons dont les organisations de la société civile peuvent faire entendre leur voix et exercer leurs responsabilités tout au long du processus électoral.

Les instruments et politiques suivants, élaborés par le Conseil de l'Europe, fournissent un cadre particulièrement pertinent à cet égard :

- La Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui affirme l'importance essentielle de la liberté de pensée et de la liberté d'association – deux des piliers de la société civile, sans lesquels le processus électoral peut facilement être biaisé ou faussé.
- Le 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 2005), qui a déclaré, entre autres, que « la démocratie effective et une bonne gouvernance à tous les niveaux ne [pouvaient] être réalisées qu'avec l'implication active des citoyens et de la société civile ». La tenue d'élections libres et équitables – c'est-à-dire des élections transparentes et inclusives – est le symbole public de la démocratie et de la bonne gouvernance. La participation active de la société civile est donc l'une des conditions de la transparence et de l'inclusion, ainsi que de la confiance des citoyens dans leur gouvernance.

Il convient de mentionner tout particulièrement les politiques énoncées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa

Recommandation CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des ONG en Europe. Cet instrument novateur fixe des normes et ambitions élevées pour les autorités publiques et pour la société civile. Allant bien au-delà de certains cadres juridiques, il reconnaît explicitement les responsabilités et le rôle croissant des ONG dans la vie publique. Soulignons certains points de la recommandation qui se rapportent clairement au rôle des ONG dans le processus électoral :

- Dans le préambule, les Ministres se déclarent « *conscient[s] de la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques* ». Cette déclaration favorise assurément la participation de la société civile à l'observation et au suivi des élections, ainsi que la promotion de l'éducation à la politique et à la citoyenneté, notamment par la sensibilisation des électeurs à l'importance des campagnes et processus électoraux. Les propos énoncés dans cette recommandation favorisent – voire encouragent et cautionnent – l'attribution à la société civile d'un rôle d'observateur des règles qui régissent les élections et de leur mise en œuvre.
- Définissant les ONG comme des entités volontaires et autonomes à but non lucratif, la recommandation stipule qu'elles « *n'incluent pas les partis politiques* » et qu'elles « *devraient être libres de soutenir un candidat ou un parti particulier lors d'une élection ou d'un référendum sous réserve qu'elles exposent leurs motivations en toute transparence. Tout soutien de ce type devrait être également soumis à la législation sur le financement des élections et des partis politiques* ». En effet, il est normal que les personnes qui demandent la transparence dans le processus électoral et œuvrent en sa faveur fassent elles-mêmes preuve de transparence.
- La recommandation se conclut par un appel clair aux gouvernements à « *garantir la participation effective des ONG sans aucune discrimination au dialogue et à la consultation sur les objectifs et décisions de politique publique. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le*

fonctionnement de la société ». Naturellement, les élections sont (entre autres) des processus officiels de consultation ; elles demandent par conséquent une véritable participation de la société civile à tous les niveaux. A cet égard, soulignons que les organisations de la société civile sont, au minimum, des microcosmes reflétant la diversité de la population et des opinions des citoyens. Par le biais de leurs membres et de leurs valeurs, elles contribuent au caractère inclusif des processus électoraux.

Plusieurs des propos et points cités précédemment sont également pertinents pour le renforcement et le perfectionnement des processus électoraux, qui pourraient notamment consister à garantir que les femmes aient accès à ces processus et qu'elles y contribuent de manière importante, ou encore à assurer une participation équitable des minorités, des étrangers et des groupes de personnes désavantagées. A cet égard, les organisations de la société civile sont souvent les mieux placées pour représenter et défendre ces catégories de population. Ainsi, elles sont notamment attentives au fait que certains mécanismes et pratiques électoraux pourraient, intentionnellement ou non, nuire à la participation de ces personnes.

La diversité des électeurs et de leurs opinions est également un facteur qui devrait encourager une plus grande participation des organisations de la société civile à l'observation et au suivi des élections. En effet, certains modèles culturels patriarcaux ou traditionnels peuvent empêcher ou dissuader les femmes d'exercer leur droit de vote. Aussi les organisations qui, tout au long de l'année, apportent un soutien aux femmes et œuvrent à leur autonomisation pourraient-elles mettre leur influence et leur réceptivité à profit pour faire tomber les barrières ou éliminer les obstacles qui s'opposent à la participation des femmes (et, par la même occasion, dissiper certains stéréotypes patriarcaux !). Cela est également valable pour les personnes appartenant à des communautés minoritaires, qui font peut-être plus facilement confiance à des organisations connues de la société civile pour les aider à surmonter à la fois leurs blocages et les éventuelles réticences qu'ils pourraient avoir à « participer à la vie politique ».

En ce qui concerne le rôle de la société civile en général, le Forum souhaitera certainement tenir compte de l'expérience de l'OSCE, et notamment de celle du Bureau des institutions démocratiques et des

droits de l'homme (BIDDH), qui mène de nombreuses activités liées aux élections et au renforcement de la participation politique des femmes. Le BIDDH entretient à cet égard des liens forts et de nature diverse avec des organisations de la société civile, notamment dans le domaine de l'observation des élections, tellement important pour la garantie de la transparence.

A cet égard, le Forum pourrait envisager d'encourager la création de mécanismes permettant des échanges d'expérience bien plus approfondis entre les organisations de la société civile, notamment entre celles qui se consacrent à l'observation et au suivi des élections. Souvent, les organismes qui gravitent autour du Conseil de l'Europe, du BIDDH/OSCE ou de l'Union européenne – qui sont parfois les mêmes – ne communiquent qu'au sein de leur propre domaine d'action. Or, la mise en place de projets de coopération réguliers parmi les organisations de la société civile, à grande échelle et relativement structurés, s'avérerait bénéfique pour la promotion de la transparence et du caractère inclusif des processus électoraux. Par ailleurs, n'oublions pas que l'Europe pourrait également tirer profit de l'expérience d'autres régions dans le monde, notamment de celle de l'ENARA (Election Network in the Arab Region), qui n'est qu'un exemple parmi tant d'autres. Dans le cadre de ses dernières activités, cette organisation spécialisée, qui regroupe plus de 150 ONG situées dans 16 pays arabes, a notamment couvert les élections au Yémen, en Mauritanie, en Jordanie, en Irak, au Liban, au Koweït et au Bahreïn.

Enfin, le Forum pourrait noter que tout en étant une manifestation de la démocratie participative, la participation active de la société civile à l'amélioration de la transparence et de l'inclusion dans les processus électoraux contribue au renforcement de la démocratie représentative. Il ne faut voir aucune dichotomie entre ces deux notions. Au contraire, elles sont complémentaires ; toutes deux nécessitent la participation engagée d'organisations responsables et compétentes de la société civile, cette participation permettant de les renforcer.

Atelier 3B : La société civile, un moteur pour des élections transparentes et inclusives

Rapport d'atelier

Cyril Ritchie

Représentant de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Introduction

L'atelier a réuni quelque 75 participants. Les présentations des intervenants ont été suivies d'un échange animé au cours duquel plus de 20 personnes ont posé des questions et exprimé leur point de vue.

L'atelier était présidé par Igor Popov (secrétariat de la présidence ukrainienne) et animé par Michael Hancock (APCE). Les intervenants étaient : Igor Botan, Moldova ; Nel van Dijk, Pays-Bas ; Natalia Dniprenko, Ukraine ; Ihor Kohut, Ukraine ; Konstantyn Kvirt, Ukraine ; Ariane Rodert, Suède.

Les intervenants et les membres de l'assistance qui ont posé des questions comprenaient des ambassadeurs et autres représentants de gouvernement, des parlementaires et un représentant de l'OSCE. Les représentants de la société civile qui se sont exprimés étaient issus d'organisations menant des programmes et défendant des causes très divers et venaient de pays ayant des expériences extrêmement différentes (Azerbaïdjan, Hongrie, Turquie, Lettonie, Irlande, Espagne, Arménie, France et bien sûr Ukraine, pays hôte du Forum).

Qu'est-ce que la société civile et que fait-elle ?

L'atelier a examiné, dans leurs grandes lignes, le rôle et les fonctions de la société civile, en particulier (mais pas seulement) dans l'optique des systèmes électoraux, thème du Forum. Il a reconnu que la société civile était un processus de coopération variable d'un pays à l'autre, mais dont la caractéristique essentielle était d'offrir aux citoyens un mécanisme leur permettant de s'organiser pour influencer la société et améliorer la vie quotidienne.

Les élections, si transparentes et inclusives soient-elles, sont des événements isolés dans un cycle pluriannuel. C'est tout au long de ce

cycle, équivalent à un mandat parlementaire, que les organisations de la société civile font des propositions pour améliorer les processus électoraux, accroître la transparence et le caractère inclusif du gouvernement et du parlement, ancrer les pratiques démocratiques et encourager les électeurs à devenir des citoyens actifs et engagés.

Il importe de souligner que la démocratie participative – apanage de la société civile – est complémentaire de la démocratie représentative – apanage des parlements. La démocratie participative alimente le débat, qui est au cœur de la démocratie représentative. Sans compter que les militants et les travailleurs de la société civile sont aussi des électeurs.

Les organisations de la société civile assurent une fonction de surveillance, de défense des citoyens et de pépinière de solutions novatrices. Elles doivent remplir continûment ces missions, que ce soit avant, pendant ou après les élections. L'outil néerlandais *Stemwijzer* (aide au vote au moyen d'un comparateur électoral) offre un exemple de technique novatrice. En résumé, ce dispositif électronique, utilisé par plusieurs millions d'électeurs, permet à chaque citoyen de déterminer le degré de correspondance entre ses propres intérêts et les politiques défendues par les différents partis. Il a été établi que le *Stemwijzer*, en aidant les électeurs à comprendre les différences entre les positions des partis, encourageait la participation électorale.

Les organisations de la société civile favorisent la communication entre tous les acteurs de la société. La société civile est à la fois un observateur critique et un partenaire des pouvoirs publics. Elle contribue à la cohésion et à la justice sociales par des voies diverses – en promouvant des politiques, en proposant des services, en permettant aux citoyens de se faire entendre, en luttant contre la discrimination, en défendant le droit des femmes à la participation électorale à tous les niveaux. De plus, la société civile est une source d'expertise pour les pouvoirs publics à tous les niveaux ainsi que pour les parlements lors de l'élaboration de législations.

L'atelier a examiné les moyens de développer la participation des ONG internationales et nationales à l'observation et au suivi des élections. Il a été suggéré que le Conseil de l'Europe, en collaboration avec l'OSCE/BIDDH, encourage un échange d'expériences entre les

ONG déjà actives dans ce domaine sur l'ensemble du territoire européen, qui détiennent une masse considérable de connaissances sur lesquelles s'appuyer. Au moment des élections, les organisations de la société civile ne devraient pas hésiter à former des coalitions avec des universités et d'autres institutions partageant les mêmes valeurs, à mener des études sur les politiques, à suivre les sondages à la sortie des bureaux de vote et à tirer parti des médias.

Les organisations de la société civile représentent activement les minorités, les personnes vulnérables et les groupes défavorisés et défendent leurs droits – y compris leurs droits électoraux. Dans le même ordre d'idées, elles sont en mesure de contribuer à l'amélioration du niveau de culture politique par l'éducation et la sensibilisation des électeurs.

L'atelier s'est demandé si l'on pouvait déterminer une « juste » proportion de financement public dans les ressources des organisations de la société civile. Le financement public comporte-t-il des risques inhérents d'autocensure et/ou de moindre indépendance ? Le financement devrait-il être de courte durée ou peut-il être de longue durée ? Et dans le second cas, y a-t-il une limite dans le temps ?

