

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE PUBLIQUE LOCALE

Communes et régions d'Europe, n° 72

LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE PUBLIQUE LOCALE

Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR),
préparé avec la collaboration du professeur Gerry Stoker

adopté par le CDLR lors de sa 25^e réunion, 7-9 juin 2000

Communes et régions d'Europe, n° 72

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Participation of citizens in local public life

ISBN 92-871-4479-6

Publications éditées dans la même série :

Le statut des grandes villes et leur périphérie, n° 59

ISBN 92-871-3139-2

L'environnement et les collectivités locales et régionales, n° 60

ISBN 92-871-3163-5

Les finances locales en Europe, n° 61

ISBN 92-871-3205-4

Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats d'Europe centrale et orientale, n° 62

ISBN 92-871-3212-7

L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux, n° 63

ISBN 92-871-3295-5

La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale, n° 64

ISBN 92-871-3543-6

Limites de la fiscalité locale, péréquation financière et méthodes de calcul des dotations, n° 65

ISBN 92-871-3762-5

Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales, n° 66

ISBN 92-871-3828-1

La responsabilité des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions, n° 67

ISBN 92-871-3953-9

Systèmes électoraux et modes de scrutin au niveau local, n° 68

ISBN 92-871-3982-2

La gestion et le financement des transports collectifs urbains, n° 69

ISBN 92-871-4125-8

La gestion du patrimoine immobilier municipal, n° 70

ISBN 92-871-4163-0

Répercussions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales des limites à l'endettement public national fixées dans un contexte européen, n° 71

ISBN 92-871-4456-7

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4478-8

© Conseil de l'Europe, novembre 2000

Imprimé en Allemagne

TABLE DES MATIÈRES

I.	LE CONTEXTE CHANGEANT DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS	5
A.	Participation et démocratie.....	5
B.	Les grandes questions concernant le développement de la démocratie locale : différences et similarités des tendances qui apparaissent	8
II.	LES DIMENSIONS DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS	14
A.	Participation au processus politique de la collectivité.....	14
B.	La participation des citoyens au processus politique par l'exercice des droits électoraux	14
C.	Participation directe des citoyens ou des groupes de citoyens au processus décisionnel	15
D.	Autres activités d'intérêt pour la collectivité	16
III.	LA PARTICIPATION DES CITOYENS PAR L'EXERCICE DE LEURS DROITS ÉLECTORAUX.....	18
A.	Facteurs qui influent la participation aux élections.....	18
B.	Facteurs qui influencent le fonctionnement du système de représentation.....	24
IV.	LES INSTRUMENTS DE LA PARTICIPATION DIRECTE	27
A.	Participation informelle et consultative	28
B.	Participation par la prise de décision	31
C.	Participation dans l'exécution.....	33
V.	RÔLE DES ASSOCIATIONS	35
VI.	RAISONS DE LA PARTICIPATION ET DE LA NON PARTICIPATION DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE.....	39
A.	Le niveau de participation et de représentation dans le processus décisionnel	39
B.	Situations caractérisées d'éloignement : analyse des causes.....	40

ANNEXE I :

Synthèse des réponses des Etats sur les questions et problèmes d'actualité concernant la démocratie locale et la participation démocratique 47

ANNEXE II :

Systèmes électoraux pour l'élection des conseils locaux dans les Etats membres 53

ANNEXE III :

Age requis pour participer aux élections locales..... 55

ANNEXE IV :

Dispositions facilitant l'exercice du droit de vote..... 57

ANNEXE V :

Participation des étrangers aux élections locales 59

ANNEXE VI :

Evolution, réformes et évaluation générale des systèmes électoraux par les partis politiques et les autres sujets concernés 61

ANNEXE VII :

Synthèse des informations transmises par les Etats concernant les référendums locaux..... 67

ANNEXE VIII :

Synthèse des informations transmises par les Etats concernant les initiatives populaires 73

ANNEXE IX :

