

LA DÉMOCRATIE AU NIVEAU LOCAL

 ***Manuel d'International IDEA sur la Participation,
la Représentation, la Gestion des Conflits et la Gouvernance***

LA DÉMOCRATIE AU NIVEAU LOCAL

*Le manuel d'International IDEA sur la Participation, la Représentation,
la Gestion des Conflits et la Gouvernance*

Manuel d'IDEA International Série 4 – aperçu

La série de manuels d'International IDEA a pour objectif de fournir des analyses liées aux institutions et aux mécanismes démocratiques. Les manuels s'adressent en priorité aux responsables politiques, aux fonctionnaires de l'administration publique, et aux conseillers en matière constitutionnelle, mais ils intéressent également tout public.

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale) – International IDEA – 2002

Tous droits réservés.

Prière d'adresser les demandes d'autorisation de reproduction de tout ou partie de cette publication à: Département des Publications, International IDEA, Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Suède.

International IDEA encourage la diffusion de son travail et répondra rapidement à toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction. Le manuel est une publication d'International IDEA. Les publications d'International IDEA ne reflètent aucun intérêt spécifique, national ou politique. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les positions d'International IDEA, des membres de son Conseil ou de son Conseil d'administration.

Cet aperçu se base sur l'édition anglaise. International IDEA a l'intention de traduire ce livre en français par la suite.

Direction artistique et conception: Johan von Friedrichs, Slow Fox Produktion AB, Suède

Photos de couverture: John Thompson, © John Thompson and Associates,

Göran Leijonhuvud, © Pressens Bild,

Denny Lorentzen, © Pressens Bild

Imprimé et relié par: Bulls Tryckeri, Halmstad, Suède

Introduction

La *gouvernance locale* est l'objet d'un regain d'intérêt de part le monde. Celui-ci s'est produit pour toutes sortes de raisons différentes. Dans les démocraties établies, de nouvelles pressions sociales découlant des influences de la mondialisation, de l'urbanisation, et des migrations humaines croissantes ont amené à réexaminer de quelle manière les villes peuvent mieux faire face à ces défis. Dans les pays qui se sont démocratisés plus récemment, c'est l'occasion de concevoir de nouveaux systèmes de démocratie locale, et bon nombre d'entre eux ont pris des initiatives de ce type, par le biais de la décentralisation et le renforcement de la gouvernance locale.

En outre, les grandes agglomérations urbaines comportent des minorités culturelles et des groupes ethniques, religieux ou linguistiques spécifiques. Le défi commun à relever par toutes les grandes villes est de promouvoir la paix sociale au niveau local. Dans toutes les régions du monde, il existe des pays qui émergent de périodes prolongées de conflits et de guerres. Dans de tels contextes, la consolidation d'une paix durable ne consiste pas seulement à reconstituer un gouvernement légitime et inclusif au niveau national, mais également à réconcilier les communautés et à reconstruire les frontières économiques et sociales au niveau local.

Plus que jamais, les villes ont besoin d'outils de gouvernance démocratique innovants afin de relever les défis auxquels elles doivent se confronter et de répondre aux nouvelles perspectives de l'environnement urbain actuel.

Le manuel sur *La démocratie au niveau local* répond à ce besoin en fournissant une étude pratique des concepts clés et des outils essentiels pour améliorer la démocratie locale. Il présente sous une forme accessible et facile à utili-

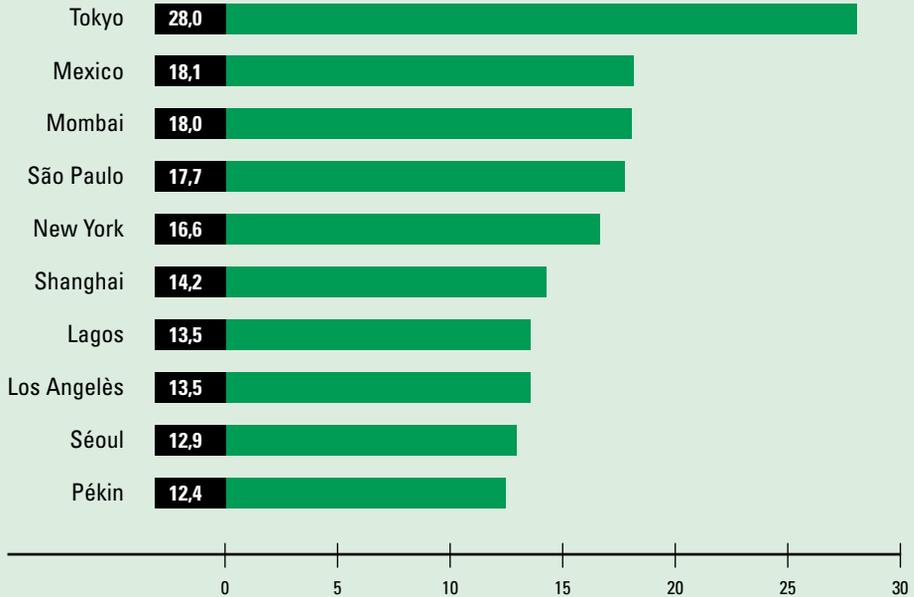
ser des idées, des options, des ressources et des méthodes pour pratiquer la démocratie locale. Fruit d'une équipe de vingt praticiens et spécialistes, le manuel:

- Apporte des *suggestions pratiques* pour la conception de systèmes de gouvernance locale à travers la décentralisation, l'autonomie, et le tissage de liens transnationaux par-delà les frontières internationales;
- Décrit en détail les principes et les politiques de *gestion des villes aux cultures diverses* et propose des outils pour gérer les conflits ethniques et promouvoir la réconciliation sociale;
- Propose des choix pratiques pour *améliorer les élections locales et la démocratie représentative* par le biais de lois électorales, de réformes administratives, et du développement des partis politiques;
- Recense *les options disponibles pour accroître la participation des citoyens* et présente un modèle pour la conception de processus participatifs de prise de décisions; et
- Fournit des *recommandations à la communauté internationale* afin de promouvoir le développement d'un réseau destiné à renforcer la démocratie locale.