Certains participants avaient eux-mêmes vécu une situation où des subventions publiques avaient ouvert la porte à des ingérences injustifiées de responsables politiques ou de bureaucrates dans le fonctionnement d'ONG. De tels financements peuvent aller à l'encontre des lignes directrices énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des ONG en Europe.

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

Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, dont l'élaboration avait été demandée par le Forum pour l'avenir de la démocratie de 2007, a été présenté à l'ouverture du Forum de 2009. Ce document, accueilli favorablement par les partenaires du Quadrilogue du Conseil de l'Europe, est un instrument précieux pour toutes les parties prenantes, facilitant une coopération constructive entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile.

Le Conseil de l'Europe est invité à promouvoir sans réserve l'application du Code. L'atelier s'est félicité de l'adoption, par la Conférence des OING, de la Stratégie de mise en œuvre du Code, qui s'appuie sur une vaste base de données interactive. Il espère que l'application du Code sera une priorité pour les parlementaires, les pouvoirs locaux et les gouvernements nationaux. Il y a un rapport étroit entre le Code et la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres, déjà mentionnée, dont les paragraphes 76 et 77 encouragent explicitement la participation des ONG aux processus de décision.

En particulier, l'atelier a noté avec satisfaction que le Code de bonne pratique ne visait pas seulement à promouvoir la participation civile des ONG militantes, mais qu'il encourageait également le rôle de prestataires de services des ONG représentant les intérêts d'une grande diversité de groupes d'utilisateurs, notamment les minorités, les populations défavorisées et les personnes handicapées. Ces organisations devraient aussi être consultées pour les décisions en matière de politique sociale et économique.

Sur le modèle de ce code, des participants à l'atelier ont proposé d'envisager l'élaboration d'un Code sur la participation de la société civile au processus électoral.

Valorisation de l'acquis du Conseil de l'Europe par la société civile

L'une des missions du Conseil de l'Europe – à laquelle le Forum pour l'avenir de la démocratie contribue – est de concevoir des normes et des bonnes pratiques au niveau européen et de développer celles qui existent. L'engagement de la société civile dans les délibérations et les décisions du Conseil de l'Europe est un élément indispensable pour garantir que ces normes et ces bonnes pratiques soient fondées sur l'expérience, axées sur des valeurs et comprises par tous les citoyens sur l'ensemble du territoire européen. Les organisations de la société civile sont un lien interprétatif vital entre la politique et la réalité, non seulement au moment des élections, mais aussi – et c'est là un rôle essentiel – entre les élections.

L'atelier a examiné les normes du Conseil de l'Europe relatives à la tenue d'élections libres et équitables. Ces normes comprennent la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Charte

européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, et la Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. L'atelier a réfléchi aux moyens par lesquels la société civile pourrait encourager et persuader avec plus d'efficacité les autres parties prenantes de promouvoir et de mettre en œuvre ces normes. Il a estimé que le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING avait un rôle à jouer pour créer un environnement propice au fonctionnement des ONG, y compris au renforcement de leur statut juridique.

La Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des ONG en Europe contient des indications et des conseils précieux quant aux rôles de la société civile en tant que moteur d'élections transparentes et inclusives. De fait, ce texte équivaut en pratique à une charte de la démocratie. Il est à noter que la recommandation précise expressément que les partis politiques ne sont pas des ONG.

Il a été suggéré que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe élabore des lignes directrices spécifiques pour promouvoir la collaboration avec la société civile concernant les processus et mécanismes électoraux. Cette mesure pourrait contribuer à effacer la crainte, chez certains parlementaires, que la société civile ne soit un obstacle aux processus politiques. Si l'on se place dans une perspective plus large, la société civile fait partie du système indispensable de pouvoirs et de contre-pouvoirs qui étaye le processus politique.

Conclusion

Des organisations de la société civile actives, responsables et compétentes sont de puissantes alliées pour assurer le caractère libre et équitable des élections et faire en sorte que les élus tiennent leurs promesses de campagne. La Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté d'expression, de réunion et d'association. Nous pouvons nous appuyer sur ces piliers qui fondent l'existence de la société civile et sont aussi à la base de systèmes électoraux libres et équitables, transparents et inclusifs.

SÉANCE DE CLÔTURE

Jean-Marie Heydt

Président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel représente pour la Conférence des OING un outil essentiel marquant notre engagement et notre capacité à participer de manière complémentaire à l'action publique.

Dans le cadre des systèmes électoraux, le Code est totalement en phase avec le désir que nous partageons tous, celui de voir la démocratie se renforcer dans l'intérêt des populations de nos Etats membres. Je voudrais rappeler brièvement les cinq pistes que le Code nous offre dans le champ électoral :

- Pouvoir sensibiliser, mobiliser et former les citoyens ;
- Renforcer la richesse des débats électoraux en les nourrissant d'apports issus de sources multiples ;
- Offrir la possibilité, à des groupes minoritaires, d'être représentés dans les débats électoraux ;
- Contribuer au contrôle des processus électoraux ;
- Enfin, ouvrir la voie à de nouvelles techniques et pratiques, en liaison avec les progrès technologiques.

Comme j'ai eu l'occasion de l'exprimer à diverses reprises, ces cinq pistes doivent s'inscrire dans un véritable processus d'actions complémentaires. Il ne doit pas y avoir de confusion entre les rôles et les responsabilités des uns et des autres. En cela, je veux dire que les ONG ne sont pas, et ne doivent pas être, au service des acteurs politiques, syndicaux, voire commerciaux ou financiers. Notre engagement est exempt de but lucratif ou électoraliste, ce qui veut dire que ce que nous faisons, la raison pour laquelle nous agissons, ne doivent avoir d'autre but que le bien-être de l'humain, avec les droits de l'homme comme fondement. Ce n'est que dans un tel contexte que

nous pouvons, et devrions, être reconnus par les autorités nationales, régionales ou locales.

En faisant le tour des ateliers, j'ai entendu de nombreux propos fort intéressants et enrichissants, mais je ne suis pas chargé d'en faire le rapport, ce travail revient aux rapporteurs.

Cependant, certaines approches que j'ai entendues me font réagir sur un aspect inhérent au fait que le thème des systèmes électoraux pourrait, bien plus que d'autres thèmes, générer un trouble en laissant croire que les ONG seraient des opposants aux pouvoirs en place, agissant dans l'intention de se substituer aux autorités publiques. Qu'il soit dit qu'il n'en est rien, car je considère que ceux qui penseraient cela devraient tout simplement quitter leur ONG et s'engager en politique et non se servir des ONG pour faire de la politique électoraliste !

Cela ne signifie pas pour autant que nous devons nous taire, loin s'en faut, même si nous savons que nos propos et nos prises de positions ne sont pas toujours bien acceptés par les décideurs publics. Mais ce que nous disons doit être orienté uniquement vers un mieux-être pour l'humain.

Pour y parvenir, il nous faut constamment identifier les rôles respectifs des uns et des autres, celui des pouvoirs publics, de la société civile – et donc des ONG – et celui des médias. C'est ainsi que nous pouvons être un moteur reconnu, capable de participer pleinement au processus de décision et qui soit à la fois crédible et inclusif.

Nous le savons, les actions menées par la société civile, notamment les ONG, sont déjà un facteur important du processus démocratique continu. De surcroît, ces actions favorisent la prise ou la reprise de confiance des personnes, par exemple en leur redonnant l'espoir qu'elles peuvent influencer sur leur lendemain en choisissant leurs représentants. Je n'ai rien inventé en disant cela, c'est tout simple, ce que je viens de dire ; mais cette simple prise de conscience que la démocratie est d'abord une question de confiance, cela s'apprend et passe par l'éducation et donc par l'exemplarité. Et n'allez pas croire que c'est à la seule école de réaliser cette éducation ! Il revient à chacun de nous de le faire.

Prenez un enfant qui apprend à l'école, par son enseignant, tout le bien-fondé d'aller voter dimanche prochain pour les représentants au parlement de son pays. Dimanche arrive et il entend ses parents dire que cela ne sert à rien, que de toute façon les politiciens se rappellent qu'il existe des électeurs uniquement avant les scrutins et qu'après les élections ils ne feront que ce qu'ils veulent ! Nous connaissons tous ce type de discours. Qu'est-ce que cela va produire comme effet sur cet enfant ? Il va être sensible à la parole de ses parents et tout le travail accompli par l'enseignant aura le même résultat que si vous repeignez votre voiture avec de la peinture à l'eau : il ne faudra pas vous étonner que dès la première pluie il ne reste plus rien de votre peinture !

Si nous voulons mieux développer, par l'éducation, la participation des générations futures aux élections, il nous faut agir aujourd'hui auprès des adultes. Et là, rien de plus efficace que d'agir par l'exemple positif. C'est ce que peuvent faire, et font, les ONG en distillant des exemples et des encouragements auprès des populations. Cela aura d'autant plus de portée que nous ne sommes pas candidats à l'élection et donc pas engagés dans des groupes à caractère politique.

Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel est le fruit d'un travail concerté qui, à travers les exemples qu'il propose, devient une source d'inspiration pour tout partenaire qui le souhaite.

Le Comité des Ministres de ce mercredi ne s'y est pas trompé, non seulement en reconnaissant l'importance de ce code comme document de référence du Conseil de l'Europe, mais également en invitant les Etats membres, au niveau des gouvernements, des parlements, des autorités locales ou régionales, à en tenir pleinement compte. Sur cette base, dans l'esprit d'une démocratie participative, le Comité des Ministres invite à l'élargissement de la participation des ONG à ce processus, ainsi qu'à la coopération entre les ONG et les pouvoirs publics.

Ce code a été notre travail, celui qui nous a été confié en 2007 en Suède, lors du Forum pour l'avenir de la démocratie. Les quatre piliers du Conseil de l'Europe l'ont validé en 2009. Il vous appartient désormais de vous en saisir, de prendre cet outil pour en faire un nouvel arbre de la démocratie et lui faire porter des fruits ! C'est à cette condition qu'il vivra dans nos démocraties futures.

Oleksandr Horin

Vice-ministre des Affaires étrangères d'Ukraine

Depuis le début de son existence, il y a cinq ans, le Forum du Conseil de l'Europe « Pour l'avenir de la démocratie » est devenu un espace paneuropéen de débats, unique en son genre, pour les membres des gouvernements, les parlementaires, les représentants des pouvoirs locaux et la société civile.

Ce fut un grand honneur pour l'Ukraine que d'accueillir ce forum. Il a été, à mon avis, une digne contribution de l'Ukraine pour célébrer le soixantième anniversaire du Conseil de l'Europe. Le thème de cette année, « Systèmes électoraux : renforcement de la démocratie au XXI^e siècle », est d'une grande actualité car il est indissolublement lié aux actions prioritaires du Conseil de l'Europe dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

Je considère que le principal acquis de ce forum est la mobilisation par le Conseil de l'Europe de l'un des plus importants potentiels d'experts existant aujourd'hui dans le monde, pour mettre au point les normes et les standards universels dans le domaine des élections. Dans ce contexte, je souhaite mettre en exergue le rôle et les acquis de la Commission de Venise, qui ont contribué à enrichir l'héritage de l'expertise électorale. Il s'agit avant tout du Code des bonnes pratiques en matière électorale, des Etudes des systèmes électoraux, ainsi que d'autres instruments importants comportant des recommandations.

En même temps, il ne peut y avoir de système électoral idéal qui servirait de modèle absolu. Chaque société fait son propre choix, compte tenu de son expérience politique et de ses traditions dans le domaine du droit. Voici pourquoi la présente session du Forum doit être considérée comme un élément d'un processus continu d'échange d'information et d'expérience, ainsi qu'une étape importante sur la voie de l'universalisation des normes démocratiques du Conseil de l'Europe dans le domaine des systèmes électoraux.