Synthèse des informations concernant d'autres mécanismes formels de participation à l'activité normative et régulatrice 77

ANNEXE X :

Synthèse des informations concernant les mécanismes formels de participation à l'activité normative et régulatrice propres à certains Etats membres..... 81

ANNEXE XI :

Données statistiques sur la participation des femmes dans la vie politique 85

ANNEXE XII :

Synthèse des réponses transmises par les Etats membres concernant la participation et la représentation des différentes catégories et groupes sociaux..... 89

I. LE CONTEXTE CHANGEANT DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS

A. Participation et démocratie

Le débat sur la participation des citoyens à la vie publique de leurs communautés repose essentiellement sur un postulat, à savoir que ladite participation est une caractéristique souhaitable de la démocratie. En particulier, on considère généralement qu'un faible niveau de participation dans le processus démocratique est un symptôme inquiétant et un facteur qui affecte le fonctionnement de la démocratie locale. Il convient d'approfondir ce point.

1. Les différentes perspectives d'analyse des rapports entre participation et démocratie

Dans quelle mesure la participation est-elle souhaitable ? Sous quelle forme doit-elle être encouragée ? La théorie moderne de la démocratie apporte diverses réponses à ces deux questions. Il est possible de se situer dans quatre perspectives au moins.

Perspective réaliste

Selon une opinion très courante, la politique a pour raison d'être d'exprimer et de défendre des intérêts. La participation tendrait alors à promouvoir ces objectifs avec les meilleurs résultats possibles et aux moindres coûts. Il faudrait, dans ce cas, que les participants aient une certaine confiance en eux et une certaine efficacité. On pourrait aussi attendre d'eux des calculs «rationnels » permettant d'apprécier la valeur de leur contribution.

Il semble que cette perspective instrumentale de la participation favorise une compréhension réaliste des questions en jeu. Les citoyens participent à la vie publique si un problème qui les intéresse se pose et s'ils croient en l'efficacité de leur intervention. La participation tendrait à être une activité où seulement une proportion réduite de la population serait fortement impliquée. La majorité n'interviendrait que d'une manière ponctuelle. Un niveau réduit d'intérêt et une appréciation réaliste des contraintes de pouvoir dissuadent beaucoup de citoyens de jouer un rôle plus actif. L'important serait alors de mettre des mécanismes en place et de disposer des capacités voulues pour convaincre un nombre suffisant de citoyens de l'utilité de leur mobilisation, dès lors que des problèmes importants se posent.

Perspective participative

Une perspective totalement opposée à celle des réalistes est adoptée par ceux qui voient dans la démocratie un processus nécessitant la plus grande participation possible du citoyen. Deux manières de penser sont sous-jacentes à cette perspective. La première perspective – communautaire – allègue que la contribution à la vie politique ne relève pas d'un calcul utilitaire mais plutôt du souci de bien-être de la collectivité, dont on fait partie. La deuxième met l'accent sur la valeur de la participation en tant qu'expérience éducative. En coopérant à l'action politique, les individus gagnent en accomplissement personnel, en compétence et en confiance. En outre, ils sont en mesure de mieux comprendre les intérêts et aspirations de leurs concitoyens.

Cette perspective participative attribue une vertu particulière à la vie publique locale. Ce niveau politique est facilement accessible et sa proximité en fait une base idéale de participation. Il offre un forum où les intérêts collectifs peuvent être explorés et où les citoyens sont introduits dans le monde de la politique d'une manière qui leur permet d'apprendre et d'évoluer.

Ces arguments ont parfois une résonance quelque peu paternaliste, mais ils s'intéressent pour l'essentiel à la participation en tant que moyen d'auto-épanouissement et d'expression des préoccupations collectives.

Politique de présence

La politique de présence est fondée sur la demande des groupes exclus d'être impliqués dans la prise de décision. Ils ne demandent pas seulement à ce que leurs opinions soient prises en compte, mais à être représentés dans la vie politique par des individus qui partagent leur expérience et leur identité.

