

Priorités stratégiques pour la promotion de la participation de la société civile à la prise de décisions en Ukraine

Introduction

La période de réformes que connaît actuellement l'Ukraine est le bon moment pour faire le bilan de l'interaction entre la société civile et les autorités et parvenir à un consensus entre toutes les parties prenantes sur les directions stratégiques à prendre pour construire une sphère publique et encourager la culture démocratique par la promotion de la participation de la société civile à la prise de décisions.

C'est dans cette optique que le Conseil de l'Europe, en étroite consultation et coopération avec les principales parties prenantes, a proposé son aide en vue de l'élaboration des Priorités stratégiques pour la promotion de la participation de la société civile à la prise de décisions en Ukraine. L'objectif de ces priorités est d'institutionnaliser la participation effective de la société civile au processus décisionnel, et l'installer dans la durée. Les actions découlant de ces Priorités stratégiques doivent répondre aux besoins et aux objectifs de la réforme de l'administration publique en Ukraine et donc en devenir partie intégrante. Il va sans dire que de tels travaux reposeraient sur des principes tels que la transparence, la responsabilisation, la participation, l'inclusion, la non-discrimination et l'égalité, et contribueraient à la lutte contre la corruption.

À la suite de nombreuses discussions et analyses par des experts ukrainiens et internationaux, des éléments essentiels pour un projet de stratégie ont été rassemblés par un groupe d'experts. Les 24 et 25 novembre 2014, à l'invitation du Conseil de l'Europe, des représentants de la société civile de Kiev, Kharkiv, Rivne, Soumy, Lviv, Ivano-Frankivsk, Zaporijia, Volhynie, Vinnytsia et Kirovohrad, des représentants de l'administration publique et des experts internationaux se sont rencontrés à Kiev pour débattre des éléments proposés. Les conclusions de cette réunion figurent dans les présentes *Priorités stratégiques pour la promotion de la participation de la société civile à la prise de décisions en Ukraine*. Elles ont été élaborées par un groupe multipartite et sont présentées lors de cette table ronde à Kiev le 8 décembre 2014 en vue d'un examen et de recommandations sur les mesures à prendre.

Une fois que les parties prenantes seront parvenues à un consensus, le Conseil de l'Europe présentera aux autorités ukrainiennes les Priorités stratégiques pour la promotion de la participation de la société civile à la prise de décisions en vue de leur éventuelle inclusion dans le Plan d'action 2015-2017 du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine. Après l'adoption du plan d'action, le Conseil de l'Europe sera prêt à soutenir la mise en œuvre des Priorités stratégiques par la société civile et les autorités ukrainiennes.

Les parties prenantes auxquelles s'adressent les présentes Priorités stratégiques sont le Président, le Parlement, le Conseil des ministres, les ministères et autres autorités centrales du pouvoir exécutif, autorités locales du pouvoir exécutif, les collectivités locales et la société civile.

Principales priorités

I. Mettre en place un environnement juridique pour la participation effective de la société civile

Rédaction et adoption d'une législation sur les consultations publiques et assistance en vue de sa mise en œuvre

- Garantir la transparence de la prise de décisions ;
- Garantir la participation citoyenne aux premières étapes des processus politiques et législatifs ;
- Mettre en place des procédures pour la consultation, le dialogue et la coopération.

II. Institutionaliser la consultation, le dialogue et la coopération entre la société civile et les autorités

Renforcement de l'efficacité des mécanismes d'interaction entre les citoyens et l'État au moyen de

- Suivi et évaluation des pratiques existantes des « Conseils publics » et autres organes consultatifs concernant leur efficacité ;
- Amélioration des organes consultatifs en tant qu'interface entre les autorités et la société civile comme moyen de participation effective à la prise de décisions ;
- Introduction de bonnes pratiques européennes sur la participation de la société civile avec les autorités des pouvoirs publics.

