



LA PARTICIPATION CIVILE AU PROCESSUS DÉCISIONNEL

LE CODE DE BONNE PRATIQUE

LA PARTICIPATION CIVILE : POURQUOI EST-ELLE IMPORTANTE ? COMMENT FONCTIONNE T-ELLE ? COMMENT L'AMÉLIORER ?

La désaffection des citoyens vis-à-vis des processus politiques est l'une des principales préoccupations des démocraties modernes. Dans un tel contexte, la société civile joue un rôle important car elle offre aux citoyens un autre moyen, outre les élections, de se faire entendre et d'œuvrer pour la collectivité.

QU'EST-CE QUE LE CODE DE BONNE PRATIQUE ?

Elaboré par la Conférence des OING du Conseil de l'Europe et adopté en octobre 2009, le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel vise à faciliter la participation des ONG à la prise de décision politique aux niveaux local, régional et national.

Le Code, qui s'inspire d'expériences concrètes et de méthodes ayant fait leurs preuves dans divers pays d'Europe, définit un ensemble de principes généraux, lignes directrices, outils et mécanismes pour la participation civile.

Fruit d'un véritable travail collectif, le Code bénéficie du soutien du Conseil de l'Europe :

- › le Comité des Ministres a fait part de son soutien dans une Déclaration reconnaissant « l'importance du Code de bonne pratique [...] en tant que document de référence pour le Conseil de l'Europe et de base permettant de développer le cadre offrant aux citoyens les moyens de participer à la conduite des affaires publiques dans les pays européens » ;
- › l'Assemblée parlementaire souligne « un besoin évident de lignes directrices et de bonnes pratiques dans ce domaine » ;
- › le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est « prêt à contribuer à la promotion de cet outil de référence ».

QUEL EST L'OBJECTIF DU CODE ?

Les ONG sont aujourd'hui une composante essentielle de la société, dont l'action bénéfique est largement reconnue, en particulier en matière d'amélioration de la gouvernance. Le savoir et l'expertise qu'elles apportent dans le processus décisionnel ont incité les gouvernements à s'appuyer sur cette expérience lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Le Code propose un cadre et des lignes directrices permettant d'améliorer cette participation et d'apprendre les uns des autres en échangeant les bonnes pratiques et en les diffusant auprès des ONG et des pouvoirs publics.



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE
CONFÉRENCE DES OING
DU CONSEIL DE L'EUROPE



COUNCIL
OF EUROPE
CONSEIL
DE L'EUROPE



QUI PEUT UTILISER LE CODE ?

Le Code de bonne pratique est destiné aux pouvoirs publics et à la société civile. Toutes les ONG, qu'elles aient une dimension locale, nationale ou internationale, peuvent l'utiliser dans le cadre de leur dialogue et de leur collaboration avec le parlement, le gouvernement et les administrations publiques. Dans le Code, le terme ONG fait référence à la société civile organisée, qui englobe 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.

QUATRE PRINCIPES POUR UNE RELATION CONSTRUCTIVE

PARTICIPATION Les ONG recueillent et relayent les opinions des citoyens. Cette contribution essentielle au processus décisionnel politique renforce la qualité, la compréhension et l'applicabilité à plus long terme de l'initiative politique.

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.

RESPONSABILISATION ET TRANSPARENCE Agir dans l'intérêt général 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 Les ONG doivent être reconnues comme des instances libres et indépendantes dans 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.

CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE

- › L'ÉTAT DE DROIT
- › L'ADHÉSION AUX PRINCIPES DÉMOCRATIQUES FONDAMENTAUX
- › LA VOLONTÉ POLITIQUE
- › UNE LÉGISLATION APPROPRIÉE
- › DES PROCÉDURES CLAIRES ET PRÉCISES
- › UN SOUTIEN ET DES RESSOURCES A LONG TERME
POUR UNE SOCIÉTÉ CIVILE DURABLE
- › DES ESPACES PARTAGÉS POUR DIALOGUER ET COOPÉRER

Lorsqu'elles sont réunies, ces conditions permettent d'établir entre les ONG et les pouvoirs publics une relation constructive fondée sur la confiance réciproque et la compréhension mutuelle.

COMMENT PARTICIPER : COMMENT LA SOCIÉTÉ CIVILE PEUT-ELLE S'IMPLIQUER DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL ?

LES DIFFERENTS NIVEAUX DE PARTICIPATION

L'implication des ONG dans les différents phases du processus décisionnel politique est fonction de l'intensité de la participation. On distingue quatre degrés de participation, classés par ordre croissant.



INFORMATION Degré de participation relativement faible, où des informations sont généralement transmises de manière unilatérale par les pouvoirs publics sans qu'aucune interaction ou intervention des ONG ne soit exigée ou attendue.