On fait valoir que la présence de ces groupes remet en cause, de manières multiples, les structures existantes d'exclusion et de marginalisation. En premier lieu, le fait que des membres du groupe exclu prennent place à la table où sont examinées les décisions a une valeur symbolique. La représentativité ne doit pas seulement exister, mais aussi être vue. Dans cette perspective, la participation a un aspect expressif : les citoyens agissent pour exprimer leurs sentiments et leur identité.

Néanmoins, la politique de la présence – telle que la perçoivent, par exemple, les mouvements féministes ou certaines organisations de personnes handicapées – repose sur l'hypothèse que cette présence directe de représentants du groupe influe sur la prise de décision. Elle ouvrirait le processus décisionnel et créerait les conditions d'une défense plus énergique des intérêts visés. En outre, elle faciliterait les transformations en donnant à des catégories précédemment exclues le temps et l'occasion de construire leurs préférences politiques et d'exprimer leurs préoccupations.

Démocratie délibérative

L'un des éléments du débat sur la participation qui tient aujourd'hui plus de place qu'il y a une trentaine d'années est la politique de la délibération. Les tenants de cette thèse critiquent les arguments favorables à l'approche utilitaire et à la politique de présence parce qu'ils les jugent trop axés sur l'intérêt personnel. A la différence des partisans de la démocratie directe ou participative, ceux de la démocratie délibérative ne voient pas nécessairement dans une participation maximale un bien en soi.

Quoique favorables, néanmoins, à une large participation, ils désapprouvent les structures qui reflètent une conception utilitaire de la politique, réduite à un conflit d'intérêts dans lequel le gouvernement a pour tâche de trouver un équilibre entre des demandes opposées. Les institutions politiques doivent plutôt être conçues pour permettre aux citoyens d'établir des liens entre eux dans le cadre de délibérations ou d'argumentations et non pas simplement en qualité de négociateurs recherchant des échanges.

Les défenseurs de cette thèse suggèrent surtout que la politique doit impliquer un raisonnement, un débat ouvert et une réflexion sur les opinions d'autrui. Si la plupart ne croient pas obligatoirement de manière simpliste à la découverte de solutions d'« intérêt général », tous sont d'avis que des positions et des éléments d'accord nouveaux apparaissent au cours de la délibération. La participation structurée de manière délibérative conduirait ainsi à des solutions inédites et à une prise de décision plus satisfaisante.

2. *Les motifs de la participation*

De toute évidence, les motifs de la participation sont variables. Le citoyen en privilégie l'aspect utilitaire, expressif ou délibératif, ou la tient pour un devoir civique. Elle apporte la légitimité requise aux organes publics, ainsi que les connaissances nécessaires à une prise de décision efficace. Enfin, elle permet de s'assurer le soutien actif des citoyens pour atteindre un objectif donné.

En termes instrumentaux, la participation peut être considérée comme un moyen pour les individus de parvenir à leurs buts. Ils contribueront à une action si une question les intéresse suffisamment et s'ils jugent qu'elle vaut la peine d'entreprendre cet effort. Dans la plupart des cas, cependant, les citoyens restent inactifs. D'aucuns estiment que cette apathie résulte d'un niveau d'intérêt considérablement réduit. Pour d'autres, il reflète un pouvoir politique inadéquat.

D'autres apprécient la participation pour elle-même, estimant qu'elle exprime le souci de la collectivité dont on fait partie et offre la possibilité de s'initier à l'art de la citoyenneté. Il peut sembler difficile dans le monde moderne de s'en tenir à cette idée classique, voire romantique, de la participation

Pour les défenseurs d'une politique de présence, la participation de représentants des groupes exclus a une importance symbolique et utilitaire. Elle démontre l'inclusion du groupe et de ses intérêts et offre un meilleur environnement pour œuvrer en faveur de ces derniers. Il n'est pas indispensable que tous les membres du groupe s'engagent dans l'activité politique, mais la présence dans l'arène où se prennent les décisions de représentants avec lesquels ils peuvent s'identifier et qui ont partagé leur expérience facilite l'expression de leurs intérêts collectifs.