J'espère que les conclusions du Forum de Kiev seront à l'origine d'un travail minutieux de toutes les institutions du Conseil de l'Europe aux niveaux parlementaire et gouvernemental en vue de mettre au point des recommandations importantes pour répandre les

Séance de clôture

meilleures pratiques électorales européennes et pour rendre efficace leur fonctionnement.

En conclusion, je voudrais vous souhaiter à tous beaucoup de succès, et également transmettre à l'Arménie le relais symbolique pour la tenue du Forum en 2010.

Zorab Mnatsakanian

Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, représentant permanent de l'Arménie auprès du Conseil de l'Europe

Je suis ici pour reprendre le « flambeau olympique » du Forum et vous donner quelques informations sur ce que nous proposons pour le Forum 2010, qui se tiendra à Erevan en octobre prochain. Lorsque nous avons défini le thème proposé pour les débats à Erevan, nous avons tenu compte du fait qu'il s'agira en 2010 du 6^e Forum organisé par le Conseil depuis le premier tenu à Varsovie en 2005.

Les sessions précédentes du Forum pour l'avenir de la démocratie ont traité avec succès des questions et des mécanismes spécifiques concernant le fonctionnement des institutions démocratiques. Il s'agissait notamment de la participation de la société civile, du rôle des partis politiques, de la démocratie électronique et enfin des systèmes électoraux, qui constituaient le thème de ce forum.

Selon nous, la 6^e session sera une bonne occasion de faire l'inventaire des cinq sessions précédentes et d'examiner de manière approfondie et en nous tournant vers l'avenir les facteurs de consolidation de la mise en œuvre des principes démocratiques communs dans l'espace du Conseil de l'Europe.

Nous nous proposons comme thème « Le consensus du Conseil de l'Europe concernant les principes démocratiques ». Il faut revoir le Statut du Conseil de l'Europe, qui est la plus ancienne institution intergouvernementale européenne. L'Organisation ne poursuit pas d'objectif économique, ne s'intéresse pas non plus aux questions de commerce, d'énergie et de sécurité. Le Conseil de l'Europe fournit un cadre dans lequel nous acceptons des valeurs communes et nous engageons à respecter cet ensemble de valeurs dans nos relations politiques, sociales et civiques nationales. Voilà notre point de départ, c'est là qu'il y a un consensus.

Nous proposons que le Forum 2010 effectue une analyse comparative de la mise en œuvre des principes démocratiques dans les politiques nationales. On peut citer comme exemple les systèmes électoraux, certaines libertés et les dispositions institutionnelles assurant la séparation des pouvoirs. Les questions liées aux élections et aux partis

politiques ont été examinées lors du présent forum ; elles nous donnent un avant-goût de ce que nous pensons proposer à Erevan.

Pour tous les aspects de la démocratie, il faudrait évaluer les procédures par rapport à des principes préétablis. Nous souhaiterions également examiner la manière de traduire les principes politiques en des normes et des systèmes juridiques. Nous pensons qu'il s'agit d'une approche rationnelle. Nous proposons d'engager une analyse commune des traités européens et de leur intégration dans nos systèmes juridiques nationaux, afin de mettre en évidence et de renforcer leur mise en œuvre.

Enfin, nous supposons que les défis et les opportunités qui définissent nos sociétés au XXI^e siècle constituent un thème passionnant qui mérite une analyse approfondie. Aujourd'hui, nous voyageons plus vite et nous diffusons et recevons des informations d'une diversité sans précédent. Nous sommes équipés d'outils et d'instruments qui nous facilitent la vie, mais qui élargissent aussi nos définitions de la liberté et des opportunités. Nous sommes confrontés à des défis et des risques pour notre sécurité et la tâche des gouvernements en matière de sécurité ne cesse d'augmenter. Ces opportunités et ces défis de la société contemporaine ont-ils un impact sur les principes démocratiques entraînant leur modification ou leur développement ?

A la lumière de ces thèmes et de ces questions, nous aimerions proposer trois sous-thèmes pour le Forum d'Erevan. Le premier traiterait des principes politiques de la démocratie, le deuxième s'intéresserait au système des conventions et à la démocratie, et le troisième étudierait le Conseil de l'Europe et la démocratie au XXI^e siècle.

L'avantage d'organiser un forum sur ces thèmes, c'est que nous le faisons sous l'égide du Conseil de l'Europe, qui est le lieu de référence de nos valeurs communes, et que nous réunissons des personnalités politiques, des parlementaires, des collectivités locales, des universitaires, des membres de la société civile et des médias. Nous les réunissons sous un même toit pour débattre et examiner ces questions dans le cadre d'une organisation forte de 47 Etats membres. C'est une illustration sans précédent du principe de la diversité des expériences en Europe.

Une telle manifestation est importante pour mon pays, comme elle l'est, j'en suis persuadé, pour les pays ayant une expérience analogue. Nous attendons du Forum qu'il permette à tous de mieux voir, toucher

du doigt et comprendre l'importance de notre famille commune. Nous devons nous regarder dans le miroir et reconnaître notre diversité dans le cadre des valeurs démocratiques que nous partageons.

Nous croyons que cette approche est importante pour aider les Etats membres à mieux se connaître et se comprendre, et à lutter contre le scepticisme, les stéréotypes et les facteurs de division. C'est important pour les jeunes générations qui auront la responsabilité de renforcer l'unité européenne, processus que nous avons eu le privilège de vivre. Notre génération s'est trouvée libérée de l'Europe des affrontements idéologiques, ce qui est selon moi la définition de ce que nous appelons un consensus.

Ayant accepté de reprendre le flambeau en organisant le prochain Forum à Erevan, nous avons déjà commencé à préparer cette manifestation. Notre gouvernement est décidé à rendre ces préparatifs visibles et accessibles à vous tous le plus tôt possible.

Je suis persuadé que je traduis les sentiments de tous les participants en disant combien j'ai apprécié l'énorme travail accompli par les membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Ce sont eux qui ont principalement la responsabilité de préparer le Forum, et ils le font magnifiquement. J'apprécie beaucoup leur coopération depuis que nous avons commencé à préparer le Forum d'Erevan.

Je tiens aussi à remercier notre hôte, le Gouvernement ukrainien, pour l'excellente préparation du Forum et notre très agréable séjour en Ukraine à cette occasion. J'attends avec impatience de vous revoir tous à Erevan en octobre 2010.

M. Lluís Maria de Puig

Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Comme l'année dernière à Madrid, je n'aurais pu manquer ce rendez-vous annuel avec le Forum pour l'avenir de la démocratie. Permettez-moi, avant de passer au contenu du Forum, de tracer un premier bilan de la réussite de cette initiative. Il suffit de citer l'ampleur et la qualité de la participation : plusieurs centaines de personnes y ont pris part ; beaucoup d'entre elles sont intervenues dans les débats – les hommes politiques, ainsi que les représentants des organisations internationales, mais aussi de nombreux représentants des gouvernements et experts, sans oublier les représentants de la société civile.

A l'origine, comme vous le savez peut-être, il s'agit d'une initiative lancée par l'Assemblée parlementaire, notamment par mon collègue M. Wielowieski, de la délégation polonaise, qui s'est largement investi dans ce projet. En tant que Président de l'Assemblée parlementaire, je ne peux qu'exprimer ma satisfaction pour le fait que cette idée ait pris un tel envol.

Le Forum constitue une occasion pour débattre des principes démocratiques et de leur mise en œuvre. Le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire disposent également d'autres instruments dans ce domaine : je citerai entre autres le débat qui se tient tous les deux ans au sein de l'Assemblée sur l'état de la démocratie en Europe. Pourtant, dans son évolution au cours des années depuis son lancement à Varsovie, le Forum pour l'avenir de la démocratie a su éviter le risque de créer des duplications ou chevauchements avec d'autres instances de notre Organisation.

A mon avis, cette réussite est due à plusieurs facteurs :

- Le Forum n'a pas créé de nouvelles structures bureaucratiques ;
- Son fonctionnement est basé sur la participation, sur un pied d'égalité, des gouvernements, des parlements, des pouvoirs locaux et de la société civile (les *stakeholders*) ;
- Le choix des sujets à discuter a toujours été judicieux et pertinent.

La démocratie est un processus qui n'est jamais accompli. Elle est constamment confrontée à de nouveaux défis auxquels il faut faire face.

Le Conseil de l'Europe est bien placé pour discuter de la démocratie : nous y sommes engagés depuis soixante ans, les six décennies qui ont abouti à la création d'un continent uni et partageant les valeurs universelles que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit.

Toutefois, je voudrais souligner ici la référence explicite à l'avenir qui est faite dans l'intitulé de l'événement : nous avons été invités à débattre de l'avenir de la démocratie, donc à identifier les moyens de préserver et améliorer le processus démocratique, dans les pays européens et éventuellement au-delà de ceux-ci.

Revenons donc au thème spécifique auquel le Forum est consacré cette fois-ci : les systèmes électoraux. Un commentateur a dit un jour que « la différence entre un homme d'Etat et un homme politique, c'est que l'homme d'Etat pense aux prochaines générations, tandis que l'homme politique pense aux prochaines élections ».

Malgré tout, j'aime beaucoup cette citation. D'une part, parce qu'en politique il faut avoir l'ambition de prendre la responsabilité de gouverner, et pour cela il faut en passer par le scrutin des urnes. Et d'autre part, parce que les élections représentent un aspect clé du processus démocratique dans son ensemble et touchent des questions essentielles, telles que la représentativité des parlements et leur légitimité. C'est pourquoi je suis particulièrement satisfait de lire la première phrase des conclusions de ce forum, selon laquelle « dans une démocratie véritable, le peuple est souverain et la décision appartient à celui ou à celle qui vote ».

Il faut reconnaître qu'il s'agit d'un thème vaste et complexe. Le point de départ est simple : des élections libres et équitables sont une condition préalable de toute démocratie. Et j'ai été particulièrement frappé par une autre phrase des conclusions : l'ambition du Conseil de l'Europe de faire de son espace la plus vaste zone d'élections « libres et équitables » du monde, en rassemblant ses pays membres autour d'un ensemble de principes démocratiques. Voici en effet une ambition et une tâche essentielles pour les prochaines années. Pourtant, parmi les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, il n'y a probablement pas deux pays dans lesquels le système électoral est identique dans le détail. Même si deux pays appartiennent à la même catégorie du système majoritaire ou proportionnel, il y a toujours plusieurs éléments

complémentaires qui font la différence. Nous en avons beaucoup parlé pendant les ateliers au cours de la journée d'hier.

Tous les participants à ce forum semblent être parvenus à la même conclusion : il n'existe pas de système électoral qui serait meilleur ou pire que les autres. Beaucoup dépend des circonstances historiques, politiques, sociales des pays concernés. Certains types de systèmes électoraux, qui fonctionnent bien dans certains pays, ne seraient peut-être pas très adaptés à d'autres conditions, d'autres systèmes de partis politiques et d'autres traditions.

En revanche, dans chaque type de système, au cours de toute la procédure électorale, il y a des éléments qui peuvent être améliorés, perfectionnés, pour assurer une meilleure représentativité des personnes élues. Cela concerne la désignation des candidats au sein des partis, la suppression des seuils naturels ou formels qui font barrière aux représentants des minorités ou des catégories vulnérables, le financement et le déroulement des campagnes électorales, la division des pays en circonscriptions, etc. Ces questions étaient au cœur de nos débats pendant le Forum et elles font l'objet des conclusions de nos rapporteurs.

