

36^e SESSION

Rapport
CG36(2019)08final
2 avril 2019

La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe (Session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019)

Bureau du Congrès

Corapporteurs¹ : Xavier CADORET, France (L, SOC) et
Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)

Recommandation 429 (2019)2

Résumé

Les ministres des Affaires étrangères des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe se réuniront à Helsinki les 16 et 17 mai 2019 pour discuter de l'avenir du Conseil de l'Europe lors d'un sommet ministériel. Le Congrès attend avec grand intérêt les conclusions et décisions prises par les ministres qui devront donner un nouvel élan au Conseil de l'Europe, au moment où la démocratie européenne bâtie et défendue par cette Organisation est confrontée à des défis sans précédent.

Dans les démocraties européennes, on constate aujourd'hui que le lien entre les institutions publiques et les citoyens s'est dégradé : les formes et le degré de ces évolutions varient considérablement d'un pays à l'autre mais le paysage politique européen reste marqué par des interrogations persistantes sur la capacité des systèmes démocratiques à répondre aux attentes de la population.

Ces interrogations se développent dans un contexte inquiétant d'une montée des tendances antilibérales, d'un retour aux tentations autoritaires et d'un regain de popularité des nationalismes. A cet égard, le Congrès est convaincu que le Conseil de l'Europe, avec son expérience institutionnelle, a un rôle central à jouer pour renouer le lien social et rétablir le bien-fondé de la délibération démocratique.

Le Congrès est également convaincu que nos sociétés ont besoin d'une authentique démocratie de proximité et d'une attention renouvelée au rôle des collectivités territoriales. Dans tous les sondages, les élus territoriaux bénéficient d'un niveau de confiance élevé de la part des citoyens ; le Congrès appelle les gouvernements centraux à tirer parti de cette démocratie territoriale, de ses réseaux et de ses expériences pour le renouveau démocratique de nos sociétés et les invite à fonder, avec ses collectivités, un nouveau pacte socio-territorial.

Le Congrès est prêt à s'impliquer dans la mise en œuvre de ces politiques et à partager sa connaissance des autorités locales et régionales et ses outils pour aider à relever les défis soulevés par les changements de nos sociétés.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
SOC : Groupe Socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 429 (2019)²

1. En 2017, le Congrès a célébré 60 années d'engagement pour la démocratie locale et régionale au sein du Conseil de l'Europe. Représentant aujourd'hui plus de 150.000 collectivités locales et régionales dans les 47 Etats membres de l'Organisation, il incarne la démocratie des territoires au Conseil de l'Europe.

2. Depuis la première réunion de la Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux en 1957 qui préfigure le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux établi en 1994 par le sommet des chefs d'état du Conseil de l'Europe à Vienne, la problématique territoriale est devenue incontournable pour les gouvernements centraux.

3. Dans le même temps, le Congrès n'a cessé de croître en maturité politique et en capacité opérationnelle, déterminé à être un partenaire à part entière du Comité des Ministres et des gouvernements centraux pour promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit au niveau territorial en ayant pour principal objectif le renforcement de la confiance dans les institutions démocratiques par une gouvernance de proximité.

4. Les Ministres des Affaires étrangères des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe se réunissent à Helsinki les 16 et 17 mai 2019 à un moment où la confiance dans le processus démocratique s'effrite partout en Europe et où les valeurs démocratiques que défend notre Organisation sont confrontées à des défis sans précédent ; le Congrès souhaite ardemment que les conclusions et décisions des Ministres insufflent un nouvel élan au Conseil de l'Europe.

5. A cet égard, le Congrès est convaincu :

a. que le Conseil de l'Europe, garant paneuropéen des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, est un acteur central pour une réflexion novatrice dans ces domaines et peut contribuer à la dimension démocratique de l'Europe qui traverse une crise préoccupante à cet égard ;

b. que la dimension locale et régionale peut aider de manière significative à renouer le lien avec les citoyens et à rétablir une meilleure confiance dans les processus et institutions démocratiques et que le Congrès peut apporter son expérience et celles des municipalités et des régions qu'il représente, pour développer des stratégies globales visant à redynamiser et à régénérer la démocratie européenne.