Les tenants de la participation structurée de manière à faire une large place au débat se situent dans une autre perspective. Ils estiment que la participation n'a pas de valeur en soi et leur objectif essentiel est la mise en place d'une structure de délibération permettant aux citoyens d'échanger des vues, de revoir leur compréhension des questions en jeu et de trouver des solutions communes. Il convient alors d'attirer à la participation un éventail limité de personnes, d'une manière qui encourage le débat et la recherche de l'intérêt général.

La discussion des options possibles en matière de réforme dépend de la raison d'être de la participation ou de la valeur qu'on lui attribue. On trouve sans doute dans tous les Etats un mélange de ces motivations avec peut-être une prédominance de l'optique réaliste ou utilitaire. Ceci étant, le défi consiste à créer des systèmes de démocratie locale auxquels les citoyens aient la faculté de participer mais qui, au cas où ces derniers ne choisiraient pas d'exploiter ces possibilités, restent légitimes et efficaces. Les points cruciaux sont le caractère ouvert des institutions et la conscience des citoyens qu'ils peuvent influencer une décision s'ils en ressentent la nécessité.

D'autre part, beaucoup d'Etats souhaitent trouver dans leur régime de démocratie locale une capacité accrue de participation, reflétée par la présence de divers groupes sociaux et économiques et/ou l'aptitude à s'engager dans une politique plus délibérative et axée davantage sur la réflexion, qui fasse la synthèse d'intérêts multiples dans la recherche d'une vision commune et de partenariats en vue d'une action collective.

B. Les grandes questions concernant le développement de la démocratie locale : différences et similarités des tendances qui apparaissent

L'état de la démocratie locale dans les pays du Conseil de l'Europe est sans aucun doute différent. Néanmoins, la question du développement de la démocratie locale se pose partout. En effet, la démocratie locale – comme la démocratie tout court – n'est pas un acquis statique. Elle évolue dans le cadre d'un processus : les solutions jugées appropriées à un moment donné doivent être continuellement vérifiées et, le cas échéant, remises en question à la lumière des changements intervenus dans la société, ainsi que dans les besoins et dans les attentes des citoyens.

Non seulement le développement de la démocratie locale est à l'ordre du jour dans tous les pays européens, mais aussi, au-delà des différences, il est possible d'identifier plusieurs préoccupations communes qui tiennent, d'une part, à la capacité effective des collectivités locales d'assumer le rôle qui leur est confié et, d'autre part, à la qualité des rapports citoyens/élus locaux et à l'étendue de la participation des citoyens au processus politique au niveau local.

Les paragraphes suivants font état des problèmes les plus importants mentionnés dans les réponses de vingt-cinq pays (voir annexe I pour un sommaire plus détaillé de ces réponses). Bien sûr, ces problèmes ne sont pas partagés par (ou n'ont pas les mêmes répercussions dans) tous les pays en question.

1. Capacité d'action et marge de manœuvre des collectivités locales

Carences fondamentales dans l'infrastructure de l'administration locale

Les questions et problèmes qui se posent à cet égard couvrent les principaux aspects de l'autonomie locale :

- l'organisation territoriale des Etats (création de collectivités autonomes au niveau intermédiaire et leurs rapports avec les collectivités locales, statut des villes plus importantes, taille trop importante ou excessivement petite des communes) ;
- le rôle des collectivités locales et l'étendue de leurs compétences (base constitutionnelle de l'autonomie, faible niveau de décentralisation, possibilités d'action limitées des collectivités locales, réaménagement des responsabilités dans les domaines de compétence partagée) ;
- l'autonomie financière (décentralisation fiscale, système des apports de l'Etat, système de péréquation financière, marge de manœuvre dans la détermination du niveau des ressources, adéquation des ressources aux fonctions propres et déléguées) ;