Désormais nous avons une tâche encore plus importante : celle d'assurer le suivi de ces conclusions. Rappelons que les débats qui se tiennent au Forum ne sont que le premier pas d'un processus qui implique toutes les institutions du Conseil de l'Europe. Par la suite, chaque pilier de notre Organisation – le Comité des Ministres comme l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux comme la Conférence des Organisations non gouvernementales – doit assumer sa partie de responsabilité et transformer les recommandations en action.

L'Assemblée parlementaire est prête à jouer un rôle majeur dans cette démarche. D'autant plus qu'en matière de procédure électorale elle a déjà des responsabilités et des compétences remarquables. L'observation des élections dans les pays membres, notamment ceux soumis à la procédure de suivi et de postsuivi, est actuellement l'une des activités les plus importantes de l'Assemblée sur le terrain. Bien évidemment, le but de ces observations est de veiller au respect des principes démocratiques, à ce que la volonté du peuple soit respectée : l'Assemblée ne prend jamais partie pour ou contre tel parti ou candidat.

Dès que l'on constate que le processus électoral est conforme aux standards démocratiques, le scrutin est accepté.

L'Assemblée parlementaire s'est investie également dans ce secteur en proposant, en coopération avec le Forum pour l'avenir de la démocratie, un Code de bonne conduite en matière de partis politiques, qui a par la suite été adopté par la Commission de Venise.

Comme vous pouvez le constater, l'Assemblée que j'ai l'honneur de présider prend son rôle très au sérieux dans le processus de sauvegarde et de promotion de la démocratie, en étroite collaboration avec les autres institutions qui composent le Conseil de l'Europe.

Dans le même ordre d'idées, et pour conclure, je tiens à vous transmettre une proposition provenant précisément de l'Assemblée. Au cours de la dernière session, l'Assemblée a tenu un débat sur l'avenir du Conseil de l'Europe, à la lumière de ses soixante années d'expérience. Le débat a souligné que notre Organisation dispose d'une série de mécanismes et de structures adaptés pour consolider sa place de pionnier dans ce domaine.

Ceux-ci comportent le Forum annuel pour l'avenir de la démocratie, bien entendu, mais aussi les débats que j'ai déjà cités sur l'état de la démocratie en Europe, la Commission de Venise et l'Université d'été de la démocratie, qui réunit à Strasbourg des jeunes responsables participant au Réseau des écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe.

Pourquoi alors, comme l'Assemblée le propose, ne pas renforcer, coordonner et donner plus de visibilité à toutes ces activités, afin d'instituer sur leur base à Strasbourg un véritable « Davos de la démocratie » – un laboratoire d'idées et de débats réguliers de haute visibilité consacré à la démocratie ? En tant que Président de l'Assemblée parlementaire, je suis prêt à soutenir une telle démarche.

En conclusion, permettez-moi de remercier et de féliciter tous ceux qui ont participé à ce forum ainsi que les organisateurs, notamment nos hôtes, les autorités ukrainiennes. En même temps, je souhaite beaucoup de succès à tous ceux qui ont la tâche d'organiser la prochaine édition du Forum, qui se tiendra en 2010 à Erevan, en Arménie.

ANNEXES

Annexe I

Programme du Forum pour l'avenir de la démocratie 2009

Le Forum a été mis en place lors du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Varsovie en mai 2005. Son but est de renforcer la démocratie, les libertés politiques et la participation des citoyens à travers des échanges d'idées, d'informations et d'exemples de meilleures pratiques. Les propositions qui émergent des discussions et portent sur des actions futures éventuelles contribuent à renforcer les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie.

Après la réunion de lancement à Varsovie en novembre 2005, les deuxième, troisième et quatrième sessions du Forum se sont tenues à Moscou, Stockholm/Sigtuna et Madrid, et ont abordé chaque fois un aspect différent de la démocratie.

Le Forum est un événement phare dans le calendrier du Conseil de l'Europe. Il réunit près de 400 participants originaires des 47 Etats membres et des Etats observateurs représentant les pouvoirs publics (parlementaires nationaux, élus locaux et régionaux, membres du gouvernement) et la société civile (OING, commissions électorales, etc.).

Pour garantir la transversalité et un impact maximum, le processus du Forum est gouverné par une entité quadripartite constituée par l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le Comité des Ministres et la Conférence des organisations internationales non gouvernementales. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), des représentants de l'Union européenne et d'autres organisations internationales ou universitaires participent également à l'organisation du Forum 2009.

Le premier jour du Forum commence par les discours d'ouverture et les présentations du contexte faits par des personnalités européennes de premier plan. Il est également prévu une présentation du Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, suivie d'une table ronde de haut niveau sur « l'avenir des élections » dans le contexte des défis qui doivent être relevés. Les questions à discuter sont les suivantes :

- Dans toute l'Europe, les citoyens sont déçus par leur gouvernement et le faible taux de participation aux élections constitue la norme. Quels changements apporter aux processus électoraux pour qu'ils soient mieux adaptés aux réalités et contribuent à rétablir la confiance entre les citoyens et les élus ?
- Les citoyens peuvent participer plus directement aux processus de décision, ce qui correspond à leurs attentes mais comporte aussi une ambivalence car c'est à la fois une chance et une menace pour les pratiques démocratiques. Comment faire en sorte que les processus participatifs soient complémentaires des élections et ne les affaiblissent pas ? Est-on sûr, en effet, que les élections, sous leur forme actuelle, ne vont pas disparaître ?
- Les conséquences des nouvelles technologies sur les élections démocratiques sont au centre d'une grande partie du débat public actuel. Comment peut-on développer au mieux la capacité des nouvelles technologies à rendre les processus électoraux plus transparents et les gouvernements plus responsables ?
- Les préoccupations politiques liées essentiellement à des questions nationales jouent souvent un rôle déterminant dans le choix des électeurs lors des élections locales, régionales et européennes. Quelles mesures prendre pour permettre une meilleure différenciation entre les divers niveaux d'élection ?
- Certains pays européens connaissent une polarisation croissante des idées et de l'idéologie tandis que d'autres constatent une dépoliarisation des comportements politiques. Comment s'expliquent ces tendances et quels en sont les risques ?
- Des médias indépendants et dynamiques constituent une condition sine qua non pour la tenue d'élections libres. Dans toute l'Europe, les médias se transforment pour répondre aux changements

technologiques, politiques, économiques et culturels. Dans ce paysage en mutation rapide, quelles mesures faudrait-il prendre pour sauvegarder au mieux l'indépendance des médias ?

- Comment mieux mettre en œuvre les normes internationales, et notamment l'acquis du Conseil de l'Europe en matière de systèmes électoraux, afin d'améliorer les normes électorales dans toute l'Europe ?

Le deuxième jour est consacré aux ateliers thématiques. Ils sont divisés en trois thèmes, chaque thème étant abordé en deux parties, une en matinée et l'autre l'après-midi. Les participants sont libres de passer d'un thème à l'autre entre les sessions du matin et les sessions de l'après-midi.

Le dernier jour est consacré aux rapports des ateliers et à la présentation des résultats et conclusions du Forum.

Premier jour : mercredi 21 octobre 2009

15h00-17h00 **Enregistrement des participants**

17h00 **Ouverture du Forum**

Présidence et allocution d'ouverture par le Conseil de l'Europe

M. Thorbjørn JAGLAND, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et président du Conseil consultatif du Forum pour l'avenir de la démocratie

Discours d'ouverture

M. Samuel ŽBOGAR, ministre des Affaires étrangères de la Slovénie, Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

M. Göran LINDBLAD, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et président de la commission des questions politiques (SE, PPE/DC)

M. Keith WHITMORE, (UK, GILD) membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Discours de bienvenue par

M. Victor IOUCHTCHENKO, Président de l'Ukraine

18h00 **Présentation du Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel**

M. Jean-Marie HEYDT, président de la Conférence des Organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe

18h20 **Perspectives européennes**

Présidence **M. Mykola ONISHCHUK**, ministre de la Justice, Ukraine

M. Arnold RÜÜTEL, ancien Président de la République d'Estonie

M. Šarūnas ADOMAVIČIUS, vice-ministre des Affaires étrangères de la Lituanie

M^{me} Maria LEISSNER, ambassadrice itinérante pour la démocratie, présidence suédoise de l'Union européenne

19h00 **Table ronde de haut niveau :
l'avenir des élections**

Présidence **M. Mykola ONISHCHUK**, ministre de la Justice, Ukraine

Modérateur **M. Andrey KULIKOV**, ICTV, Ukraine

Dame Audrey GLOVER, directrice, Electoral Reform International Services, Royaume-Uni

Ambassadeur István GYARMATI, président, Centre international pour la transition démocratique (ICDT), Hongrie

M. Jan HELGESEN, président de la Commission européenne de la démocratie par le droit

P^r Pippa NORRIS, professeur en politique comparée à la John F. Kennedy School of Government, université de Harvard, Etats-Unis (par visioconférence)

M. Bill SWEENEY, président, Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)

20h30 **Clôture de la première séance plénière**

20h45 **Réception de bienvenue au salon de réception du gouvernement**

Deuxième jour : jeudi 22 octobre 2009

Thème 1 : Elections générales dans une démocratie moderne

Atelier 1A

Séance de matinée, 9h30-12h30

**Renforcer la légitimité des élections :
lois, institutions et processus**

L'atelier examinera l'impact des différents modes de scrutin sur les résultats des élections et sur l'aptitude à former des gouvernements responsables. Il étudiera les moyens de renforcer la confiance du public et l'inclusion, y compris les mesures visant à améliorer la représentativité (seuils, lois sur les quotas hommes/femmes), ainsi que les moyens d'optimiser le travail des commissions électorales et des missions d'observation des élections afin de garantir la transparence et la responsabilité.

Les intervenants examineront la manière dont les systèmes électoraux répondent aux changements de la société tels que la mondialisation et l'usage croissant des nouvelles technologies, ainsi que l'impact de la personnalisation de la politique sur la légitimité des élections.

- Présidence* **M. Mevlüt ÇAVUŞOĞLU**, Vice-Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (TR, GDE)
- Modérateur* **M. Peter WARDLE**, directeur exécutif, Commission électorale du Royaume-Uni
- Rapporteur* **M. Kåre VOLLAN**, expert en matière de systèmes électoraux, Norvège
- M. Srdjan DARMANOVIC**, membre de la Commission de Venise, Monténégro
- M^{me} Lydie ERR**, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (LU, SOC) et membre de la Commission de Venise
- Pr Mark N. FRANKLIN**, professeur de politique comparée, Institut universitaire européen, Florence, Italie

Juge Manuel GONZALEZ OROPEZA, juge de la Cour suprême pour les élections au Mexique

M^{me} Anna SOLYOM, chef de projet, Relations internationales, The Association of European Election Officials (ACEEEO), Budapest, Hongrie

M. Jonathan STONESTREET, conseiller électoral principal, OSCE, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, Pologne

Thème 1 : Elections générales dans une démocratie moderne

Atelier 1B

Séance d'après-midi, 14h30-17h30

Le rôle des partis politiques dans les processus électoraux

L'atelier examinera la responsabilité des partis politiques dans la promotion de la stabilité et du dialogue avant, pendant et après les élections. Il réfléchira sur les règles régissant les listes des partis et la sélection des candidats, et leur impact sur la représentativité.

Les intervenants aborderont le phénomène de la « démocratie par sondages d'opinion » et de la personnalisation de la politique, et leurs impacts sur les pratiques démocratiques. De plus, les opportunités et menaces engendrées par l'utilisation des nouveaux médias et des TIC dans les campagnes électorales des partis seront évaluées.