Le manuel s'adresse principalement aux décideurs politiques, tant au niveau international qu'aux niveaux locaux, aux autorités locales, aux responsables de la société civile, aux parlementaires, aux autorités administratives officielles, aux citoyens et aux médias.

Les plus grandes villes du monde

Projections pour l'an 2000 (en millions)



Source: Perspectives d'urbanisation mondiale: La révision de 1996.
1998. New York: Organisation des Nations Unies (ONU).

Structure

Le manuel illustre les différents choix et alternatives en faisant abondamment appel à des exemples concrets et des études de cas tirés de situations réelles. Ses données sont structurées sous un format accessible en utilisant des figures, des graphiques, des listes de contrôle; des menus mettent en évidence les différentes options ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients; et un glossaire définit les concepts clés.

Sommaire

Chapitre 1 *Concepts, défis, et tendances*

- Concepts clés de la démocratie locale
- Défis pour la gouvernance locale (*comprenant la fourniture de services sociaux, la création d'emplois et la promotion de la paix sociale*)
- Tendances dans la gouvernance locale (*telles que partenariats stratégiques et décentralisation*)
- Développement urbain durable

Chapitre 2 *Construire des systèmes pour la démocratie locale : trois études de cas*

- Types et formes de base
- Critères de comparaison
- Décentralisation, questions fiscales, liens par-delà les frontières

Chapitre 3 *Diversité et démocratie*

- Conflits d'origine ethnique
- La démocratie et la gestion des conflits
- Politiques publiques (*et les Directives de Lund pour réconcilier démocratie et diversité*)

Chapitre 4 *Améliorer la démocratie électorale*

- Elections locales: questions clés
- Evaluation des élections locales (*comprenant une liste de contrôle pour analyser l'intégrité d'une élection donnée*)
- Systèmes électoraux (*options de systèmes électoraux et considérations particulières liées à la démocratie locale*)
- Référendums et initiatives populaires (*et leurs avantages et inconvénients*)
- Organisations politiques

Chapitre 5 *Élargir la démocratie de participation*

- Engagement civique de collaboration
- Concevoir un processus de collaboration (*comment définir l'agenda, choisir les participants et définir les approches*)
- Aperçu des approches de participative (*choix d'options comprenant la collecte d'informations, la consultation, la prise de décisions et la résolution des conflits*)
- Problèmes potentiels dans la prise de décisions en collaboration
- Evaluation de l'engagement civique
- Gouvernance locale «virtuelle» (*comprenant une description des potentiels d'Internet pour une meilleure gouvernance locale*)

Chapitre 6 *Promouvoir la démocratie locale au 21e siècle*

- Aperçu du réseau de promotion de la démocratie
- Nouveaux priorité accordée à la gouvernance locale

Etudes de cas et analyses comparatives

Gouvernance locale, décentralisation, et participation aux Philippines
*Proserpina Domingo Tapales, Center for Local et Regional Governance,
University of the Philippines*

San Diego, Californie, Etats-Unis, et Tijuana, Mexique:
Coopération et démocratie à la frontière Etats-Unis – Mexique
Carlos Juárez, Hawaii Pacific University

Rôle des politiques publiques: Belfast, Jérusalem et Johannesburg
Scott A. Bollens, Université de Californie, Irvine

Construire la paix dans les villes multiethniques en Bosnie
*Julia Demichelis, architecte urbain spécialisée dans la consolidation
de la paix communautaire*

Elections de village: L'expérience d'autonomie rurale en Chine
Minxin Pei, Carnegie Endowment for International Peace

Promouvoir la participation des femmes en Afrique du Sud
Julie Ballington, International IDEA

Partenariats pour la gouvernance : Modèles pour une décentralisation
fiscale réaliste
Arno Loessner, IULA Office for Research and Training, University of Delaware

Migration internationale et grandes villes
Demitri Papademetriou, Carnegie Endowment for International Peace

Consultez le site web d'International IDEA (www.idea.int) pour les dernières mises à jour et pour le texte complet en ligne. Le site web présente un forum de communication permanent sur la démocratie locale et les défis de la gouvernance urbaine.

Qu'est-ce que la gouvernance locale?

Le gouvernement local est le niveau d'autorité publique vers lequel les citoyens se tournent en premier pour résoudre leurs problèmes sociaux immédiats. C'est aussi le niveau de démocratie auquel le citoyen a la plus d'opportunités effectives de participer activement et directement dans les décisions prises concernant l'intérêt général.

La gouvernance locale, en raison de sa plus petite échelle et de l'accent mis sur les problèmes locaux, offre de plus larges perspectives à l'exercice de la démocratie directe. *La démocratie directe* reflète l'engagement du citoyen face à l'ensemble des questions affectant la communauté. Dans la *démocratie représentative*, les citoyens choisissent parmi les candidats ou les partis politiques en lice leurs représentants. Ceux-ci prennent des décisions qui font autorité pour l'ensemble de la communauté.

Une démocratie locale énergique est à la base d'une démocratie saine au niveau national.

Certains concepts sont cruciaux pour appréhender la gouvernance locale. Parmi ceux-ci on peut citer en particulier:

- La gouvernance locale est le fondement de la *citoyenneté et de la communauté*.
- La démocratie signifie une *réflexion* permanente, c'est-à-dire un dialogue, une discussion et un débat significatifs dans le souci de résoudre les problèmes qui se posent à la communauté.
- La participation des citoyens permet aux citoyens de prendre connaissance des affaires de la communauté qui resteraient sans cela entre les mains des dirigeants élus.