6. Le Congrès en conséquence, a préparé une contribution à la réflexion des Etats membres sur l'avenir du Conseil de l'Europe et :

a. invite le Comité des Ministres à tenir compte de cette contribution, présentée en annexe à cette recommandation, lors de la préparation de la prochaine session ministérielle d'Helsinki et en particulier lors de la rédaction de sa déclaration finale et de ses conclusions ;

b. déclare son engagement et sa disponibilité à mettre en œuvre les conclusions de la Session ministérielle dans ses domaines de compétence.

² Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1^{er} séance (voir le document [CG36\(2019\)08](#)), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC) et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).

ANNEXE

La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe (Session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019)

Renforcer la démocratie locale et régionale au 21^e siècle

1. Depuis sa création, il y a soixante-dix ans, aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil de l'Europe a pour principale raison d'être la protection des personnes dans ses 47 Etats membres, où les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit sont reconnus comme les valeurs essentielles du « vivre ensemble ».

2. En 70 ans, il a créé sur le continent européen un espace commun de normes juridiques fondées sur ces valeurs fondamentales, établissant notamment un système unique de protection des droits de l'homme autour de la Convention et de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a promu un modèle de gouvernance démocratique tant à l'échelon national que local qui représente un trait marquant du modèle européen au même titre que le mécanisme de protection des droits de l'homme.

3. S'agissant de la démocratie locale, elle a joué un rôle clé dans l'édification de sociétés pluralistes et cohésives, ce qui peut être considéré à juste titre comme l'une des principales réalisations du Conseil de l'Europe.

4. Les gouvernements nationaux eux-mêmes l'avaient reconnu lorsqu'ils ont établi, dans le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale, la démocratie locale comme l'un des principaux fondements de tout régime démocratique. Cette importance des communautés et de leurs représentants élus est devenue une caractéristique reconnue du Conseil de l'Europe et offre aujourd'hui à l'Organisation une occasion précieuse d'apporter une contribution positive au débat démocratique qui se déroule dans nos pays membres.

5. L'avenir du Conseil de l'Europe est indissociable de l'avenir de la démocratie européenne et du modèle européen de société que cette Organisation a construit et défendu et qui a ouvert la voie à la création de l'Union européenne (UE). Pourtant, aujourd'hui, ce modèle risque de s'effriter. La protection qu'il offre aux Européens est remise en question par une mutation profonde qui affecte, à des degrés divers, toutes les nations. Le rôle initial du Conseil de l'Europe, aussi pertinent aujourd'hui qu'il l'était il y a 70 ans, se poursuit dans un contexte de transformation globale qui concerne toutes les sociétés et touche tous les aspects de la vie des individus, tant dans leur existence politique qu'économique, sociale et culturelle.

6. Les menaces devenues tangibles du réchauffement climatique, plus généralement la perception par tout un chacun d'une dégradation de notre environnement du fait de l'activité humaine, l'amorce d'un effondrement de la biodiversité, la lutte pour faire face à l'accélération des mutations technologiques et ses conséquences sur l'emploi, les défis de la migration, la globalisation de nos économies perturbant nos repères culturels traditionnels, constituent la « partie émergée » de ce changement systémique mondial.

7. Nos manières de voir et de penser sont affectées par ces mutations. Certains repères intellectuels vacillent, suscitant notamment une anxiété sociale et une évolution de nos perceptions politiques qui se traduit plus spécifiquement par une crise de la représentation qui se manifeste dans de nombreux pays européens, notamment par la montée des tendances anti-libérales, le retour des tentations autoritaires, le regain de popularité du nationalisme, en même temps que des aspirations territoriales à la sécession avec une banalisation de la société du « clash », comportant de nouvelles formes de violence individuelles et collectives. Nombre de ces phénomènes ont été observés lors de missions de monitoring et de missions d'observation électorale du Congrès.