III. Bâtir une culture de participation : sensibilisation et renforcement des capacités

Campagne d'information sur la participation de la société civile à la prise de décisions, axée sur

- Valeur fondamentale de la participation de la société civile à la prise de décisions dans une démocratie ;
- Normes européennes pour la participation de la société civile à la prise de décisions ;
- Promouvoir un plus grand engagement civique des personnes et des ONG ;
- Partager les bonnes pratiques ukrainiennes sur la participation citoyenne effective ;
- Aider les médias à présenter des initiatives couronnées de succès, en particulier dans les régions.

Renforcement des capacités des organisations de la société civile, notamment dans les domaines suivants

- Outils de participation à la prise de décisions ;
- Suivi des processus décisionnels ;
- Promotion, dialogue et mise en place de partenariats sur le long terme ;
- Coopération avec les médias.

Renforcement des capacités de l'administration publique, notamment dans les domaines suivants

- Valeurs, principes et avantages de la participation de la société civile ;
- Mécanismes de participation des ONG et des citoyens ;
- Compétences, outils et pratiques de communication.

Notes explicatives

Les présentes notes sont notamment censées montrer, par le biais d'exemples, comment les Priorités stratégiques présentées ci-dessus pourraient être traduites en mesures concrètes.

Mettre en place un environnement juridique pour le fonctionnement effectif de la société civile

En Ukraine, l'absence de traditions démocratiques et de culture politique constitue l'un des principaux obstacles à la participation active et effective de la société civile à l'élaboration des politiques publiques. Cet obstacle peut en partie être compensé par une législation progressive qui encouragera les consultations publiques. Aujourd'hui, la législation comporte les lacunes principales suivantes :

- Il n'existe aucune disposition législative générale sur les consultations publiques qui établirait clairement les règles aux niveaux national et local ;
- Aucune conséquence juridique ne découle du non-respect de la procédure de consultation publique.

Actuellement, les organes du pouvoir exécutif suivent l'Ordonnance du Conseil des Ministres « Relative à l'organisation de consultations publiques sur la question de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de l'État » (dernière version du 3 novembre 2010, n°996). Étant donné qu'il s'agit d'un acte interne du gouvernement, il ne prévoit pas de conséquences juridiques en cas de non-respect, et présente des lacunes pour ce qui est des mécanismes de consultation. Cette ordonnance ne réglemente pas non plus les activités du Président et du Parlement. Pour les organes des collectivités locales, elle revêt un caractère purement consultatif.

Cependant, l'Ukraine a aussi développé une pratique positive, en particulier dans le domaine de l'élaboration d'une législation réglementant les activités économiques. Selon la loi ukrainienne « Relative aux principes de la politique réglementaire étatique dans l'activité économique » du 11 septembre 2003, tous les projets de « règlements » doivent être annoncés au préalable en vue d'organiser une discussion publique d'une durée comprise entre un et trois mois. Le non-respect de cette procédure entraîne des conséquences juridiques, dont la suspension ou l'annulation des actes juridiques.

Par conséquent, pour renforcer le rôle des citoyens dans l'élaboration des politiques, une nouvelle base réglementaire est proposée, qui devrait réglementer, notamment, ce qui suit, aux niveaux exécutifs national et local :

- Publication de plans annuels sur l'élaboration de documents stratégiques comme des programmes, des concepts, des stratégies etc. ainsi que les projets d'actes juridiques – lois et règlements – par chaque organe, chargé du développement de ces projets ;
- Définition de règles générales, exigeant la publication préalable des actes juridiques élaborés en vue de consultations publiques. Les exceptions à cette règle doivent être clairement définies et peuvent être liées à des questions de sécurité nationale, de catastrophes naturelles etc. ;
- Identification des problèmes, vis-à-vis desquels les autorités devraient prendre des mesures concrètes pour inciter des acteurs potentiels à participer aux consultations publiques, événements d'information pour attirer l'attention du public, par exemple sur des questions d'écologie ;
- Publication de la date de commencement de la préparation et publication du travail préparatoire des experts préparé pour le projet ;
- Identification des principaux acteurs et groupes d'acteurs susceptibles d'être concernés par la décision ;