Présidence **M^{me} Maryna STAVNIYCHUK**, membre de la Commission de Venise, directeur adjoint, Secrétariat du Président de l'Ukraine

Modérateur **M. David WILSHIRE** (UK, DEG), membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Rapporteur **D^r Peter FERDINAND**, professeur agrégé de sciences politiques, université de Warwick, Royaume-Uni

P^r Rachel GIBSON, professeur en science politique, université de Manchester, Royaume-Uni

M. Andreas GROSS, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CH, SOC) et vice-président du Conseil des élections démocratiques

M. Alexander ISKANDARIAN, directeur du Caucasus Institute, Erevan, Arménie

M. Igor MINTOUSSOV, président du Conseil de direction du « Niccolo M », Centre de conseil politique, Fédération de Russie

M. Mykhaylo OKHENDOVSKYY, membre de la Commission électorale d'Ukraine

P^r László TRÓCSÁNYI, membre suppléant de la Commission de Venise, Hongrie,

P^r Carlo RUZZA, professeur en sociologie, université de Leicester, Royaume-Uni

Thème 2 : Elections à différents niveaux et processus participatifs

Atelier 2A

Séance de matinée, 9h30-12h30

**Renforcer la participation et l'inclusion dans les scrutins,
notamment au niveau local**

L'objectif de cet atelier est d'identifier des stratégies d'atténuation de la déchéance du droit de vote des électeurs et de renforcement de la participation des femmes, des minorités, des étrangers et des groupes défavorisés dans les processus électoraux. De nombreux travaux innovants sont menés au niveau local de la gouvernance, et des exemples de bonnes pratiques favorisant les formes complémentaires de participation des citoyens aux élections seront explorés (consultations, jurys de citoyens, chefs des communautés, référendums, etc.).

Les outils, instruments et TIC pour améliorer la participation, la communication politique et l'inclusion seront également évalués.

Présidente et modératrice **M^{me} Antonella VALMORBIDA**, présidente de la commission société civile et démocratie de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Rapporteur **P^r Robin HAMBLETON**, faculté de l'environnement et des technologies, University of the West of England, Royaume-Uni

M. Hamazasp DANIELYAN, responsable du suivi et de l'évaluation, Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), Arménie

M. Anatoliy FEDORCHUK, maire de Boryspil, Ukraine

P^r Yvonne GALLIGAN, professeur de politique comparée, Queen's University, Belfast

D^r Henk VAN DER KOLK, professeur agrégé de science politique, université de Twente, Pays-Bas

M. Paul-Henri PHILIPS, représentant belge du Comité sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Belgique

Thème 2 : Elections à différents niveaux et processus participatifs

Atelier 2B

Séance d'après-midi, 14h30-17h30

Elections à différents niveaux de gouvernance : impacts mutuels et synergies

L'atelier portera sur l'évaluation des relations entre les élections de différents niveaux (territorial, national et supranational) et l'identification de bonnes pratiques dans les élections locales et leur pertinence pour les systèmes électoraux à d'autres niveaux. Il s'interrogera sur les moyens pour les responsables politiques de relever le défi de la faible participation aux scrutins (campagnes de mobilisation des électeurs, recours aux nouveaux médias, vote obligatoire, etc.).

Les participants exploreront les disparités et les tendances observées en Europe ((dé)polarisation idéologique, confiance dans les processus électoraux, etc.) ainsi que les réponses à ces dernières.

Présidence **M. Anatoliy TKACHUK**, vice-ministre du Développement régional et de la Construction de l'Ukraine

Modérateur **Dame Audrey GLOVER**, directrice, Electoral Reform International Services, Royaume-Uni

Rapporteur **Pr Hermann SCHMITT**, chargé de recherche et de sciences politiques, université de Mannheim, Allemagne

Pr Michael GALLAGHER, professeur de politique comparée, Trinity College, Dublin, Irlande

M^{me} Sandra PERNAR, directeur exécutif, Gong, Zagreb, Croatie

M. Ola PETTERSSON, Programme sur les processus électoraux, International IDEA, Suède

M^{me} Nataliya ROMANOVA (UA, GILD), Vice-Présidente du Congrès, vice-présidente de l'Association des pouvoirs locaux et régionaux d'Ukraine, présidente du Conseil régional de Chernigiv

**Thème 3 : Médias et société civile :
acteurs principaux des élections démocratiques**

Atelier 3A

Séance de matinée, 9h30-12h30

Le rôle des médias pour garantir des élections équitables

L'atelier partira du principe que des médias indépendants et pluralistes sont une condition préalable à une couverture équitable des élections. Il examinera l'importance des analyses des médias pendant les périodes électorales ainsi que les droits et les responsabilités des médias dans les sondages d'opinion, les campagnes électorales et l'observation des élections.

Les intervenants s'intéresseront aux responsabilités des gouvernements pour garantir la liberté des médias. Ils examineront également les risques et perspectives que présentent les nouveaux médias pour des élections libres et justes.

Présidence **M. Konstantyn KVURT**, directeur exécutif de l'OING Internews Ukraine

Modérateur **M. Robert PARSONS**, éditeur international de France 24, Royaume-Uni

Rapporteur **M^{me} Corina CEPOI**, directrice de projet du Centre de journalisme indépendant de Moldova

M. Pierre GARRONE, chef de la Division des élections et des référendums, Secrétariat de la Commission de Venise, Conseil de l'Europe

M^{me} Barbi PILVRE, journaliste et membre du conseil d'administration du Network of Estonian Non-profit Organisations (NENO)

M. Andriy SHEVCHENKO, membre du Parlement, premier vice-président de la Commission sur la liberté d'expression et d'information de l'Ukraine, ancien journaliste

M^{me} Ljiljana ZUROVAC, directeur exécutif, Conseil de presse en Bosnie-Herzégovine

**Thème 3 : Médias et société civile :
acteurs principaux des élections démocratiques**

Atelier 3B

Séance d'après-midi, 14h30-17h30 (salle plénière)

La société civile, moteur d'élections transparentes et inclusives

L'atelier soulignera la contribution de la société civile aux bonnes pratiques électorales et mènera une réflexion sur l'importance d'un dialogue ouvert entre les différentes parties prenantes. Il examinera la façon dont les ONG opèrent comme gardiennes et moteurs des réformes électorales, et s'interrogera sur le meilleur moyen pour la société civile de contribuer à l'élaboration et à l'évaluation de la législation électorale.

Les intervenants aborderont le rôle de la société civile dans la promotion de l'éducation politique des candidats et des électeurs, et examineront des exemples de bonnes pratiques liées au financement des élections, aux campagnes et à l'observation.

Présidence **M. Ihor POPOV**, directeur adjoint, Secrétariat du Président de l'Ukraine

Modérateur **M. Michael HANCOCK** (UK/ADLE), membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Rapporteur **M. Cyril RITCHIE**, représentant de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

M. Igor BOTAN, directeur exécutif, Association pour la démocratie participative (ADEPT), Moldova

M^{me} Nel VAN DIJK, directeur de l'Institut pour la participation politique, Pays-Bas

M^{me} Natalia DNIPRENKO, directeur des relations publiques du Secrétariat, Cabinet des ministres d'Ukraine

M. Ihor KOHUT, directeur de l'Ecole des études politiques d'Ukraine, président du conseil d'administration de l'Agence pour les initiatives législatives, Ukraine

Systèmes électoraux : renforcer la démocratie au XXI^e siècle

M. Konstantyn KVURT, directeur exécutif de
l'OING Internews Ukraine

M^{me} Ariane RODERT, consultante sur le Code de
bonne pratique pour la participation civile au
processus décisionnel, Suède

Troisième jour : vendredi 23 octobre 2009

10h-13h30 Séance plénière de clôture

Présidence **M. Keith WHITMORE** (UK, GILD), membre du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Contribution du président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

M. Jean-Marie HEYDT, président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Rapports des ateliers par les rapporteurs des ateliers

M. Kåre VOLLAN, rapporteur de l'atelier 1A

D^r Peter FERDINAND, rapporteur de l'atelier 1B

P^r Robin HAMBLETON, rapporteur de l'atelier 2A

P^r Hermann SCHMITT, rapporteur de l'atelier 2B

M^{me} Corina CEPOI, rapporteur de l'atelier 3A

M. Cyril RITCHIE, rapporteur de l'atelier 3B

Résultats et conclusions du Forum pour l'avenir de la démocratie 2009

Présidence **M. Lluís Maria de PUIG**, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Rapporteurs généraux

M. Yuri KLUCHKOVSKY, directeur adjoint de la Commission de l'Etat pour le développement et pour l'autonomie locale, Verkhovna Rada, Ukraine

M. Hendrik DAEMS (BE, ALDE), membre de la commission des questions politiques, Assemblée parlementaire

M. Jean-Claude FRÉCON (FR, SOC), Vice-Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Chambre des pouvoirs locaux)

Présentation des conclusions du Forum

M. Yuri KLUCHKOVSKY

Clôture de la session 2009 et invitation à la session 2010

Allocution de clôture par l'Ukraine, pays hôte

M. Oleksandr HORIN, vice-ministre des Affaires étrangères de l'Ukraine

Allocution de clôture par l'Arménie, pays hôte du Forum pour l'avenir de la démocratie 2010

M. Zorab MNATSAKIAN, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, représentant permanent de l'Arménie auprès du Conseil de l'Europe

Allocution de clôture par le Conseil de l'Europe

M. Lluís Maria de PUIG, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Annexe II

Code de bonne pratique pour la participation civile dans le processus décisionnel

Adopté par la Conférence des OING lors de sa réunion le 1^{er} octobre 2009

I. Introduction

L'une des principales préoccupations des démocraties modernes réside dans la désaffection des citoyens vis-à-vis des processus politiques. Dans ce contexte, la société civile constitue un élément important du processus démocratique. Elle donne aux citoyens un moyen alternatif, parallèlement à ceux des groupes de pression et des partis politiques, de véhiculer des points de vue différents et garantir la prise en compte de divers intérêts dans le processus décisionnel politique.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu en octobre 2007 – dans la Recommandation (2007)14 – « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques ».

Lors de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe, qui s'est déroulé en juin 2007 en Suède, les participants ont invité la Conférence des OING du Conseil de l'Europe à élaborer un Code de bonne pratique sur la participation civile au processus décisionnel, qui couvre des thèmes tels que les mécanismes de participation des ONG au processus de décision et l'implication de la société civile aux politiques publiques.

La Conférence des OING est partie de cet état de fait en acceptant la responsabilité de rédiger le Code de bonne pratique sur la participation civile au processus décisionnel. Ce document définit la raison d'être, le cadre et les moyens d'un renforcement de la participation civile. Il a été élaboré par des représentants expérimentés de la société civile, dans le cadre d'un processus de consultation paneuropéen, il a été testé et commenté par les membres d'organisations non

gouvernementales nationales et internationales et il est déjà utilisé par des militants et des représentants des pouvoirs publics.

La Conférence des OING du Conseil de l'Europe a réalisé un instrument qui se veut convivial, structuré et pragmatique destiné aux décideurs et à la société civile organisée, y compris les ONG. Elle contribue ainsi à faciliter leurs interactions et leur collaboration, et à renforcer leurs moyens d'action et leur participation au processus démocratique.

Le Code constitue un répertoire de bonnes pratiques. Il est donc clair qu'il n'a pas de caractère contraignant, qu'il ne prescrit pas de règles et qu'il ne nécessite pas de mécanismes d'exécution. Il offre à toutes les parties prenantes du système démocratique des lignes directrices inspirées de l'expérience concrète de dialogue et de coopération entre les ONG et les pouvoirs publics. Le but ultime est de faciliter leurs interactions et leur collaboration, et de renforcer les moyens d'action et de participation des citoyens au processus démocratique aux niveaux local, régional et national.