8. Ces phénomènes ont été précédés depuis des années d'une perte de confiance des citoyens dans l'élection et dans les institutions démocratiques qui se traduit par une abstention de plus en plus inquiétante et un vote croissant en faveur des extrêmes, en particulier l'extrême droite, et d'une crise généralisée de confiance dans les médias qui ébranle jusqu'à notre conception de la vérité des faits.

9. Selon l'Eurobaromètre de l'Union Européenne de novembre 2018, la confiance de la population dans les principales institutions politiques nationales a diminué. C'est plus de 6 citoyens de l'UE sur 10 qui n'ont pas confiance dans leur gouvernement ou leur parlement. Pour les partis politiques, c'est 8 citoyens de l'UE sur 10 qui manifestent leur défiance.

10. Ces analyses, même si elles recouvrent une situation contrastée dans les divers pays européens, montrent que, dans certaines de nos démocraties, le lien politique entre les institutions et les citoyens s'est abîmé. Une part croissante des citoyens ne se sent pas bien représentée ni sécurisée et manifeste son insatisfaction à l'égard des responsables politiques nationaux.

11. Cette crise de la représentation politique a été précédée d'un affaiblissement des corps intermédiaires tels que les partis politiques, les syndicats, les associations professionnelles ou les églises (perçus jusqu'alors comme des microsociétés cohérentes, protectrices et englobantes). Le déclin de ces structures a ouvert la voie à une fracture de la société entre « Nous » et « Eux », séparés par un vide politique et social que cherchent à combler des mouvements populistes ou radicaux, en offrant des réponses simplistes à des défis complexes tout en se faisant passer pour de nouveaux représentants du peuple.

12. Comment rétablir le lien politique là où il a été abîmé ? Comment sauvegarder la démocratie libérale là où elle est menacée ? Comment recoudre le tissu social là où il s'est distendu ? C'est l'enjeu de la mutation que nous traversons. Tous les niveaux de la gouvernance sont concernés par ces questions :

- le Conseil de l'Europe qui repose sur les trois piliers que sont l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme, et qui ne peut rester indifférent à l'instar d'autres institutions internationales,
- les gouvernements centraux des Etats membres qui font face au quotidien à ces interrogations,
- les collectivités locales et régionales qui sont en contact permanent avec les citoyens et en première ligne pour répondre à leurs préoccupations.

Tous les niveaux partagent clairement ces nouveaux défis que nous devons relever en mettant à l'agenda politique la question cruciale : « Comment faire société aujourd'hui ? ».

13. Nous, membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, avons la conviction que, si ces défis concernent éminemment les gouvernements centraux et les organisations multilatérales comme le Conseil de l'Europe, ils trouvent une partie de leur réponse au niveau des territoires.

14. Nous sommes également convaincus que, si cette mutation prend des aspects de crise systémique aux multiples dimensions, il n'y a pas de fatalité à cette crise. La volonté politique, le volontarisme des institutions publiques, la mobilisation des sociétés et des citoyens peuvent inverser les facteurs. La crise n'est pas la fin de la société, elle est le moment critique d'une transition vers un nouveau paradigme et une opportunité d'amélioration qui nous oblige à réfléchir à des alternatives. La réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe devrait être abordée dans cet esprit.

15. Si nos sociétés sont complexes, si les défis globaux sont sérieux, jamais dans l'histoire humaine les citoyens n'ont disposé d'un tel degré d'information, d'une telle liberté d'opinion. Une jeune Suédoise de 16 ans, Greta Thunberg, par exemple, mobilise des foules énormes à travers l'Europe pour marcher pour le climat. Cette jeunesse devient ainsi le symbole de la prise de conscience collective du changement climatique.