- La démocratie participative tend à favoriser l'établissement de *bonnes relations entre les citoyens*, construisant ainsi une communauté autonome et ayant le sens de l'intérêt général.

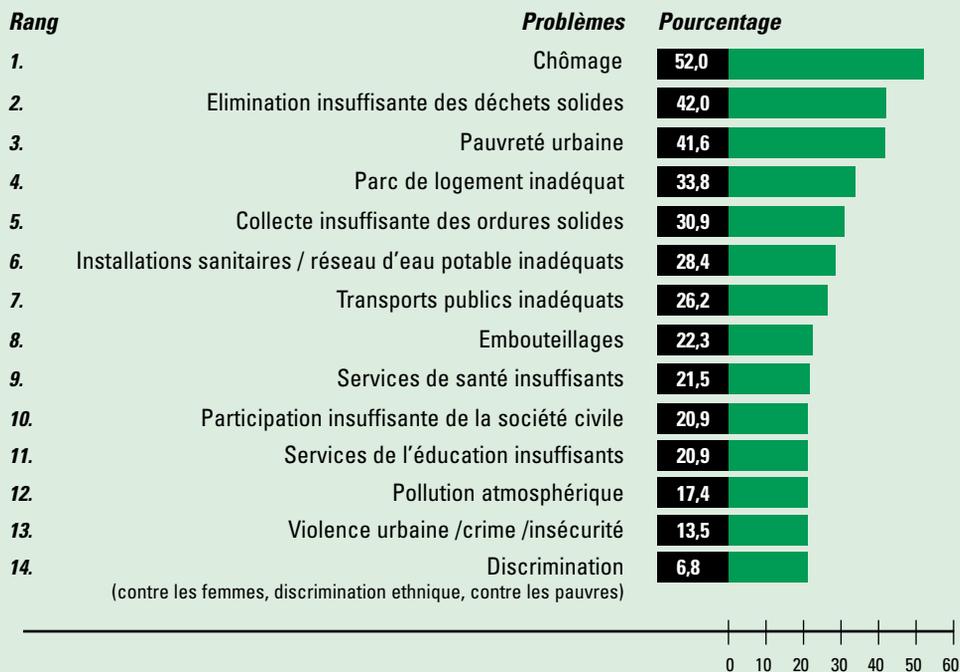
Les défis de la gouvernance locale

Gérer l'impact de la mondialisation et de l'urbanisation, promouvoir une véritable fourniture de services, encourager la paix sociale, et créer des possibilités d'emploi: tels sont quelques-uns des principaux défis que doit relever la démocratie locale.

Les arènes politiques locales à travers le monde doivent faire face aujourd'hui à des problèmes communs, parmi lesquels:

- Fournir de manière durable des *services sociaux de base* tels que les réseaux d'eau potable ou les réseaux de transport;
- *L'urbanisation*, ou le mouvement de la population rurale vers les villes, et les pressions sur l'environnement et la capacité des gouvernements que cette migration implique;
- *La vitalité économique*, ou la création d'opportunités d'emplois et de prospérité dans une économie devenue globale; et
- La promotion de la *paix sociale* dans des environnements sociaux de plus en plus variés, dans lesquels une multitude de groupes ethniques et religieux doivent vivre côte à côte.

Les problèmes auxquels les maires sont confrontés dans le monde



Source: UNDP & the IULA Office of Research & Training. University of Delaware.

‘La tâche à laquelle la gouvernance locale doit faire face consiste à réconcilier deux défis: garantir la pertinence et la participation active du gouvernement démocratique local dans une économie mondialisée; et gérer l’émergence d’une société civile composée d’associations autonomes, auto-gérées, qui limitent les pouvoirs de l’Etat et fournissent une base alternative tant à la politique et qu’à la fourniture de services.’

Professeur Gerry Stoker, University de Strathclyde, dans ‘Démocratie au niveau local’

Le manuel explore la démocratie locale dans le contexte contemporain de la gouvernance en considérant les trois principaux éléments de la démocratie dans cette sphère:

- *La gestion de conflits*, c’est-à-dire les efforts et initiatives visant spécifiquement à prévenir, gérer, apaiser et résoudre les conflits entre des groupes divers dans les agglomérations urbaines complexes de nos jours;
- *La représentation* par l’intermédiaire d’élections dans lesquelles des candidats se présentent, des votes sont émis, des vainqueurs sont désignés et des dirigeants élus sont choisis; et
- *La participation* par le biais de laquelle l’engagement des citoyens dans la prise de décision est plus directe avec une contribution active de tous les composantes de la population par l’intermédiaire de processus consultatifs.

Gérer les conflits

La démocratie est un ensemble d'institutions et de pratiques pour la gestion de conflits.

L'un des principaux défis auxquels la démocratie locale doit faire face est le suivant: comment gérer des villes dont la diversité culturelle, ethnique et religieuse est sans cesse croissante? Le manuel met l'accent sur la manière dont les processus et les outils démocratiques peuvent agir comme système de gestion des conflits communautaires.

En particulier dans les sociétés déchirées par les conflits et balafrés par la guerre, la communauté internationale encourage la tenue d'élections locales et l'établissement d'une démocratie conçue comme pierre angulaire de la réconciliation. Au Kosovo et au Timor Oriental, par exemple, les Nations Unies s'efforcent d'encourager et de renforcer la démocratie locale. Celle-ci est appréhendée comme une première étape nécessaire pour parvenir à la reconstruction des sociétés déchirées par la guerre et à l'ancrage d'une démocratie effective.