La Conférence a demandé l'avis et la contribution d'autres organes du Conseil de l'Europe. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se sont félicités du Code de bonne pratique : le Congrès est disposé à contribuer à sa promotion et à l'employer dans son travail, tandis que l'Assemblée parlementaire a mis en relief l'importance des outils électroniques pour la participation.

Cet instrument pourrait et devrait avoir des effets politiques. Il donnera un élan et soutiendra la tendance actuelle des pouvoirs locaux, régionaux et nationaux à consulter la société civile et à collaborer avec elle grâce aux outils modernes de gouvernance démocratique, tout en développant la participation des citoyens à la vie publique.

II. Objectifs et groupes-cibles

L'objectif principal de ce Code de bonne pratique est de concourir à la création d'un environnement favorable aux ONG dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et au Bélarus en définissant au niveau européen un ensemble de principes généraux, lignes directrices, outils et mécanismes pour la participation civile au processus décisionnel

politique. Le Code est censé s'appliquer aux niveaux local, régional et national. Il se fonde sur les expériences concrètes des ONG des divers pays d'Europe mettant en commun les bonnes pratiques et méthodes éprouvées pour entamer le dialogue avec les pouvoirs publics.

Le Code de bonne pratique se propose en outre d'être pour toutes les ONG, du niveau local au niveau international, un outil utile et efficace dans leur dialogue avec les parlements, gouvernements et pouvoirs publics. Il entend être interactif et concret pour pouvoir servir aussi bien aux ONG qu'aux pouvoirs publics dans les divers pays d'Europe. Pour encourager son application, il sera accompagné d'une banque d'études de cas, ainsi que d'une série d'outils pratiques.

Le Code de bonne pratique est destiné aux ONG nationales, y compris à leurs antennes régionales et locales, des Etats membres du Conseil de l'Europe et du Bélarus, ainsi qu'aux organisations œuvrant au niveau européen et international.

Les pouvoirs publics constituent une autre cible, c'est-à-dire les parlements, gouvernements et administrations publiques aux niveaux local, régional et national. Cette cible est certes vaste, mais il est prévu que certaines parties du Code pourraient être utilisées à tous les niveaux de l'administration publique.

III. Cadre général de la participation civile

III.1 Paramètres de la société civile

La contribution des ONG et de la société civile organisée est indispensable au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme. La Recommandation (2007) 14 du Comité des Ministres donne des ONG la définition suivante : « Les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents ». Le Code de bonne pratique utilise le terme pour faire référence à la société civile organisée, englobant les groupes de bénévoles, les organisations à but non lucratif, les associations, les fondations, les œuvres de bienfaisance, ainsi que les mouvements associatifs et militants d'une communauté géographique ou d'intérêts. Les valeurs qui sont au cœur des activités des ONG sont centrées sur la justice

sociale, les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. L'objet des ONG est de servir les causes correspondantes et d'améliorer la vie des gens.

Les ONG forment une composante essentielle de la participation dans une société ouverte et démocratique, en ce qu'elles mobilisent de très nombreux individus. Le fait que bon nombre de ceux-ci soient également des *électeurs* souligne leur lien complémentaire avec la démocratie représentative.

Les ONG peuvent apporter au processus décisionnel un plus en termes de savoirs et d'expertise indépendante. C'est ce qui a conduit tous les niveaux de gouvernement – local, régional et national – ainsi que les institutions internationales à s'appuyer sur l'expérience et la compétence des ONG pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques. Les ONG bénéficient d'une confiance sans égale de leurs adhérents et de la société pour exprimer leurs préoccupations, représenter leurs intérêts et les mobiliser pour diverses causes, de sorte qu'elles apportent une contribution essentielle à l'élaboration de politiques.

Le présent texte souligne la contribution de la *société civile organisée* au processus démocratique ; il ne s'attache pas à la question connexe de la participation civique, c'est-à-dire de celle des *individus*. La mise en place d'associations et d'organisations au niveau de la communauté est considérée ici comme un acte d'organisation sociale autonome, non exclusivement centré sur l'action individuelle. Les groupes organisés sont là pour faire connaître les besoins de leurs adhérents et promouvoir les intérêts de la société au sens large ; ils servent donc de canal de participation et de multiplicateur pour l'engagement des citoyens.

III.2 Les principes fondamentaux de la participation civile

Pour promouvoir une relation constructive, les ONG et les pouvoirs publics aux différents niveaux doivent fonder leur action sur les principes communs suivants :

Participation

Les ONG recueillent et relayent les opinions de leurs membres, des groupes d'usagers et des citoyens concernés. Cette contribution

confère une valeur essentielle au processus décisionnel politique, en renforçant la qualité, la compréhension et l'applicabilité à plus long terme de l'initiative politique. L'une des conditions préalables à l'application de ce principe est que les processus de participation soient ouverts et accessibles et fondés sur des paramètres de participation définis d'un commun accord.

Confiance

Une société ouverte et démocratique repose sur l'interaction franche et loyale entre les acteurs et les secteurs. Bien que les ONG et les pouvoirs publics aient à jouer des rôles différents, l'objectif commun d'améliorer la vie des gens ne peut être atteint de manière satisfaisante que s'il repose sur la confiance, ce qui implique transparence, respect et fiabilité réciproque.

Rendre des comptes et transparence

Agir dans l'intérêt public exige ouverture, responsabilité, clarté et obligation de rendre des comptes tant de la part des ONG que des pouvoirs publics, la transparence étant de mise à toutes les étapes.

Indépendance

Il faut que les ONG soient reconnues comme des instances libres et indépendantes en ce qui concerne leurs buts, décisions et activités. Elles ont le droit d'agir en toute indépendance et de défendre des positions différentes de celles des autorités avec lesquelles elles peuvent coopérer par ailleurs.

III.3 Les conditions requises pour la participation civile

Les conditions nécessaires à la vie associative sont bien connues. Conformément à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme, elles requièrent liberté d'expression (article 10) et liberté de réunion et d'association (article 11).

Pour garantir l'intégration – sans discrimination – des contributions essentielles des ONG dans le processus décisionnel politique, il faut un environnement favorable à savoir l'Etat de droit, l'adhésion aux

principes démocratiques fondamentaux, la volonté politique, une législation appropriée, des procédures claires et précises, un soutien et des ressources à long terme pour une société civile durable et des espaces partagés pour dialoguer et coopérer. Ces conditions permettent d'établir entre les ONG et les pouvoirs publics une relation constructive fondée sur la confiance réciproque et la compréhension mutuelle pour une *démocratie participative*.

IV. Modes de participation

Pour atteindre l'objectif principal du Code de bonne pratique et garantir son utilité et son applicabilité concrète pour les ONG associées au processus décisionnel politique, la présente section indique dans les grandes lignes les formes que pourrait revêtir la participation de la société civile.

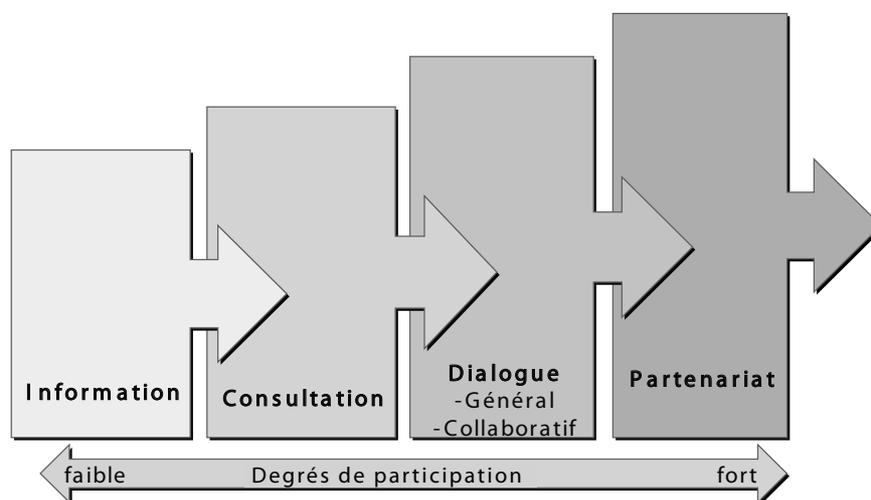
Le processus présente deux dimensions étroitement liées. La section IV.1 décrit tout d'abord les niveaux de participation par ordre d'intensité croissante et, de la simple mise à disposition d'informations à la consultation, au dialogue et enfin, au partenariat entre ONG et pouvoirs publics. La section IV.2 expose ensuite les phases du processus décisionnel politique à savoir les six étapes suivies par les pouvoirs publics, de l'établissement du programme à son application en passant par le suivi et la reformulation.

Une section distincte (IV.3) propose des outils applicables aux diverses étapes et offrant un soutien transversal au processus de participation.

La combinaison de ces éléments forme une matrice de participation civile (V) qui permet de visualiser la nature interdépendante du processus.

IV.1 Les différents degrés de participation

L'implication des ONG aux différentes étapes du processus décisionnel politique est fonction de l'intensité de la participation. On distingue quatre degrés de participation, à savoir par ordre croissant : information, consultation, dialogue et partenariat. Ils peuvent s'appliquer indifféremment à toutes les étapes du processus décisionnel, mais ils sont souvent particulièrement pertinents à certains niveaux du processus.



1. Information

L'accès à l'information est le fondement de toutes les étapes ultérieures de l'implication des ONG dans le processus décisionnel politique. C'est un degré de participation relativement faible qui consiste d'ordinaire en l'offre unilatérale d'information par les pouvoirs publics sans exigence ou attente d'interaction avec les ONG ni d'implication de celles-ci.

L'information est utile à toutes les étapes du processus décisionnel.

2. Consultation

C'est une forme d'initiative dans laquelle les pouvoirs publics demandent aux ONG leur avis sur un sujet précis ou sur l'élaboration d'une politique spécifique. La consultation consiste d'ordinaire pour les autorités à informer les ONG des développements politiques en cours et à demander commentaires, avis et retour. L'initiative et les thèmes n'émanent pas des ONG, mais des pouvoirs publics.

La consultation concerne toutes les étapes du processus décisionnel, en particulier la rédaction, le suivi et la reformulation.

3. Dialogue

L'initiative d'un dialogue peut être prise par l'un ou l'autre côté ; le dialogue peut être **général** ou **collaboratif**.

Le dialogue général est un processus de communication bidirectionnel fondé sur des intérêts réciproques et des objectifs susceptibles d'être communs, pour assurer un échange de vues régulier. Cela va des auditions publiques ouvertes à tous aux réunions spécialisées entre ONG et pouvoirs publics. La discussion conserve un caractère très général et n'est pas expressément liée à un processus particulier d'élaboration d'une politique.

Le dialogue collaboratif se fonde sur l'intérêt réciproque pour l'élaboration d'une politique spécifique. Il conduit d'ordinaire à une recommandation, stratégie ou législation commune. Il est plus dynamique que le dialogue général, puisqu'il consiste en des réunions conjointes, souvent fréquentes et régulières, visant à élaborer ensemble de grandes stratégies politiques et conduisant souvent à des résultats acceptés d'un commun accord.

Le dialogue est très apprécié à tous les niveaux du cycle d'élaboration politique mais il revêt une importance déterminante pour l'établissement d'un programme, sa rédaction et sa reformulation.