16. Nos territoires, ce maillage serré d'entités à taille humaine, souvent forgés par des siècles d'histoire et de culture, avaient perdu en visibilité politique au moment de l'émergence du fait national dans nos cultures politiques. Ils doivent aujourd'hui, à la lumière des diverses crises que nous traversons, susciter un intérêt renouvelé.

17. En 1957, le Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementale par nature, a montré sa vision politique en créant sa propre conférence des autorités locales. Les Etats membres ont réaffirmé cette vision il y a 25 ans en transformant la conférence en Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, avec pour mission de renforcer le rôle important joué par les collectivités locales et régionales, leurs maires et leurs représentants élus, et d'intégrer leur contribution dans les instruments juridiques et

politiques du Conseil de l'Europe pour créer un espace de valeurs communes de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence de l'Etat de droit au niveau territorial.

18. Au fil des décennies, le Congrès, en tant que plate-forme paneuropéenne unique de coopération des collectivités locales et régionales, a mis en place un mécanisme équilibré pour faire progresser la démocratie locale et régionale sur notre continent en surveillant la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les 47 Etats membres, en observant les élections locales et régionales, en recommandant les changements nécessaires aux gouvernements et en partageant les expériences des collectivités locales et régionales pour améliorer la gouvernance de leurs communautés.

19. Aujourd'hui, le Congrès continue de promouvoir le dialogue des collectivités avec les citoyens et leur participation accrue à la prise de décision en incluant notamment la participation des jeunes, la participation des femmes et toute la société civile. Il soutient depuis sa création un recours plus large et plus adéquat à la démocratie participative par des consultations populaires locales encadrées par la loi. Le Congrès poursuit également sa lutte contre la corruption locale et tous les autres problèmes qui ternissent trop souvent l'image de la politique.

20. Cependant, les collectivités ne sont pas à l'abri des défis et des bouleversements auxquels nos sociétés sont confrontées aujourd'hui, souvent aggravés par des mesures d'austérité qui affectent leur capacité à servir leurs populations. Pourtant, ce sont précisément les représentants élus des villes et des régions auxquels les citoyens s'adressent en premier lieu pour obtenir des réponses.

21. Les collectivités locales et régionales sont en effet cruciales pour le maintien d'un tissu social fort, et l'importance croissante du rôle du maire dans la société est un fait politique. Les maires, les élus locaux et régionaux, sont en première ligne des grands événements de la vie collective. On peut le voir dans les réponses publiques apportées aux catastrophes naturelles, aux actes de terrorisme, aux crises sociales comme en France, avec l'organisation du « Grand débat » voulu par le Président Macron à la suite du mouvement des gilets jaunes. Les maires et les conseillers municipaux sont sans doute les seuls élus démocratiques qui puissent dire sans être contredits que « la rue est leur bureau ». Les réactions à l'assassinat ignoble du Maire de Gdansk en disent plus long que toutes les analyses politiques.

22. Les maires et les conseillers municipaux, en tant qu'élus locaux, sont les représentants des pouvoirs publics qui sont les plus proches des citoyens, le dernier rempart contre un rejet plus global de la représentation politique. Selon l'Eurobaromètre 2018 de l'UE, les élus locaux conservent, en dépit d'un climat général de défiance vis-à-vis de la chose publique, un niveau de confiance élevé (plus de 50 %) nettement supérieur au niveau de confiance accordé aux gouvernements et aux parlements. Il est même trois fois supérieur à celui accordé aux partis politiques.

23. Ce soutien politique aux élus locaux va de pair avec une revalorisation culturelle du local, que l'on observe dans la perception positive des appellations protégées, des distributions en circuits courts, du renouveau des identités culturelles de proximité. C'est une orientation puissante qui vient peut-être rééquilibrer les craintes issues de la globalisation. Cette nouvelle situation privilégiée du niveau local peut renforcer le lien social à tous les niveaux.

24. Les Etats centraux peuvent et doivent utiliser le capital confiance des maires et de nos territoires pour ressourcer la démocratie. L'impact du niveau local sur la participation des citoyens dans les institutions publiques et le rôle des maires et des élus locaux dans la construction d'une démocratie européenne doivent être réévalués. C'est l'intérêt bien compris des décideurs à tous les niveaux de gouvernance.