Les politiques publiques – définies comme les processus d'attribution de ressources, de services et d'opportunités – peuvent s'avérer être un instrument d'exclusion sociale, de discrimination et d'oppression. Elles peuvent cependant être conçues de telle manière qu'elles facilitent et engendrent l'harmonie sociale.

Le manuel contient des études de cas qui examinent l'impact des politiques gouvernementales sur la gestion de conflits à Johannesburg, Jérusalem et Belfast, décrivent des expériences

faites dans le monde entier à propos de l'établissement de commissions pour la paix au niveau local, et analysent l'effet des populations migrantes sur la prise de décisions communautaires.

Dans une étude de cas sur les initiatives de consolidation de la paix prises dans les villes de Bosnie divisées sur le plan ethnique, Julia Demichelis retrace ses expériences avec une organisation non-gouvernementale et un organisme d'aide internationale dans la reconstruction d'une ville dévastée par la guerre, Gornji Vakuf. Elle souligne un certain nombre de leçons critiques pour réconcilier les communautés et renouer les liens sociaux au niveau local:

- ***Utiliser une approche de programmation participative dans tous les secteurs concernant la reconstruction et la réconciliation post-conflit.***

Renforcer la position des responsables de la société civile orientés vers la communauté, et non celle des responsables nationalistes à la source du conflit. Les organismes internationaux et les organisations non-gouvernementales qui agissent essentiellement par l'intermédiaire du gouvernement officiel (c'est-à-dire politique) pour concevoir leurs programmes et orienter leurs investissements tendent à continuer d'amplifier les divisions physiques et les dépendances créées par ces dirigeants pendant la guerre. Les organisations qui travaillent directement avec les communautés et les professionnels pour évaluer les besoins et cibler les participants parviennent à regrouper des groupes ethniques divisés ou à travailler avec des groupes ethniques minoritaires.

- ***Donner plus de pouvoir aux responsables communautaires afin qu'ils trouvent leurs propres solutions.***

Le seul moyen de prévenir la ré-émergence d'un conflit est de soutenir les responsables

locaux et nationaux dans l'établissement de nouvelles institutions qui reflètent leurs valeurs culturelles et leurs capacités, à partir d'un solide socle démocratique. Ainsi, en tenant compte cette dimension, il est souvent plus efficace de travailler à l'écart des principaux partis politiques, par le biais de partenariats transparents au sein de la communauté.

- ***Aider l'ensemble de la communauté à améliorer les conditions.***

Le fait d'aider exclusivement les minorités ethniques ou les réfugiés contribue à accroître les tensions locales parmi ceux qui sont restés pour défendre leur voisinage. Il est primordial de rétablir la vie de communauté qui met en valeur la co-existence dans une région stable. On n'aide pas la communauté dans son ensemble en fournissant seulement des matériaux de reconstruction ou en aidant seulement un groupe ethnique: au contraire, on la fragmente.

- ***Distribuer les ressources humanitaires par l'intermédiaire du secteur privé lorsque cela est possible, dans le cadre d'une stratégie de réintégration de l'utilisation, de la gestion et de la propriété des ressources.***

La promotion d'investissements à faible échelle dans les entreprises privées a eu pour effet de favoriser les relations multiethniques et les relations entre les entités, et a ainsi créé

des sources de pouvoir "indépendantes" destinées à influencer la politique bosnienne après les conflits.

- ***Réduire la commercialisation et les symboles de la communauté internationale au niveau local.***

Le re-développement de la communauté et les efforts de construction de la démocratie font appel à des types de campagnes publicitaires et promotionnelles différents des interventions humanitaires de court terme. Les symboles envahissants d'organisations étrangères ne sont pas souhaitables dans ce contexte dans la mesure où ils inhibent la participation et l'appropriation de la communauté, éléments clés du re-développement.

- ***Créer une stratégie cohérente et consistante pour les bailleurs de fonds et des principes de coordination pratiques pour la mettre en oeuvre.***

Seule une stratégie conséquente de reconstruction et de réhabilitation post-conflit menée de manière coordonnée par les différents bailleurs de fonds pourra éviter la confusion et la ré-émergence de conflits entre les résidents, les travailleurs au sein des organisations non-gouvernementales et les responsables politiques d'une même municipalité s'efforçant de se conformer aux conditionnalités imposées par les différents bailleurs de fonds.

Améliorer la représentation

L'expérience a montré... que les élections locales sont souvent l'occasion d'un premier lien direct entre un électeur et un représentant élu. Le comportement de cette personne déterminera s'il (ou si elle) est écarté(e), réélu(e) ou élu(e) à un poste plus élevé. Ce rapport entre électeur et élu, et l'obligation de rendre compte incombant aux élus au niveau local, apportent un champ d'action majeur pour la promotion de la démocratie au niveau national. En outre, l'équipe d'élus locaux et de dirigeants, souvent assez jeunes, peut servir de source importante pour la prochaine génération d'hommes politiques au niveau national.

Kofi Annan, Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies, octobre 2000

Il n'existe pas d'alternative viable aux élections populaires comme moyen de légitimation des actions des représentants politiques dans un système démocratique.

Le droit de vote et le droit d'obliger les responsables politiques qui exercent une fonction publique à rendre compte de leurs actions, inactions et omissions au moment du scrutin constituent des éléments nécessaires à l'épanouissement de la démocratie. A ce titre, les élections locales constituent une dimension essentielle de la gouvernance démocratique la

plus proche du peuple. Dans les élections locales, les citoyens peuvent connaître personnellement les candidats, peuvent offrir une connaissance et une information directe sur les problèmes et peuvent communiquer avec les représentants élus sur une base régulière.