CONSULTATION Les pouvoirs publics peuvent demander aux ONG leur avis sur un sujet précis ou sur l'élaboration d'une politique spécifique. L'initiative et les thèmes n'émanent pas des ONG, mais des pouvoirs publics.

DIALOGUE L'initiative du dialogue peut être prise par l'une ou l'autre partie ; le dialogue peut être général ou collaboratif.

› **Le dialogue général** est un processus de communication bidirectionnel fondé sur des intérêts réciproques et des objectifs éventuellement communs, qui vise à assurer un échange de vues régulier. Il va des auditions publiques ouvertes à tous aux réunions spécialisées entre ONG et pouvoirs publics.

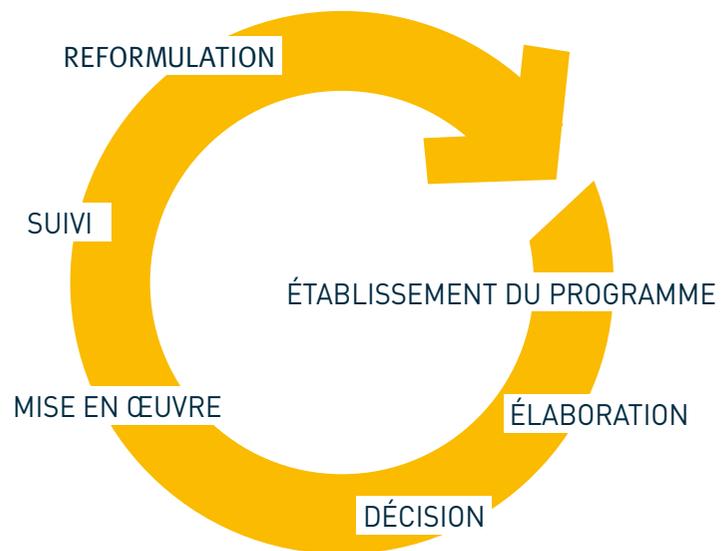
› **Le dialogue collaboratif** se fonde sur l'intérêt réciproque pour l'élaboration d'une politique spécifique. Il est plus dynamique que le dialogue général, puisqu'il consiste en des réunions conjointes, souvent fréquentes et régulières, visant à élaborer ensemble de grandes stratégies politiques et conduisant souvent à des résultats acceptés d'un commun accord, comme une recommandation ou loi commune.

PARTENARIAT Le plus haut degré de participation, où ONG et pouvoirs publics collaborent étroitement tout en veillant à ce que cette situation de partenariat n'empêche pas les ONG de conserver leur indépendance et leur droit de faire connaître leurs opinions et d'agir en conséquence. Le partenariat peut inclure des activités telles que la prestation de services, la création de forums participatifs et la mise en place d'instances co-décisionnelles.



COMMENT PARTICIPER : COMMENT LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES POUVOIRS PUBLICS PEUVENT-ILS INTERAGIR ?

Le cycle du processus décisionnel politique comprend six phases. Les ONG et les pouvoirs publics peuvent interagir à toutes les phases.



ÉTABLISSEMENT DU PROGRAMME Le programme politique est arrêté d'un commun accord par le parlement et le gouvernement, avec des variantes selon les pays. Durant cette phase, les ONG façonnent souvent le programme en faisant campagne sur divers problèmes, besoins et préoccupations au nom d'un intérêt collectif. Leur mode d'action est complémentaire au débat politique.

ÉLABORATION Il existe généralement des procédures bien ancrées en matière d'élaboration des politiques. Les ONG interviennent souvent pour recenser les problèmes, proposer des solutions et défendre la proposition qui a leur préférence. Cette phase doit notamment faciliter les possibilités de consultation de manière à recueillir les contributions des principaux partenaires.

DÉCISION Même si la prise de décision politique revêt des formes diverses selon le contexte et le droit national, elle présente des caractéristiques communes : une directive gouvernementale élaborée par un ministère, un texte de loi adopté par un vote parlementaire ou un référendum public organisé dans le pays. Les projets de loi et les motions devraient être ouverts à la contribution et à la participation des ONG afin que les pouvoirs publics puissent tenir compte des différents avis et opinions avant la prise de décision.

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. Cette étape est particulièrement importante pour garantir l'obtention du résultat recherché. L'accès à des informations claires et transparentes sur les attentes et les possibilités est crucial à ce stade, de même que les partenariats actifs.

SUIVI Durant cette phase, les ONG suivent et évaluent les résultats de la politique mise en œuvre. Il est important qu'un système de suivi efficace et transparent ait été mis en place pour garantir que le programme ou la politique atteigne l'objectif fixé.

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. Cet exercice nécessite d'avoir accès aux informations et de pouvoir dialoguer pour identifier les besoins et les initiatives.



COMMENT PARTICIPER : QUELS SONT LES OUTILS ET LES MÉCANISMES DE PARTICIPATION CIVILE ?