25. Nous, membres du Congrès, croyons fermement que la crise actuelle est une opportunité pour reconnaître la démocratie locale comme un pilier essentiel de la démocratie européenne et pour considérer le maillage territorial des communes comme un atout pour offrir un espace démocratique renforcé à même de raviver la confiance des citoyens dans le système de démocratie représentative et dans ses acteurs.

26. Le niveau local est un territoire privilégié de démocratie participative. Il assure un degré substantiel de participation des citoyens aux affaires publiques et à la prise de décision. Il offre une

excellente plateforme pour l'utilisation de pratiques et d'outils innovants tels que la numérisation et le « gouvernement ouvert » afin de renforcer encore les procédures démocratiques. Les collectivités locales et régionales sont également des acteurs clés dans l'affirmation de l'identité culturelle et la mise en œuvre des politiques nationales ainsi que des pactes internationaux – tels que les Objectifs de développement durable 2030 des Nations Unies, dont la déclinaison locale est déjà en cours dans de nombreux pays. Les villes et les régions contribuent également à la mise en œuvre de nombreuses conventions du Conseil de l'Europe – qui traitent d'un large éventail de questions allant du paysage à la Charte sociale en passant par l'égalité des genres et les droits des minorités ou les droits de l'enfant – ce qui permet à l'Organisation d'étendre son action au-delà des ministères centraux des Etats membres.

27. Alors que nous célébrons cette année le 70^e anniversaire du Conseil de l'Europe, nous, membres du Congrès, sommes convaincus que l'avenir de cette Organisation réside dans le renforcement de son rôle pour assurer la stabilité démocratique sur notre continent et la protection des citoyens européens, et dans le développement de son caractère unique en tant que mécanisme paneuropéen de coopération intergouvernementale, interparlementaire et territoriale. Nous pensons qu'il convient de répondre aux défis auxquels nos sociétés sont confrontées aujourd'hui, en mettant en avant et en utilisant la dimension territoriale de la démocratie européenne fondée sur un nouveau pacte socio-territorial.

28. Nous sommes convaincus que le Conseil de l'Europe et ses Etats membres doivent investir dans des communautés locales et régionales résilientes. L'outil pour ce faire est le Congrès, qui dispose du cadre juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale et de l'expérience du suivi de sa mise en œuvre. Ce cadre doit encore être renforcé, de même que les capacités opérationnelles et budgétaires du Congrès. En conséquence, les membres du Congrès appellent à un renouveau de la Charte européenne de l'autonomie locale pour mieux s'adapter aux défis et aux possibilités nouvelles émanant du Programme de développement durable (objectifs de développement durable) et de la numérisation.

29. En raison de sa double nature d'institution et d'organe de suivi, le Congrès a accumulé une connaissance unique des expériences locales et régionales qui constitue une force pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Plus que jamais convaincus de la supériorité politique de la démocratie représentative, nous reconnaissons la nécessité d'innover en politique pour permettre davantage de participation citoyenne, en commençant par d'authentiques innovations et expérimentations à l'échelle des territoires.

30. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont créé le Congrès pour renforcer la dimension locale et régionale de la démocratie européenne. Pour pouvoir remplir son mandat, le Congrès a besoin de disposer de ressources financières suffisantes, qui représentent au moins 3 % du budget global du Conseil de l'Europe. Aujourd'hui, comme jamais auparavant, le maintien d'un modèle européen d'équilibre des pouvoirs impose un recours accru à la démocratie de proximité, à un nouveau pacte socio-territorial. Le Congrès est prêt à s'impliquer dans la mise en œuvre de ces politiques et à offrir sa connaissance des communautés locales et régionales, son expérience dans la résolution des problèmes au niveau local et les outils à sa disposition pour aider à relever les défis soulevés par les changements de nos sociétés.