Les élections locales sont devenues particulièrement importantes dans les pays qui expérimentent actuellement - ou ont récemment expérimenté - une transition d'un pouvoir autoritaire vers des systèmes politiques plus ouverts, dans la mesure où ces élections se déroulent dans le contexte de réformes politiques plus larges. Sans un système d'élections locales, la transition vers la démocratie demeure incomplète.

Élections locales en l'an 2000: Un échantillon

En **Bosnie**, lors des élections locales d'avril 2000, les électeurs ont réinstallé les partis nationalistes au pouvoir local. Les partis nationalistes serbes et croates étaient majoritaires dans les districts où se trouvent leurs majorités ethniques respectives. Néanmoins, dans certains secteurs, un parti d'opposition multiethnique a remporté quelques sièges aux dépens des nationalistes bosniaques. Les élections étaient observées par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). De nombreux observateurs ont vu dans les résultats de ces élections un signe encourageant de réconciliation dans ce pays déchiré par la guerre.

Au **Malawi**, lors des élections locales de novembre 2000, les électeurs ont pour la première fois eu l'occasion de choisir parmi différents partis au niveau local. Dans le cadre du processus de démocratisation de ce pays, 2 000 représentants ont élus dans 39 assemblées. Les nouvelles structures reflètent les premiers gouvernements locaux habilités à agir dans un nouveau système démocratique au Malawi.

Alors que le **Kosovo** émerge d'une guerre dévastatrice, des élections locales ont eu lieu en octobre 2000. Celles-ci ont constitué une première étape pour rétablir un gouvernement interne après le conflit de 1999 entre l'OTAN et la Yougoslavie. Placé sous l'administration de l'Organisation des Nations Unies mais sous la souveraineté juridique serbe, les élections ont été administrées par l'OSCE. Les résultats ont désigné un leader albanais au Kosovo, Ibrahim Rugova, qui réclame maintenant un mandat dans les négociations avec la Serbie. La Ligue démocratique du Kosovo de Rugova a remporté 60 pour cent des voix et a obtenu la direction des principaux conseils municipaux. De nombreux observateurs ont lu dans ce vote un désir de stabilité et de changement négocié de la part des électeurs.

En **Afrique du Sud**, les élections locales de décembre 2000 ont été les premières dans le cadre des nouvelles structures municipales récemment créées destinées à unifier des secteurs auparavant ségrégués. Lors de ce scrutin, le Congrès national africain (l'ANC) a remporté la plupart des municipalités (170 parmi les près de 240 en jeu). D'une façon significative, le principal parti d'opposition (l'Alliance démocratique) a gagné du terrain (remportant 22 pour cent de l'ensemble des votes) et a obtenu le contrôle de 18 conseils municipaux. Les élections ont été observées attentivement, car elles touchaient à de nombreuses questions cruciales pour la poursuite du processus de continu de démocratisation en Afrique du Sud après la fin de l'Apartheid: la prédominance de l'ANC, la création de partis d'opposition multiethniques viables, le rôle des leaders traditionnels, l'importance de la distribution des services, et l'enthousiasme du peuple pour la démocratie en général.

Les élections locales peuvent avoir des avantages évidents sur les élections nationales: comme indicateur des tendances politiques nationales; comme première étape vers le processus de démocratisation d'un pays; ou comme moyen pour déterminer ce qui est le plus important pour les électeurs.

Évaluation des élections locales

Le test essentiel pour évaluer l'efficacité des élections locales consiste à examiner si les questions qui touchent immédiatement les citoyens sont débattues et traitées.

Les questions suivantes peuvent être utilisées comme liste de contrôle pour analyser l'intégrité d'une élection donnée:

- *La volonté du peuple.* Les élections locales reflètent-elles l'expression de la volonté du peuple et assoient-elles la légitimité de l'autorité de gouvernance?
- *Possibilité d'alternance* (changement de gouvernement). L'élection crée-t-elle la possibilité d'une alternance entre coalitions politiques, autrement dit, l'opposition a-t-elle réelle chance de l'emporter?
- *Instauration de la confiance.* L'élection insuffle-t-elle la confiance dans le système politique, autrement dit, les dirigeants exercent-ils le pouvoir politique dans le sens de l'intérêt général?
- *Choix en connaissance de cause.* Les élections sont-elles une occasion pour les électeurs et les candidats de définir clairement les problèmes, de faire des choix parmi les solutions aux problèmes communautaires et d'articuler les options pour profiter des opportunités?
- *Egalité des chances pour tous.* Les différents candidats et partis politiques ont-ils tous les mêmes chances de l'emporter lors de l'élection? Autrement dit, un candidat donné dispose-t-il d'un avantage inhérent?
- *Participation des électeurs.* Quelle est l'importance du taux de participation pour la

légitimité des résultats et la capacité des représentants élus de formuler et de mettre en œuvre certaines politiques?

- *Mandat.* L'objectif principal de l'élection est-il d'aboutir à des choix clairement tranchés parmi les partis et les candidats (le vainqueur remportant toute la mise), ou bien les élec-

tions sont-elles destinées à désigner les représentants des différentes catégories de la population d'électeurs, qui se chargeront par la suite de la résolution des questions litigieuses par le biais de marchandages ultérieurs?

Le potentiel des élections de village [pour promouvoir la démocratisation] doit être tempéré par la réalité politique en Chine. Au mieux, les élections de village constituent une petite tentative de pas en avant vers la démocratisation. Leurs progrès ont été lents et inégaux. Cependant, cette expérience a peut-être enclenché un processus graduel de participation politique pour près de 80 pour cent de la population en Chine, et si on le laisse se développer et s'amplifier, il peut constituer le premier pas vers une transition démocratique longtemps retardée de la Chine.