- les rapports entre les autorités centrales et locales (le fait, ou le sentiment des autorités locales ou d'autres, que le gouvernement central peut limiter de manière excessive la possibilité pour les autorités locales de mettre en œuvre des politiques locales) ;
- l'organisation interne des collectivités locales (rapports entre le conseil et l'organe exécutif, création d'arrondissements) ;
- d'autres questions plus spécifiques (telles que l'instabilité du cadre légal et économique, la carence de personnel qualifié dans les administrations locales, ou la nécessité de renforcer la protection juridique des collectivités locales).

Dans l'ensemble, on peut noter que certains pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas encore complété le processus de décentralisation dans lequel ils se sont résolument engagés ; dans ces pays, le cadre législatif et réglementaire de l'autonomie locale est en évolution.

On peut citer, par exemple, le cas de la Pologne : une réforme récente de l'administration publique a élargi et renforcé la base législative, institutionnelle, organisationnelle et financière de la démocratie locale, espérant créer de meilleures opportunités de participation des citoyens. Ceci est une importante étape dans le processus de décentralisation de toute l'administration publique du pays et a introduit une nouvelle répartition des tâches, des compétences et des finances publiques entre les différents niveaux de l'administration locale et centrale.

Le rôle et les fonctions des collectivités locales, leurs rapports avec les autorités centrales, leur marge de manœuvre (dans le domaine financier et dans les autres) sont aussi à l'ordre du jour dans certains pays d'Europe occidentale.

Par exemple, en Islande, en Suède et en Grèce, des réformes majeures ont eu lieu réduisant le nombre des collectivités locales. Ceci peut avoir un certain impact sur la participation des citoyens : les nouvelles unités de l'autonomie locale sont, d'une part, plus puissantes et probablement plus efficaces, mais, d'autre part, le nombre des représentants élus est plus faible et la distance qui les sépare des citoyens est plus grande.

En Finlande, la structure et le nombre des communes n'ont pas beaucoup changé, mais leur pouvoir décisionnel autonome a été accru en même temps qu'on a considérablement réduit l'activité normative de direction du gouvernement central. Cela représente un défi pour la fonctionnalité de la démocratie locale, car les conseils communaux décident sur deux tiers de l'économie publique du pays.

Incertitude quant au rôle et à la marge de manœuvre des autorités locales dans une société globale

Dans plusieurs pays, on ressent une impression d'incertitude quant à la marge de manœuvre de la démocratie locale dans un monde où l'on s'attend à des services de haute qualité et dans un environnement économique et social mondialisé. De manière sous-jacente, on note une sensibilisation à toute une série de pressions qui pèsent sur l'espace de la démocratie locale, notamment :

- les demandes du public, qui s'attend à des standards de service cohérents à ceux fixés par les autorités nationales (facteur signalé, par exemple, par la Norvège et le Royaume-Uni) ;
- la complexité des problèmes à résoudre, laquelle empêche les petites municipalités en particulier de fournir des services correspondant aux normes souhaitables (préoccupation exprimée par beaucoup de pays d'Europe méridionale et d'Europe centrale et orientale) ;
- le sentiment répandu que le champ d'action de l'autonomie locale est menacé par des forces du mondialisme.

2. *Carences dans les rapports entre autorités locales et citoyens et dans la participation démocratique*

Déclin de l'intérêt du public et sentiment de lassitude à l'égard de la politique, qu'expriment une baisse de la participation électorale et des difficultés à recruter des élus

Plusieurs Etats mentionnent des tendances négatives en ce qui concerne la participation démocratique. Il s'agit, principalement, d'une fréquence aux urnes en baisse ou qui reste chroniquement faible (avec même, dans certains cas, un pourcentage inférieur à 50 pour cent) ; il s'agit également d'une certaine difficulté pour les parties de trouver des membres actifs et des candidats.