4. Partenariat

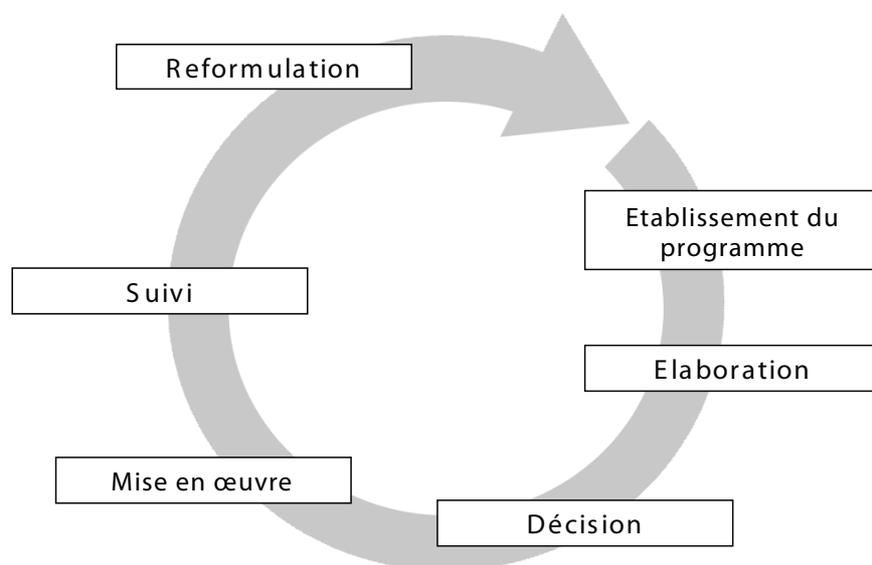
Un partenariat suppose des responsabilités partagées à chaque étape du processus décisionnel politique de l'établissement du programme, l'élaboration, la décision et jusqu'à la mise en œuvre de la décision politique. Il représente la forme de participation la plus élevée.

A ce niveau, les ONG et les pouvoirs publics se réunissent pour une étroite coopération tout en veillant à ce que cette situation de partenariat n'empêche pas les ONG de conserver leur indépendance, leur droit de faire connaître leurs opinions et d'agir en conséquence. Le partenariat peut inclure des activités telles que la délégation d'une tâche concrète à une ONG par exemple la fourniture d'une prestation ainsi que des forums participatifs et la mise en place d'instances co-décisionnelles y compris pour l'allocation de ressources.

Le partenariat peut intervenir à toutes les phases du processus décisionnel ; il est particulièrement utile lors des phases de définition ou de mise en œuvre d'un programme.

IV.2 Les étapes du processus décisionnel politique

Le cycle ci-dessous définit les six différentes étapes du processus décisionnel politique : établissement du programme, élaboration d'une politique, prise de décision, mise en œuvre de la politique, suivi et reformulation de la politique. Chaque étape offre des possibilités d'interaction pour les ONG et les pouvoirs publics.



1. Etablissement du programme

Le programme politique est arrêté d'un commun accord par le parlement et le gouvernement, mais il peut être façonné par des ONG ou groupes d'ONG en organisant des campagnes et des groupes de pression sur divers problèmes, besoins et préoccupations. Les nouvelles initiatives politiques sont souvent dues à l'influence des campagnes que mènent les ONG. Durant cette phase, celles-ci visent à influencer les décideurs au nom d'un intérêt collectif et leur mode d'action se veut complémentaire du débat politique.

Contributions des ONG :

- **Action militante** : soulever des questions, formuler les problèmes et besoins de groupes d'utilisateurs spécifiques, défendre un point particulier ou un intérêt public général qui ne soit pas encore couvert par la législation ou d'autres documents, instruments ou mesures politiques ;
- **Information et sensibilisation** : faire connaître les opinions des ONG aux pouvoirs publics, impliquer et représenter les membres, les utilisateurs et les principaux groupes de citoyens et faire office d'intermédiaires pour atteindre les citoyens ; écouter, réagir et informer ;
- **Expertise et conseils** : les spécialistes d'une question précise jouent un rôle essentiel dans la définition du programme politique. Leurs analyses et recherches permettent de recenser les besoins – actuels et futurs – de la société et offrent des perspectives d'un intérêt primordial ;
- **Innovation** : développement de nouvelles solutions et approches ; démonstration de la manière dont elles peuvent être incorporées dans le programme politique ;
- **Fourniture de services** : les ONG sont des acteurs clés dans la mise en place de politiques et la création de services alternatifs ou manquants pour un groupe spécifique d'utilisateurs.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Partage de l'information** : Fournir des informations précises récentes en temps utile dans un format accessible à toutes les parties concernées ;
- **Procédures** : Mettre au point et adopter un processus décisionnel transparent et y adhérer. Proposer des procédures de participation claires, publiques et accessibles ;
- **Fourniture des moyens** : Permettre la participation active de la société civile en offrant par exemple, une contribution financière, une aide en nature ou la mise à disposition de services administratifs ;

- **Réactivité** : Assurer une active participation des représentants de l'autorité publique concernée ; écouter, réagir et faire des remarques.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
 - **Accès aisé et public** à des informations pertinentes, exactes et d'actualité sur le processus politique, les documents et les décideurs politiques, par exemple, bases de données en ligne ;
 - **Recherche** pour comprendre un problème préoccupant et élaborer des solutions possibles ;
 - **Campagne et actions** des ONG, centrées sur la sensibilisation : par exemple, des documents de prises de position, affiches et brochures, sites web, communiqués de presse et manifestations publiques ;
 - **Site web** avec accès général aux documents clés et annonce de manifestations publiques.
- **Consultation** :
 - **Pétition**, par des outils en ligne, tels que pétition électronique ou forum web ;
 - **Consultation**, en ligne ou autres techniques, pour recueillir des données sur les intérêts et suggestions des parties prenantes.
- **Dialogue** :
 - **Auditions et forums publics** avec les parties intéressées en vue d'identifier et de comprendre les sensibilités et les intérêts des différents groupes ;
 - **Forums et futurs conseils de citoyens** pour discuter avec les citoyens et les ONG ;
 - **Interlocuteur gouvernemental** permettant à la société civile d'avoir accès à l'information concernant les initiatives politiques en cours.
- **Partenariat** :
 - **Groupe de travail ou comité** mis en place en tant que groupe expert permanent ou ad hoc pour donner des conseils et exprimer les souhaits.

2. Elaboration

Les pouvoirs publics ont d'habitude des procédures bien ancrées pour ce qui est de l'élaboration d'une politique. Les ONG interviennent souvent pour recenser les problèmes, proposer des solutions et étayer leurs propositions au moyen d'interviews ou d'études. Faciliter les possibilités de consultation doit être un élément clé de cette phase, de même que les diverses formes de dialogue pour recueillir les contributions des principaux partenaires.

Contribution des ONG :

- **Action militante** : Garantir que les besoins et les intérêts des partenaires concernés par le projet de politique soient dûment pris en considération ;
- **Information et sensibilisation** : Les ONG informent leurs membres, les usagers et les principaux groupes de citoyens sur le processus d'élaboration ;
- **Expertise et conseils** : Fournir des analyses et des travaux de recherche sur les questions à l'examen ou mentionner les points complémentaires à insérer dans le projet de politique ;
- **Innovation** : Proposer des solutions via l'adoption de nouvelles approches, de mesures pratiques et de modèles concrets qui soient bénéfiques aux groupes spécifiques d'usagers ;
- **Fourniture de services** : Contribution à l'élaboration de politiques pour garantir que les intérêts spécifiques des usagers soient dûment pris en considération et que les conditions requises soient remplies ;
- **Fonction de veille** : Suivre le processus d'élaboration pour s'assurer que les préoccupations du partenaire sont prises en considération et que le processus est inclusif et transparent.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Information** : Fournir régulièrement des informations complètes sur les processus de consultation en cours ;
- **Procédures** : Développer et adopter des normes minimales de consultation : définir des objectifs clairs et précis, les règles de participation, les délais, les contacts, etc. Organiser des réunions consultatives ouvertes, et inviter notamment tous les partenaires potentiels ;

- **Fourniture de moyens** : Prévoir des délais suffisants et des modes de consultation appropriés pour garantir la participation des différents niveaux de la société civile ;
- **Réactivité** : Veiller à la participation active des représentants des pouvoirs publics concernés ; écouter, réagir et assurer un commentaire en retour aux réponses de la consultation.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
 - **Accès public et gratuit aux documents politiques**, mise en place en particulier d'un seul et unique point d'information pour l'élaboration de politiques cette information étant mise à disposition dans différents formats afin d'atteindre l'ensemble du public ;
 - **Site web** avec accès général aux principaux documents et annonce de manifestations publiques ;
 - **Campagnes et groupes de pression** pour moduler le projet politique au moyen de documents de prises de position, courriers et de manifestes ;
 - **Diffusion sur le web** d'auditions, de réunions et de débats permettant aux internautes de les suivre en temps réel ;
 - **Réalisation d'études** pour fournir un apport au processus d'élaboration des politiques.
- **Consultation et dialogue** :
 - **Auditions et panels de questions et réponses** avec les partenaires en vue d'identifier et de comprendre les sensibilités et les préoccupations et de recueillir des propositions, en face à face ou en ligne ;
 - **Séminaires d'experts et réunions** associant des experts au lancement de recherches ou d'études spécialisées qui puissent servir lors de l'élaboration ;
 - **Comités multipartenaires et organes consultatifs** composés de représentants du secteur ONG ou en comprenant ; ces comités ou organes consultatifs peuvent être permanents ou ad hoc.

- **Partenariat :**
 - **Corédaction :** participation active aux aspects rédactionnels du processus législatif.

3. Décision

La prise de décision politique revêt des formes diverses selon le contexte et la législation de chaque Etat. Elle présente des caractéristiques communes comme la définition d'une directive gouvernementale par un ministère ou une législation (par exemple, l'adoption d'une loi par un vote parlementaire) ou un référendum public qui requiert ensuite une législation d'application. Les projets de loi et les motions devraient être ouverts à la contribution et à la participation des ONG. Les pouvoirs publics devraient tenir compte des différents opinions et avis préalablement à la prise de décision. A ce stade, la consultation est indispensable à une décision éclairée. Cela étant, le pouvoir de décision revient en définitive aux pouvoirs publics à moins que la décision ne soit prise par un vote public, un référendum ou un mécanisme de codécision.

Contribution des ONG :

- **Action militante :** exercer une influence sur les décideurs avant un vote ;
- **Information et sensibilisation :** informer leurs membres, les usagers et les principaux groupes de citoyens sur les décisions politiques et leurs effets potentiels ;
- **Expertise et conseils :** proposer une analyse détaillée pour informer et influencer les décideurs ;
- **Fonction de veille :** suivre le processus décisionnel, veiller à ce qu'il soit démocratique, transparent et d'une efficacité optimale.

Responsabilité des pouvoirs publics :

- **Information :** fournir des informations sur les politiques en cours de décision ;
- **Procédures :** proposer et suivre les procédures pour les mécanismes de codécision le cas échéant ;

- **Fourniture de moyens** : permettre et soutenir la participation active de la société civile en associant les ONG à la phase décisionnelle ;
- **Réactivité** : écouter, prendre en considération la contribution de la société civile et apporter les réponses pertinentes.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
 - **Organiser des campagnes et des groupes de pression pour exercer une influence** sur les décideurs, par exemple, au moyens de tracts, sites web, communiqués de presse et de manifestations publiques.
- **Consultation et dialogue** :
 - **Sessions plénières ou réunions de commissions publiques** afin de garantir le libre accès aux débats lors de la prise de décision.
- **Partenariat** :
 - **Décision conjointe** dans le cadre de forums, conférences de consensus et autres réunions participatives ;
 - **Codécision**, par exemple pour l'établissement participatif de budgets.

4. Mise en œuvre

C'est dans cette phase que nombre d'ONG sont les plus actives, par exemple dans la fourniture de services et l'exécution des projets. Une grande partie du travail accompli par les ONG aux phases précédentes consiste notamment à essayer d'exercer une influence sur la mise en œuvre de la politique. Cette phase est particulièrement importante pour garantir l'obtention du résultat recherché. L'accès à une information claire et transparente sur les attentes et les possibilités est très important à ce stade, de même que les partenariats actifs.