- Identification de la source clé pour publier des projets d'actes juridiques – ressources web officielles des organes du pouvoir. Il est également possible d'envisager le développement d'une « plateforme internet » intégrée pour publier tous les projets ;
- Définition de critères pour le format des documents ;
- Octroi de suffisamment de temps pour les consultations publiques sur des projets spécifiques. Ce temps doit être déterminé différemment, en tenant compte des types spécifiques d'organes du pouvoir et des besoins de la combinaison rationnelle de l'efficacité dans la prise de décisions et du temps nécessaire pour que le public puisse réagir ;
- Publication de toutes les observations et propositions reçues ;
- Publication du compte rendu de feedback sur les commentaires et les propositions reçus et arguments quant aux raisons pour lesquelles ils ont été pris en considération ou non ;
- Définition et identification de l'organe responsable qui est compétent pour examiner si les règles et les normes des consultations publiques ont été respectées et pour retourner le projet à l'organe préparatoire responsable en cas de non-respect, c'est-à-dire le contrôleur d'accès ;
- Implications juridiques découlant de la violation des règles de consultations publiques.

Le but de cette réglementation est notamment de :

- Garantir la transparence du processus politique et de la procédure d'élaboration des règles ;
- Mettre l'accent sur une inclusion précoce – lorsque les projets sont déjà préparés – plutôt que sur une inclusion tardive. Les expériences d'autres pays montrent à quel point il est important d'inclure les acteurs dès les premiers stades de l'élaboration des décisions, étant donné que lors de ces premières étapes, la ligne générale des modifications proposées et les nouvelles solutions sont établies et qu'il est presque impossible de revenir en arrière par la suite ;
- Permettre à la société civile de participer qualitativement au processus de prise de décisions. Les conditions préalables sont les suivantes : accessibilité du travail préparatoire des experts utilisé par l'autorité, suffisamment de temps pour l'identification de propositions supplémentaires, développement d'arguments favorables et appropriés, formulation correcte des propositions sur le plan normatif ;
- Renforcer la confiance des citoyens dans le processus réglementaire et accroître de ce fait la volonté des citoyens de participer au processus de prise de décisions.

Si l'État et la société civile sont prêts, la proposition de loi peut aussi réglementer les questions suivantes :

- Différents outils et méthodes qui peuvent être utilisés pour des consultations publiques ;
- Méthodes de participation des parties prenantes aux stades précoces de l'élaboration des politiques, de la rédaction de projets ;
- Suivi et évaluation conjoints de la mise en œuvre des décisions prises.

Ainsi, la nouvelle législation peut concerner non seulement des questions sur les consultations publiques, mais aussi la participation citoyenne au sens de la participation de la société civile à l'élaboration de la politique publique, y compris via une normalisation législative de la procédure d'établissement d'organes consultatifs, d'experts et de suivi. Une attention particulière doit être accordée aux particularités de la consultation et de la participation citoyennes dans diverses autorités étatiques et collectivités locales, et leurs règlements doivent être adaptés en conséquence.

Cependant, les présentes Priorités stratégiques ne couvrent pas seulement la question de la participation citoyenne au processus d'adoption d'actes juridiques. Les cas individuels ne sont pas moins importants, en particulier avec un grand nombre de participants, par exemple des cas sur la construction de bâtiments. L'Ukraine fait partie des derniers pays en Europe à ne pas avoir adopté de loi sur la procédure administrative et de ce fait n'établit pas de règles sur les normes appropriées d'une procédure équitable. Cependant, un projet de loi gouvernemental pourrait être adopté en 2015. Il prévoit en particulier, la réglementation des procédures administratives intéressant un grand nombre

de personnes (sur la base de la Recommandation (87) 16 du Conseil de l'Europe). Par conséquent, une assistance pratique pour mettre en œuvre les règles pourrait aussi être une composante utile de l'activation de la société civile.