La préoccupation concernant la participation aux élections est particulièrement vive dans les pays nordiques, sur la toile de fond de taux de participation traditionnellement assez élevés. Néanmoins, dans ces pays, les taux de participation sont encore élevés. La même préoccupation fait partie également de l'environnement politique du Royaume-Uni et des Pays-Bas, bien que la tradition de la participation à la vie publique locale y soit un peu plus faible. Ce point est mentionné aussi par un certain nombre d'Etats de l'Europe méridionale (comme le Portugal et la Grèce) et quelques unes des démocraties d'Europe centrale.

Plus généralement, on constate un faible intérêt des citoyens pour la vie politique locale (inférieur à l'intérêt que l'on porte aux questions nationales) et une utilisation insuffisante des instruments à leur disposition pour peser sur les choix politiques et de gestion au niveau local.

Il est vital que de bonnes habitudes de citoyenneté soient inculquées par l'éducation et la formation dès le plus jeune âge. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale ont particulièrement besoin de cours d'instruction civique pour promouvoir les nouvelles valeurs. Nombre de pays se sont déjà engagés sur cette voie. Mais cet effort doit être généralisé et soutenu.

Ce processus devrait viser à sensibiliser pleinement les citoyens, et spécialement les jeunes, aux divers rouages de la vie sociale et politique et aux conséquences des choix qu'ils devront faire. Les citoyens doivent clairement comprendre les possibilités et les moyens qu'ils ont de peser sur les politiques locales et apprendre à jouer leur rôle en faisant usage de leurs droits et en assumant leurs responsabilités.

Difficulté pour le public de s'impliquer dans les formes directes ou populaires de participation

La difficulté – ou, en tout état de cause, la nécessité – d'impliquer davantage le public, en utilisant les formes de consultation directe ou d'autres formes populaires de consultation est citée par un large éventail d'Etats (par exemple l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Suède et le Royaume-Uni). Le problème a

plusieurs aspects, qui ne concernent pour autant pas nécessairement tous les pays mentionnés ci-dessus :

- les consultations directes ne sont pas fréquentes ; les élus locaux peuvent donner l'impression qu'ils se réservent des droits exclusifs quant à la prise de décision et on souhaiterait plus d'efforts de leur part pour impliquer le public ;
- le public n'est pas suffisamment mobilisé ou n'a pas le sentiment que sa participation puisse réellement changer quelque chose ;
- on a du mal à assurer que les consultations soient efficaces et n'aboutissent pas simplement à donner une audience accrue à des groupes déjà puissants ;
- la consultation a plus de poids lorsque son résultat est obligatoire et que les citoyens peuvent vraiment prendre la décision finale ; cependant, dans de nombreux cas, la signification des référendums.(et plus encore des initiatives populaires) est amoindrie par le fait que le résultat final reste entre les mains des organes locaux délibérants (ou exécutifs).

Faiblesses des institutions de la démocratie représentative locale qui rendent le système moins efficace, transparent et responsable

Un certain nombre de pays s'inquiètent de différentes manières de constater que les élus locaux, aux yeux des électeurs, ne donnent pas l'élan politique voulu ou n'arrivent pas à s'identifier suffisamment avec leur communauté et que leur image ainsi ternie influence négativement leur responsabilité politique.

En Belgique, on constate que le temps consacré par les élus locaux à la gestion de leur commune n'est pas suffisant. Au Royaume-Uni, les conseillers locaux sont souvent surchargés de questions de détails et manquent de temps pour s'occuper des questions stratégiques. En Suède, on se préoccupe de la diminution du rôle des conseils locaux en tant que forums du débat politique, les questions importantes étant souvent décidées ailleurs. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les citoyens, même si en majorité montrent un intérêt considérable pour la politique et s'y impliquent, considèrent que les politiciens sont fortement dépendants de la position de leurs partis et préoccupés par leurs intérêts personnels. En conséquence, ils sont sceptiques en ce qui concerne l'engagement des politiciens pour la solution de leurs problèmes sociaux et n'attendent pas beaucoup d'eux.