Contribution des ONG :

- **Information et sensibilisation** : prioritairement centrée sur la sensibilisation du public, explication des avantages ou des inconvénients et des incidences de la politique ;

- **Fourniture de services** : souvent le seul acteur pour la mise en œuvre des initiatives politiques, portant la responsabilité principale de la fourniture des services en question ;
- **Fonction de veille** : évaluer et s'assurer que la politique est mise en œuvre comme prévu et sans effets connexes préjudiciables.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Information** : fournir des informations sur les stratégies mises en œuvre, les procédures d'appels d'offres et les lignes directrices des projets ;
- **Procédures** : suivre les règles et règlements décidés pour la mise en œuvre des politiques ;
- **Fourniture de moyens** : permettre la participation active de la société civile dans la phase de mise en œuvre en offrant par exemple des crédits budgétaires, un soutien en nature ou des prestations administratives ;
- **Réactivité** : être disponible et réagir aux besoins spécifiques liés à la mise en œuvre de la politique.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
 - **Accès public et libre** aux documents du secteur public se rapportant aux projets et aux décisions de mise en œuvre ;
 - **Site web** avec accès général aux documents clés et annonce des manifestations publiques ;
 - **Alertes par mail** annonçant les projets à venir et les possibilités de financement ;
 - **Questions récurrentes** en ligne ou autres canaux pour présenter des informations sous forme de questions et réponses, l'objectif étant d'apporter aide et conseils pratiques ;
 - **Publication des appels d'offres** pour assurer l'ouverture et la transparence de la procédure d'offre de services.

- **Consultation :**
 - **Manifestations, conférences, forums et séminaires** pour informer les ONG et le public de la mise en œuvre de la politique et en discuter avec eux.
- **Dialogue :**
 - **Séminaires de renforcement des capacités** pour améliorer les connaissances et les compétences ayant trait à la mise en œuvre ;
 - **Séminaires de formation** pour les ONG et les pouvoirs publics portant sur des sujets spécifiques par rapport à la mise en œuvre, tels que la soumission de projets et les demandes de financement.
- **Partenariat :**
 - **Partenariat stratégique** entre ONG et pouvoirs publics pour mettre la politique en œuvre : pouvant aller d'un petit projet pilote à la pleine responsabilité de la mise en œuvre.

5. Suivi

A ce stade, le rôle des ONG est de suivre et d'évaluer les résultats de la politique mise en œuvre. Il importe d'avoir mis en place un système de suivi efficace et transparent qui garantisse que le programme/la politique atteigne l'objectif fixé.

Contribution des ONG :

- **Action militante :** suivre et faire savoir si l'initiative politique a atteint les bénéficiaires visés et produit les résultats escomptés pour la société ;
- **Expertise et conseils :** recueillir des preuves ou faire des études sur l'impact de la politique, notamment en ayant recours aux laboratoires d'idées et instituts de recherche ;
- **Fourniture de services :** observer et contrôler les incidences du programme en termes de qualité, durabilité, efficacité et donner des exemples de cas concrets ;

- **Fonction de veille** : rôle prioritaire dans le suivi des incidences de la politique pour veiller à ce que les objectifs envisagés soient atteints.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Information** : fournir des informations sur la situation actuelle d'une politique ;
- **Réactivité** : écouter et réagir aux points spécifiques soulevés par les ONG et la société civile.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
 - **Accès public et gratuit aux informations** concernant l'avancement d'une politique ;
 - **Recueil de données** portant sur des situations et des statistiques concernant l'exécution d'un projet ;
 - **Evaluation** d'une politique et de son impact par l'organisation de conférences et l'établissement de rapports ;
 - **Etudes** indépendantes pour en tirer les enseignements clés.
- **Consultation** :
 - Mécanismes de retour pour suivre les progrès, tels que sondages, enquêtes web ou questionnaires.
- **Dialogue** :
 - **Groupe de travail ou comité** composé d'ONG (usagers et de fournisseurs de services) chargé du suivi et de l'évaluation de l'initiative politique.
- **Partenariat** :
 - **Groupe de travail ou comité** composés des ONG et des pouvoirs publics unis au sein d'un partenariat stratégique pour suivre et évaluer l'initiative politique.

6. Reformulation

Conjugués aux besoins évolutifs de la société, les enseignements tirés de l'évaluation de la mise en œuvre d'une politique exigent souvent la reformulation de celle-ci. L'exercice requiert un accès aux

informations et des possibilités de dialogue pour identifier les besoins et les initiatives. Cette reformulation permet le lancement d'un nouveau cycle décisionnel.

Contributions des ONG :

- **Action militante** : faire pression pour une révision de la politique en faisant apparaître les limites ou les effets connexes de la politique en cours pour répondre aux besoins des usagers ou des citoyens ;
- **Expertise et conseils** : mener des recherches et effectuer des analyses pour identifier les lacunes de l'initiative politique en cours et présenter une justification de la reformulation ;
- **Innovation** : élaborer de nouvelles approches pour traiter le problème en question ; l'exercice peut être un élément clé pour une nouvelle politique ;
- **Fourniture de services** : identifier les obstacles et recueillir des preuves pour illustrer les besoins évolutifs qui requièrent une reformulation de la politique.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Information** : fournir des informations sur la possibilité de réexaminer une politique et préciser leur perception des changements requis en la matière ;
- **Procédures** : prévoir des processus de participation clairs, ouverts et accessibles ;
- **Fourniture de moyens** : favoriser et soutenir l'active participation de la société civile ;
- **Réactivité** : écouter les apports des ONG et les prendre en compte pour agir.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
 - **Accès public et libre à l'information** : évaluations, conclusions d'études, autres données concernant la politique en vigueur.

- **Consultation :**
 - **Conférence ou réunion** pour exposer les prochaines étapes prévues par l'instance publique ;
 - **Consultation en ligne** pour recueillir le point de vue de la société civile concernant la manière de donner suite à une politique/à un projet.
- **Dialogue :**
 - **Séminaires et forums délibératifs** pour associer les partenaires concernés à l'élaboration de nouvelles orientations dans le domaine politique, par exemple, World café, Open space, autres méthodes de brainstorming.
- **Partenariat :**
 - **Groupe de travail ou comité** au sein duquel les ONG forment un groupe d'experts conjointement avec d'autres partenaires et les pouvoirs publics dans le but de recommander une politique révisée.

IV.3 Outils et mécanismes transversaux pour la participation civile

Certains des outils ou mécanismes ont été rassemblés dans toute l'Europe au cours de la consultation pour l'élaboration du Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel ; ils offrent un soutien transversal à la participation tout au long du processus décisionnel :

1. Participation électronique

Les outils électroniques offrent un grand potentiel pour améliorer la pratique et la participation démocratiques d'une société civile organisée. Ils peuvent contribuer pour une large part à la transparence, à l'obligation de rendre compte et à la réactivité des institutions, ainsi qu'à la valorisation de l'engagement des citoyens et au renforcement de leur autonomisation ainsi qu'à l'accessibilité et à l'universalité du processus démocratique. Afin que l'on puisse bénéficier pleinement de leur potentiel, les outils électroniques devraient être intégrés par tous les participants au processus politique, y compris les autorités à tous les niveaux et la société civile organisée.

2. Renforcement des capacités pour la participation

Il est indispensable de renforcer les capacités et les compétences des ONG locales, régionales et nationales afin qu'elles puissent être activement associées à la formulation d'une politique, à l'élaboration d'un projet et à la fourniture de services. Le renforcement des compétences peut englober également des séminaires de formation visant à améliorer la compréhension des rôles réciproques des ONG et des pouvoirs publics dans cet engagement ainsi que des programmes d'échange destinés à faciliter la compréhension réciproque des contextes des uns et des autres.

3. Structures pour la coopération entre ONG et pouvoirs publics

Afin de faciliter les rapports entre pouvoirs publics et ONG, un certain nombre de pays ont mis en place des instances de coordination. Celles-ci comprennent, entre autres, des instances gouvernementales (une personne de contact pour la société civile au sein de chaque ministère ou une instance de coordination centrale, par exemple, un interlocuteur unique), des structures conjointes (comités multipartenaires, groupes de travail, conseils d'experts et autres instances consultatives, permanentes ou ad hoc), ou des alliances/coalitions d'ONG qui mettent leurs ressources en commun et développent des positions communes.

4. Documents cadres sur la coopération entre ONG et pouvoirs publics

Dans de nombreux pays européens ont été élaborés des accords-cadres pour définir dans les grandes lignes les initiatives, les rôles et responsabilités et les procédures de coopération. Ces documents définissent clairement les bases de ce type de relation et facilitent ainsi le dialogue continu et la compréhension mutuelle entre ONG et pouvoirs publics. Ce sont notamment les accords bilatéraux avec un parlement ou un gouvernement, les documents stratégiques et les programmes officiels de coopération adoptés par les pouvoirs publics.

V. Matrice de la participation civile

Afin d'illustrer et de clarifier la relation, la matrice ci-dessous permet de visualiser les phases du processus de décision politique en rapport

avec les différents niveaux de participation. Elle s'appuie sur les bonnes pratiques et les exemples tirés de la société civile de l'ensemble de l'Europe ; elle vise à inciter à l'action et à renforcer l'interaction entre ONG et pouvoirs publics.

A chaque phase du processus décisionnel (de gauche à droite) correspondent différents niveaux de participation des ONG (de bas en haut). Les étapes du processus décisionnel sont applicables aux divers contextes présents en Europe, local, régional ou national. Les degrés de participation aux divers stades du processus décisionnel sont variables, tantôt faibles tantôt forts et les outils proposés devraient servir à mettre en œuvre les différents modes de participation. Cette matrice peut être utilisée de multiples façons ; elle peut servir, par exemple, à établir la cartographie des degrés d'implication de la société civile dans un processus politique donné ou à évaluer la participation d'une ONG à tel ou tel moment d'un processus. Elle peut aussi servir de ressource concrète à une ONG programmant ses activités politiques. La liste ne se veut nullement exhaustive ; la matrice pourra être adaptée à bien d'autres usages.

La matrice illustre les éléments interdépendants de la participation au processus décisionnel. Cet exemple montre comment les outils utiles mentionnés dans ce Code permettent d'atteindre le niveau de participation visé aux diverses étapes du processus décisionnel.

Partenariat	Groupes de travail ou comités	Décision conjointe Codécision	Partenariats stratégiques	Groupes de travail ou comités	Groupes de travail ou comités
Dialogue	Auditions et forums publics Forums de citoyens et conseils futurs Principal contact gouvernemental	Coopération Auditions et panels questions et réponses Séminaires d'experts Comités multipartenaires et instances consultatives	Séminaires de renforcement des capacités Séminaires de formation	Groupes de travail ou comités	Séminaires et forums délibératifs
Consultation	Pétitions Consultation en ligne ou autres techniques	Auditions et panels questions et réponses Séminaires d'experts Comités multipartenaires et instances consultatives	Manifestations, conférences, forums, séminaires	Mécanismes de retour	Conférences ou réunions Consultation en ligne
Information	Accès aisé et public à l'information Recherche Campagnes et lobbying Site web pour les documents clés	Accès public et gratuit aux documents d'orientation Site web pour les documents clés Campagnes et lobbying Web casts Apport des scientifiques	Accès public à l'information Site web pour l'accès à l'information Alertes e-mail récurrentes Procédures d'appels d'offres publics	Accès public à l'information Recueil de preuves Evaluations Travaux de recherche	Accès public à l'information
Niveaux de participation	Etablissement du programme	Elaboration	Mise en œuvre	Suivi	Reformulation
Etapes du processus décisionnel politique					