Institutionnaliser la consultation, le dialogue et la coopération entre la société civile et les autorités

Actuellement, en Ukraine, les « conseils publics » constituent le principal type d'organes consultatifs. Ils sont formés par le pouvoir exécutif pour une durée de deux ans. Le nombre de participants à ces conseils n'est pas limité, et dans la pratique les conseils publics peuvent inclure jusqu'à 200 membres. Ils ont une influence plutôt limitée sur la politique en raison de difficultés liées à leur formation et organisation.

Les Priorités stratégiques nécessitent une évaluation approfondie de la pratique actuelle des conseils publics et d'autres organes consultatifs. Cette évaluation devrait inclure des recommandations sur la manière d'accroître leur efficacité et de mettre en place de nouveaux mécanismes d'interaction entre les citoyens et l'État. Les spécificités des organes de pouvoir doivent être prises en considération : le rôle des citoyens dans l'interaction avec les autorités est susceptible de changer selon qu'il s'agit d'un organe d'élaboration des politiques, comme les ministères, ou d'un organe avec une fonction spécifique comme la mise en œuvre de la législation, des services ou des services d'inspection.

Une attention devrait aussi être accordée au développement de divers outils de démocratie électronique, aux niveaux national et local. Cela pourrait inclure la création d'une plateforme unique (« guichet unique ») pour la consultation des citoyens avec les autorités, l'introduction d'un système de pétitions électroniques et des forums de discussion.

Une vaste évaluation participative des bonnes pratiques européennes dans la prise de décisions constitue la première étape en vue de leur éventuelle introduction. Elle comprend une analyse approfondie de leurs points forts et points faibles et une évaluation de leur pertinence pour le contexte ukrainien. L'évaluation devrait non seulement porter sur les mécanismes testés et éprouvés, mais aussi sur les modèles innovants et sur les formes traditionnelles de participation démocratique en Ukraine. Les pratiques sélectionnées devraient ensuite être testées dans des régions choisies et au niveau national afin de tenir compte de questions spécifiques prioritaires.

Bâtir une culture de participation : sensibilisation et renforcement des compétences

Campagne d'information

Une des conditions préalables à la culture démocratique est la sensibilisation du grand public aux principes démocratiques et l'importance de la coopération entre les divers secteurs de la société. Une des façons de construire une communauté de valeurs est de mener une vaste campagne d'information dédiée à la promotion de la participation de la société civile aux processus de prise de décisions à tous les niveaux de la structure du pouvoir ukrainien. La campagne devrait utiliser la source d'information la plus influente – la télévision via des publicités sociales. Des annonces télévisées devraient être diffusées avec l'idée de parvenir à une meilleure compréhension de la participation de la société civile à la prise de décisions démocratique. Un accent particulier devrait être mis sur la transparence de la prise de décisions.

Pour faire en sorte que la campagne touche la plus grande audience possible, surtout dans les zones rurales et les petites villes, la radio doit aussi être utilisée. Compte tenu du rôle particulier que joue la

jeune génération dans la participation citoyenne active, les médias sociaux tels que YouTube et Facebook devraient être utilisés et coordonnés avec la composante télévision. La campagne devrait aussi être axée sur des expériences positives. Un soutien spécial devrait être offert aux médias ukrainiens pour qu'ils mettent en avant des expériences vécues en Ukraine et dans d'autres pays.

La campagne pourrait comprendre les trois étapes suivantes :

- Émissions de télé et de radio sur la participation de la société civile à la prise de décisions en tant que norme européenne ;
- Talk-shows et débats à la télévision et à la radio ;
- Reportages télévisés sur les bonnes pratiques ukrainiennes.

Pour lui donner le plus grand rayonnement possible, la campagne devrait être mise en œuvre en partenariat avec des chaînes de télévision publiques, des chaînes de télévision privées, des stations de radio FM et des bloggeurs. Des efforts supplémentaires devraient être dirigés vers les médias régionaux et locaux, surtout dans les régions pilotes.