On observe aussi un manque d'information et de transparence (Lituanie), un manque de connaissance générale de l'administration locale et de son fonctionnement (Malte), la complexité du processus décisionnel et son éloignement des citoyens (Portugal), l'absence d'une volonté politique de mieux associer, et de façon plus fréquente, les citoyens aux décisions (Espagne).

Pour faire face à ces divers phénomènes, quelques Etats prennent des initiatives pour réformer le système électoral local ou modifier le statut des élus.

Par exemple, en Belgique, les dispositions concernant le cumul des mandats et le statut des mandataires locaux ont été récemment modifiées, en vue de faciliter l'exercice d'un mandat politique communal et de permettre aux mandataires concernés de consacrer le temps nécessaire à la gestion de leur commune.

Au Royaume-Uni, le gouvernement prépare actuellement des textes de loi pour donner les bases à un programme radical de réformes démocratiques qui devrait donner un nouvel élan à la vie politique locale.

A Malte, une nouvelle législation a été adoptée pour assurer que les citoyens des petites villes, des villages ou des hameaux (sous-localités) rattachés à une commune et dont la population représente au moins 10 pour cent de la population totale aient une voix forte au sein du conseil local. Entre autres choses, le conseil doit tenir une réunion annuelle de la sous-localité, durant laquelle les citoyens concernés peuvent exprimer leur opinion sur l'action du conseil relative à la sous-localité.

Conscience du fait que la participation des citoyens n'est pas seulement un problème général, mais qu'elle a aussi des dimensions spécifiques correspondant aux capacités de contribution variables des groupes socio-économiques

Les femmes, les jeunes, les minorités ethniques, les personnes âgées et les handicapés sont citées dans la quasi-totalité des pays en exemples de groupes dont la participation n'est guère probable, notamment lorsqu'il s'agit des institutions les plus formelles et « représentatives » de la démocratie locale.

3. Tendances générales qui marquent la participation

L'expérience de la participation des citoyens sous ses diverses formes diffère d'un pays à l'autre, comme le montrent les annexes au présent document. Il existe toutefois un certain nombre de tendances générales, qui se manifestent à des degrés divers dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces tendances révèlent qu'il importe que tous les pays veillent à la qualité de la participation des citoyens à la vie locale et mettent au point des programmes destinés à répondre aux besoins au fur et à mesure que ceux-ci prennent un caractère d'urgence. Les tendances générales qui marquent la participation dans tous les pays sont les suivantes :

L'impact des nouvelles techniques d'information et de communication

Ces techniques fournissent aux citoyens les moyens d'échanger rapidement informations et savoir-faire. Elles offrent aussi de nouvelles occasions de se prononcer par un vote ou, plus largement, d'intervenir dans les prises de décision gouvernementales. La technologie ne détermine pas la politique, mais elle n'en présente pas moins de nouveaux enjeux et possibilités.

L'impact de la mondialisation sur la structure politique locale

S'il existe depuis longtemps tout un réseau d'interconnexions mondiales, il est certain qu'il s'est produit une intensification à la fois de l'internationalisation des affaires intérieures des Etats et de la portée de la prise de décision dans des arènes internationales. Les questions économiques et environnementales sont, par exemple, deux domaines où les dimensions nationales et internationales sont plus fortement liées que par le passé. L'internationalisation de la prise de décision, qui transparaît dans la législation, les règles et les conventions et retentit à l'échelon local, se manifeste dans de nombreux secteurs.