Minxin Pei, Carnegie Endowment for International Peace – Extrait du manuel

Référendums

Les référendums peuvent permettre aux électeurs d'avoir directement voix au chapitre dans les enjeux politiques essentiels, mais les inconvénients potentiels doivent aussi être envisagés.

Dans de nombreux pays et d'innombrables municipalités, le recours aux référendums populaires est de plus en plus commun pour résoudre de graves conflits au sein de la communauté. Les référendums sont souvent jugés positifs parce qu'ils permettent aux électeurs d'exprimer directement leurs opinions et leurs préférences sur des questions politiques majeures. Cependant, certains questionnent l'aptitude du public à faire des choix suffisamment informés sur certaines questions de fond et si la population peut toujours faire le meilleur choix. Le manuel met en évidence les questions à prendre en compte lorsqu'on déci-

de de l'opportunité d'avoir recours à un référendum, ainsi que les avantages et les inconvénients d'une telle approche.

Avantages

- Résolution définitive d'un conflit public;
- Mécanisme clair et compréhensible favorisant la participation citoyenne et la prise de décisions directes;
- Les initiatives populaires peuvent soumettre un problème au vote;
- Détermination claire et non ambiguë de la volonté populaire et du niveau précis de soutien ou d'opposition parmi les électeurs; et
- Occasions d'éduquer le public sur des questions majeures.

Inconvénients

- Se prêtent à des « coalitions gagnantes minimales » ou à la règle de la simple majorité. Dans le contexte de questions particulièrement controversées, le recours au référendum

peut déboucher sur des politiques majoritaires où le vainqueur remporte 100 pour cent de la victoire (« winner-take-it-all ») qui peuvent créer un contributeur à attiser les conflits dans la communauté plutôt que les résoudre;

- Les questions peuvent être rédigées d'une manière qui détourne ou obscurcit les enjeux au lieu de les clarifier;
- Peuvent devenir un vote sur la légitimité du gouvernement en place, et non pas un vote sur les mérites d'un problème spécifique du moment.
- Certains problèmes nécessitent une délibération et un compromis plutôt que les réponses tranchées du style « oui » ou « non »;
- Certains problèmes requièrent des connaissances particulières et des informations spécifiques que le public peut avoir du mal à assimiler ou sur lesquelles il peut avoir du mal à se forger un jugement, en particulier si le problème est très technique ou sensible;
- Parfois, ce qui peut être dans l'intérêt individuel d'une majorité simple d'électeurs n'est pas forcément dans l'intérêt plus large de la communauté dans son ensemble, telles que les réductions d'impôts qui assèchent le financement pour l'éducation et les écoles.

Décider qui va participer à la prise de décisions participative est l'un des problèmes cruciaux de la conception de ces processus; établir l'agenda, définir les objectifs, et évaluer les résultats est tout aussi important.

Élargir la participation

Inclure les citoyens dans l'élaboration des politiques de la communauté améliore la circulation de l'information, l'obligation de rendre des comptes et les procédures de recours; ceci donne une voix à ceux qui sont le plus directement affectés par les politiques publiques.

Les problèmes délicats auxquels une communauté est confrontée sont souvent trop complexes et mettent en jeu trop d'intérêts divergents pour pouvoir être résolus lors des élections. Faciliter la participation des citoyens aux processus de prise de décisions peut renforcer la démocratie électorale, en contribuant à instaurer la confiance et en gérant des litiges qui ne peuvent être résolus par les élections à elles seules.

L'engagement communautaire fondé sur la collaboration désigne les politiques et les méthodes destinées à susciter des opportunités pour que le citoyen s'engage directement dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la communauté. La participation directe des citoyens établit une confiance sociale et une empathie pour le bien-être des autres membres de la communauté. En d'autres termes, elle accumule le « capital social » nécessaire pour le développement d'intérêts différents, capables et ayant la volonté de faire des compromis avec les autres composantes de la société dans la poursuite de l'intérêt général de la communauté dans son ensemble.

Élaborer des processus participatifs réussis

- *Amener tout le monde autour de la table.* Les efforts devront inclure l'ensemble des intérêts de la communauté et rassembler des gens disparates dans le même forum pour un dialogue interactif.
- *Identifier les intérêts mutuels.* Les processus de participation doivent s'efforcer de combler les fossés et de réduire les différences afin de trouver des solutions basées sur l'intérêt général de la communauté.
- *Instaurer la confiance.* La participation doit avoir pour base l'amélioration des relations inter-groupes, promouvoir la confiance et développer une identité plus large pour des communautés diverses.
- *Rester loyal.* Les participants doivent être totalement engagés dans le processus participatif et avoir la volonté de persévérer malgré des négociations difficiles, des questions sensibles, des impasses et même des ruptures.
- *Rester centré sur le problème.* La question débattue doit rester centrale dans le processus, en particulier pour définir le problème, identifier le plus large choix d'options, développer des stratégies, et trouver des solutions pouvant être appliquées conjointement.
- *Etre créatif.* Dans la mesure du possible, une nouvelle option, préférable pour tous, sera développée grâce à la discussion. Lorsque cela s'avère impossible, les problèmes devront être déliés et non unifiés.
- *Tout le monde est à égalité.* Les processus devraient chercher à atteindre la participation du gouvernement officiel dans le contexte d'un partenariat explicite.
- *Diriger d'en bas; coordonner d'en haut.* Les représentants de la communauté dont les intérêts sont directement affectés par le problème en question doivent diriger le processus. En même temps, les autorités du gouvernement local sont souvent responsables de la coordination du processus et la gestion des questions pratiques.
- *Pratiquer l'obligation de rendre compte à l'extérieur et la flexibilité intérieure.* Les processus de participation doivent être transparents et rendre compte de leur évolution. Cependant ils doivent également intégrer suffisamment de flexibilité interne dans la gestion du dialogue et le processus de prise de décision.
- *Ne pas perdre de vue les questions pratiques des ressources,* de la dotation en personnel, de la capacité des agences et des organisations, et de l'habileté des parties à négocier.
- *Etre conscient des liens avec l'électorat.* La démocratie électorale et participative peut être complémentaire mais peut aussi fonctionner à contre courant. Les processus réussis sont ceux qui prennent en compte les partis politiques locaux.