Des outils pratiques permettent grandement d'améliorer la participation civile tout au long du processus décisionnel.

- › **PARTICIPATION ÉLECTRONIQUE**
- › **RENFORCEMENT DES CAPACITÉS** séminaires de formation ou programmes d'échange par exemple
- › **STRUCTURES** instances de coordination mises en place par les gouvernements
- › **DOCUMENTS CADRES** accords bilatéraux, par exemple, qui définissent les bases de la relation entre ONG et pouvoirs publics.

COMMENT UTILISER LE CODE

QUE PEUVENT FAIRE LES ONG ?

Les ONG peuvent utiliser le Code de différentes façons : en interne pour planifier leurs activités et savoir comment participer ; dans leurs discussions avec les pouvoirs publics pour entamer une coopération ou faire le point sur la coopération en cours et déterminer les domaines à améliorer. Le Code peut également aider les ONG à faire connaître leur action, à promouvoir les grands principes d'une bonne relation de travail avec les autorités et à élaborer des mécanismes de participation.

QUE PEUVENT FAIRE LES POUVOIRS PUBLICS ?

Les pouvoirs publics peuvent se référer au Code et aux différentes modalités de participation et d'interaction existantes pour faire le point sur les procédures régissant leurs relations avec les ONG, identifier les domaines susceptibles d'amélioration et adopter les mesures nécessaires pour modifier leurs pratiques afin d'encourager une participation accrue des ONG au processus décisionnel.



UNE MATRICE POUR CARTOGRAPHIER LE PROCESSUS

Afin d'illustrer et de clarifier les relations, une matrice permet de visualiser les phases du processus de décision politique en fonction des différents degrés de participation. A chaque phase du processus décisionnel (de gauche à droite) correspondent différents degrés de participation des ONG (de bas en haut). Les phases du processus décisionnel peuvent s'appliquer à n'importe quel contexte en Europe, depuis l'échelon local jusqu'à l'échelon national.

Cette matrice a de multiples utilisations : elle peut par exemple servir 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 stade d'un processus. Elle peut aussi servir de ressource concrète à une ONG planifiant ses activités politiques. La matrice permet également de connaître les moyens d'améliorer la participation en relevant le degré de participation ou d'interaction dans le cycle du processus décisionnel.

MATRICE DE PARTICIPATION CIVILE

Niveaux de participation						
PARTENARIAT	<ul style="list-style-type: none"> • Groupe de travail ou comité 	<ul style="list-style-type: none"> • Co élaboration 	<ul style="list-style-type: none"> • Décision conjointe • Codécision 	<ul style="list-style-type: none"> • Partenariats stratégiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Groupes de travail ou comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Groupes de travail ou comités
DIALOGUE	<ul style="list-style-type: none"> • Auditions et forums publics • Forums de citoyens et conseils futurs • Principal contact gouvernemental 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditions et panels questions et réponses • Séminaires d'experts • Comités multipartenaires et instances consultatives 	<ul style="list-style-type: none"> • Sessions plénières ou réunions de comités publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Séminaires de renforcement des capacités • Séminaires de formation 	<ul style="list-style-type: none"> • Groupes de travail ou comités 	<ul style="list-style-type: none"> • Séminaires et forums délibératifs
CONSULTATION	<ul style="list-style-type: none"> • Pétitions • Consultation en ligne ou autres techniques 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditions et panels questions et réponses • Séminaires d'experts • Comités multipartenaires et instances consultatives 	<ul style="list-style-type: none"> • Sessions plénières ou réunions de comités publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Manifestations • Conférences • Forums • Séminaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de retour 	<ul style="list-style-type: none"> • Conférences ou réunions • Consultation en ligne
INFORMATION	<ul style="list-style-type: none"> • Accès aisé et public à l'information • Recherche • Campagnes et lobbying • Site web pour les documents clés 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès public et gratuit aux documents d'orientation • Site web pour les documents clés • Campagnes et lobbying • Web casts • Apport des scientifiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Faire campagne et pression 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès public à l'information • Site web pour l'accès à l'information • Alertes e-mail • Questions récurrentes • Public tendering • Procédures d'appels d'offres publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès public à l'information • Recueil de preuves • Evaluations • Travaux de recherche 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès public à l'information
Étapes du processus décisionnel politique	ÉTABLISSEMENT DU PROGRAMME	ÉLABORATION	DÉCISION	MISE EN ŒUVRE	SUIVI	REFORMULATION

Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel est disponible en plusieurs langues.

Pour en savoir plus :
 Division des ONG et de la société civile
 Direction des institutions démocratiques
 Direction générale de la Démocratie et des Affaires politiques
 Conseil de l'Europe
 F 67075 Strasbourg cedex
 Tél. + 33 (0)3 88 41 31 07 / Fax + 33 (0)3 90 21 47 66
 E-mail: civil.participation@coe.int

www.coe.int/ong