Renforcement des capacités des organisations de la société civile

Pour accroître l'efficacité de leur dialogue avec les représentants de l'État dans les processus décisionnels, les capacités des organisations de la société civile doivent être renforcées. Le renforcement des capacités doit être axé sur les normes ukrainiennes et européennes de la participation de la société civile, les outils d'évaluation de la mise en œuvre de ces normes et les manières de nouer le dialogue avec les autorités pour prôner le changement.

Le renforcement des capacités des organisations de la société civile devrait donc inclure :

- Formation sur le suivi et l'évaluation des politiques et de la prise de décisions publiques ;
- Formation sur la mobilisation, c'est-à-dire stratégies et outils pour nouer le dialogue avec les autorités ;
- Élaboration de manuels ;
- Coopération avec les médias.

Des projets pilotes sur des questions spécifiques telles que les droits des minorités, la non-discrimination, la lutte contre la corruption etc., doivent être soutenus pour introduire la participation de la société civile dans la pratique. Après la phase pilote, les modèles testés avec succès devraient être consolidés et reproduits à une plus grande échelle. Les ONG souhaiteront peut-être porter leur attention sur des politiques spécifiques, des processus de réforme législative, le fonctionnement d'organes consultatifs ou la mise en œuvre de l'accord d'association avec l'UE.

Le renforcement des réseaux existants devrait être complété par l'intensification de la communication entre les organisations aux niveaux national, régional et local, l'établissement de structures de coordination et le renforcement de capacités individuelles. Ainsi, les organisations de la société civile seront à même de fournir une expertise au processus de prise de décisions politique et d'améliorer la communication horizontale et verticale. Par conséquent, le renforcement des capacités devrait nécessiter une coopération entre la société civile et les autorités dans le but de privilégier le dialogue et les partenariats à long terme plutôt que l'information et la consultation.

Renforcement des capacités de l'administration publique

Le renforcement des capacités des agents de la fonction publique aux niveaux national et local est une autre condition indispensable pour une coopération réussie. Les expériences dans d'autres pays montrent que l'engagement politique envers des gouvernements ouverts, les procédures en place et

des ONG compétentes et informées ne sont pas suffisants pour parvenir à une mise en œuvre qualitative des processus de consultation et donc à une meilleure législation. Généralement, un plus grand nombre de parties prenantes, qui présentent plusieurs points de vue différents, souvent diamétralement opposés, participent à des processus de prise de décisions ouverts. Pour faire en sorte que leurs points de vue soient entendus et pris en considération, les agents de la fonction publique, qui participent à l'élaboration de la législation, doivent connaître différentes méthodes de participation citoyenne et savoir les utiliser dans des situations différentes, et aussi posséder des compétences de négociation et de résolution de conflits.

Le renforcement des capacités de l'administration publique devrait donc comprendre, notamment :

- Des formations régulières sur la mise en œuvre de consultations aux niveaux national et local, en commençant avec quelques « formations de formateurs » pilotes, c'est-à-dire pour les agents de la fonction publique qui à l'avenir seraient chargés de la promotion et de la formation de leurs collègues au sein de l'administration et qui pourraient aussi apporter un soutien lors de consultations individuelles ;
- Élaboration d'un manuel sur la mise en œuvre de consultations publiques à tous les niveaux de prise de décisions en Ukraine ;
- Création d'une plateforme électronique de connaissances sur la participation citoyenne, c'est-à-dire une base de données web qui offre des conseils et des informations sur la manière de planifier, de mettre en œuvre et d'évaluer le processus de participation citoyenne, de déterminer quels sont les avantages de la participation citoyenne, quelles méthodes employer, comment travailler avec des groupes spécifiques etc. ;
- Formation sur le renforcement des compétences, outils et pratiques de communication, y compris la coopération avec les médias, en vue de créer la transparence de la prise de décisions et d'instaurer la confiance du public.