Processus consultatifs

Il existe une grande variété d'approches participatives. Celles-ci incluent la collecte d'informations, les consultations, les prises de décision, et la résolution des conflits publics. Le manuel comprend des exemples de situations qui ont bénéficié de telles approches, y compris l'utilisation de sondages d'opinion pour déterminer si la participation accrue des médias pourrait améliorer la participation des citoyens à Jihlava, République Tchèque, et les mécanismes consultatifs pour améliorer la communication entre un organisme humanitaire et des vendeurs du marché à Kampala, en Ouganda.

- *Collecte et partage d'informations.* Ces processus comprennent des méthodes telles que les sondages et les enquêtes d'opinion sur les préférences des citoyens, les débats publics et les forums communautaires, ou encore la recherche participative.

Ce type d'approches peut apporter de précieuses informations aux décideurs avant d'agir; d'autre part, l'information peut aussi mettre en évidence le caractère inconciliable de certains points de vue.

- *Consultation.* Ces approches comprennent des structures et des événements qui prennent systématiquement en considération les opinions et les préférences des populations concernées, dans leur ensemble ou séparément, quant aux questions qui les concernent. Ces mécanismes incluent, par exemple, les consultations ad hoc et les forums spécifiquement consacrés à une question, les programmes de supervision citoyenne, les débats publics, les groupes de travail et les conseils consultatifs de citoyens.

Les avantages de telles approches sont liés au fait que tous les points de vue peut être

exprimés et entendus et que les groupes marginalisés sont inclus dans le processus et ont le sentiment d'y contribuer. Les inconvénients sont que certains processus, en particulier ceux qui se prolongent indéfiniment, peuvent dégénérer en « parloirs » n'aboutissant sur aucun résultat.

- *Prise de décisions.* Dans les processus de prise de décision, les participants au processus consultatif sont les seuls habilités à légitimement prendre une décision sur la résolution finale du problème. Celle-ci fait autorité et ne peut pas être remise en question ou annulée par des représentants élus ou (idéalement) par les gouvernements, tant au niveau régional que national. Ces approches font appel à des jurys de citoyen et des ateliers de résolution des différends.

L'atout majeur de ces processus consultatifs réside dans le fait que les participants s'approprient réellement la décision qu'ils ont eux-mêmes prise. Leur faiblesse réside, quant à elle, dans le fait que le processus à suivre pour parvenir à un accord est parfois plus délicat qu'on ne l'avait imaginé au départ.

- *Résolution d'un conflit public.* Ce type de processus participatif inclut des méthodes destinées à prévenir, gérer et résoudre des conflits publics par la négociation, la médiation ou l'arbitrage.

Les véritables programmes de résolution de conflit public – ceux qui se déroulent au bon endroit, avec des personnes compétentes et engagées, et avec un soutien public pour la paix – peut contribuer à apaiser, gérer et résoudre les conflits entre les groupes. Cependant, il arrive parfois que les meilleurs systèmes pour résoudre les conflits publics ne puissent résister à l'intense pression du conflit entre des groupes dans un environnement urbain.

Modèle

Le manuel présente un modèle qui offre aux praticiens – aussi bien dans des postes officiels qu’au sein de la société civile – l’occasion d’évaluer les types de mécanismes participatifs qui peuvent être utiles dans différentes phases du processus politique.

Le modèle est essentiellement un questionnaire qui permet au lecteur de se forger par lui-même un jugement sur les défis qu’il ou qu’elle doit relever, et d’évaluer les techniques qui lui semblent les plus aptes à susciter un engagement communautaire.

Il importe de bien comprendre que même si les approches participatives apparaissent très prometteuses en ce qui concerne la résolution de problèmes sociaux et le renforcement du capital communautaire, elles comportent également des inconvénients et des risques.

La définition participative des politiques publiques peut paraître à prime abord une notion utopique. Lorsque les niveaux de méfiance sont trop élevés ou lorsque les problèmes en jeu sont tout simplement trop difficiles à résoudre, les méthodes participatives ne sont pas la panacée. D’une part, elles sont parfois difficiles à organiser et à mettre en oeuvre. Les obstacles à une meilleure participation incluent: le manque d’engagement des pouvoirs publics, le manque d’enthousiasme des responsables de projets à en abandonner le contrôle; l’investissement insuffisant dans le renforcement des capacités de la communauté; et la méfiance entre le gouvernement et les protagonistes au niveau local. Certains se sont inquiétés du fait qu’un excès de participation peut provoquer des dysfonctionnements graves de la

gouvernance et inhiber l’efficacité des politiques publiques. En outre, la réalité dans de nombreuses sociétés montre que le citoyen moyen peut être cynique face à la politique ou encore apathique, et n’avoir aucune envie de participer.

La démocratie locale en ligne

La démocratie « virtuelle » au niveau local a la possibilité de mieux informer les citoyens à propos des problèmes de la communauté, de fournir plus efficacement des prestations de services et de faciliter l’engagement du citoyen dans la prise de décisions.

Les villes à travers le monde ont commencé à recourir aux nouvelles technologies de l’information pour renforcer la démocratie locale. Avec cette nouvelle forme de communication entre pouvoirs publics et les citoyens, les villes peuvent faire appel à l’Internet pour:

- Développer le dialogue au sein de la communauté, par exemple à l’aide de réunions municipales en « temps réel » en ligne;
- Mener des enquêtes en ligne et faire des sondages sur les préférences des citoyens;
- Etablir un calendrier pour la communauté;
- Voter en ligne pour choisir des représentants, pour organiser des référendums, ou adopter une loi;
- Communiquer au sujet des politiques et des programmes et fournir des informations pratiques sur la fourniture de services;
- Rendre compte des ordres du jour, des délibérations et des décisions des conseils municipaux;

- Apporter un feed-back et permettre la contribution des citoyens;
- Organiser les associations locales et de voisinage;
- Fournir des informations sur les campagnes électorales et les élections;
- Etablir un lien au-delà la communauté avec d'autres municipalités similaires (par le biais, par exemple du jumelage);
- Organiser des campagnes de sensibilisation et des initiatives citoyennes; et
- Promouvoir la municipalité à l'extérieur et à l'étranger pour promouvoir le tourisme ou le commerce.

Promouvoir la démocratie locale

L'une des principales leçons qui ont été apprises de la promotion de la démocratie est que les acteurs locaux doivent d'être plus pleinement et systématiquement intégrés dans le réseau mondial de politiques publiques, si l'on veut que l'aide extérieure à la promotion de la démocratie soit plus efficace.

Une relation étroite, coopérative et égalitaire entre les acteurs locaux et internationaux du réseau de promotion de la démocratie est cruciale. Sans ce type de relation, la promotion de la démocratie peut être perçue comme une intrusion de l'extérieur dans les affaires intérieures et l'équilibre des pouvoirs au sein d'un pays. Or, sans soutien extérieur, de nombreuses organisations non-gouvernementales locales risqueraient d'être réprimées par les autorités en place, sans pouvoir bénéficier du soutien de la communauté internationale.

Les démarches descendantes (transitions au niveau national) et ascendantes (développement démocratique local) doivent être intégrées plus soigneusement pour permettre d'exploiter les synergies et accroître l'impact de la stratégie d'ensemble de promotion de la démocratie par réseau. Ainsi, l'approfondissement et la consolidation de la démocratie au niveau mondial dépendent de son enracinement local et, de façon idéale, du fait qu'elle soit plus directement pertinente et bénéfique dans la vie de tous les jours de la population.

Au cours des 20 dernières années, et en particulier durant la dernière décennie, un réseau mondial de politique publique s'est développé rapidement pour promouvoir la démocratie

locale dans le monde. Le réseau global de promotion de la démocratie a renforcé la vague sans précédent de démocratisation à la fin des années 80 et 90. Le réseau d'acteurs mobilisés dans la promotion de la démocratie inclut les gouvernements d'Etats pivots et leurs organisa-

tions humanitaires, des organisations internationales, des institutions financières internationales, des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales internationales, des organisations non gouvernementales régionales et des organisations philanthropiques.

Facettes de la promotion de la démocratie

Plaidoyer

- Promotion de nouvelles normes internationales
- Appuyer des cas spécifiques

Financement

- Appuyer financièrement les ONG
- Education et formation
- Renforcement des capacités
- Education civique
- Formation pour la réforme gouvernementale ou l'amélioration des pratiques

Consultation et partage de l'information

- Partager les bonnes pratiques et l'information comparative
- Apporter une assistance technique

Administration et supervision électorales

- Supervision des élections
- Administration des élections

La promotion de la démocratie dans de telles circonstances nécessitera une plus grande attention aux questions liées au renforcement de la gouvernance locale, étant donné que les populations vulnérables de part le monde sont de plus en plus affectées par des dynamiques internationales et transnationales, au-delà des juridictions nationales et des ensembles régio-

naux. La gouvernance efficace des villes nouvelles comme des villes anciennes dans un monde urbanisé est cruciale dans l'effort de promotion des droits humains, de la sécurité internationale et du développement durable. L'innovation dans la démocratie urbaine constitue un défi global.

À PROPOS DE INTERNATIONAL IDEA

Objectifs

Créé en 1995, International IDEA (l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale) s'efforce:

- De promouvoir et de faire progresser la démocratie durable;
- D'améliorer et de consolider les processus électoraux;
- D'offrir un forum de débat et d'action aux individus et aux organisations engagés dans la promotion de la démocratie.

Avec des membres dans le monde entier et une portée globale, International IDEA est une organisation internationale unique ayant pour mandat exclusif celui d'élargir les espaces démocratiques de part le monde. Il est indépendant de tout intérêt national et répond aux demandes qui lui sont adressées avec flexibilité et rapidité.

Membres

International IDEA compte actuellement 19 Etats membres représentant les quatre continents et cinq organisations non-gouvernementales internationales. International IDEA a également des accords formels de coopération et collabore étroitement avec plusieurs organisations inter-gouvernementales et agences multilatérales.

Actions

International IDEA :

- Aide les pays à renforcer leurs capacités pour consolider les institutions démocratiques;
- Offre un lieu de réunion et facilite le dialogue entre les acteurs de la démocratie du monde entier.
- Développe les connaissances sur les élections et l'observation des élections;
- Promeut la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'efficacité dans l'administration des élections, dans le contexte du développement démocratique;
- Développe et promeut des normes, règles et principes directeurs qui s'appliquent au pluralisme et aux processus démocratiques.

International IDEA
Strömsborg
S-103 34 Stockholm, Suède
Tel: + 46 8 698 3700
Fax: + 46 8 20 24 22
E-mail: info@idea.int
Website: <http://www.idea.int>