Ce processus de mondialisation a des incidences sur la politique des Etats-nations mais rétrécit aussi l'espace laissé à la politique locale et, en définitive, met en cause la valeur de la participation des citoyens à la vie locale. Si les « vraies » décisions et influences sont ailleurs, à quoi rime la politique locale ? Ou, pour inverser le raisonnement, si le gouvernement légitime s'appuie sur l'accord de ceux qui sont touchés par une décision, comment dans un univers marqué par la mondialisation et les multiples interconnexions, peut-on laisser cet accord s'exprimer dans les limites traditionnelles des structures politiques ? L'horizon géographique de la vie politique s'est élargi. Il se peut que les citoyens soient capables de « penser à l'échelon mondial et d'agir à l'échelon local » mais l'apparition d'une société mondiale exige pour le moins une redéfinition de la finalité et du style de la vie politique locale.

L'impact des structures changeantes de l'emploi et de la croissance économique

Les économies modernes exigent une main-d'œuvre plus instruite, une plus grande participation des femmes à la vie professionnelle et, pour beaucoup, un travail plus intense. Tandis que certains se voient contraints de s'intégrer davantage dans l'économie, d'autres font l'expérience de l'exclusion économique et sociale. Ces évolutions affectent de diverses manières la propension à prendre part à la vie politique. Les mieux armés à cet égard sont en général les citoyens qui ont un certain degré d'instruction. Les obstacles à l'engagement politique liés au sexe tendent à se fondre dans les changements plus vastes que subit la société.

Toutefois, l'intensité des exigences professionnelles limite le temps que beaucoup peuvent consacrer à la politique et l'intérêt qu'ils peuvent lui porter. Car les « réussites » les plus brillantes et les « succès » politiques mettant l'accent sur l'Etat providence peuvent perdre de l'intérêt à leurs yeux, dans la mesure où ils peuvent trouver leur compte dans le secteur privé. Quant à ceux qui subissent une exclusion économique et sociale, la désillusion, l'apathie et un sentiment d'impuissance peuvent les tenir à l'écart de la vie publique.

II. LES DIMENSIONS DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS

L'expression « participation des citoyens » recouvre une réalité extrêmement complexe et multiforme et elle n'est pas nécessairement comprise par tous de la même façon. Il est donc essentiel de s'entendre sur la signification et la portée qu'on lui donne dans le contexte de la présente étude.

L'organigramme qui figure à la fin de ce chapitre présente de manière schématique les diverses dimensions de la participation des citoyens à la vie publique locale. Les paragraphes qui suivent s'efforceront de mieux les définir et d'en préciser le contenu.

A. Participation au processus politique de la collectivité

Les diverses formes de participation à la vie de la collectivité locale peuvent se ranger en deux grandes catégories selon que les activités correspondantes ont ou non un caractère « politique » au sens strict de ce terme¹, c'est-à-dire selon que ces activités sont en rapport ou non avec l'organisation du gouvernement local ou avec l'exercice des pouvoirs qui y affèrent.

La participation des citoyens au processus politique de la collectivité locale est l'objet principal de la présente étude. Il comprend trois aspects :

- la participation aux élections, voire l'exercice des droits électoraux, fondements du système de démocratie représentative et de son fonctionnement ;
- la participation directe au processus décisionnel, voire les différentes formes de démocratie directe ;
- l'activité au sein des parties politiques, qui constitue en quelque sorte un pont entre les deux aspects précédents et, dans la pratique, conditionne tant le fonctionnement du système de représentation que la participation démocratique directe.

Malgré son importance, ce troisième aspect n'a pas pu être abordé dûment dans le cadre de la présente étude. Quant aux deux autres, leur analyse porte nécessairement sur la considération de la problématique des rapports entre démocratie représentative et démocratie directe.

B. La participation des citoyens au processus politique par l'exercice des droits électoraux

Les droits électoraux comprennent le droit de vote (électorat actif) et le droit de se porter candidat à une fonction électorale (électorat passif).

En termes de participation au processus politique local, l'exercice du droit de vote correspond à la possibilité pour les électeurs d'être représentés au sein des organes de leur collectivité.

¹ Au sens propre (large), le terme « politique » fait référence à tout ce qui concerne la *polis* (la cité), soit la collectivité et son organisation sociale.

L'expression directe de la volonté des électeurs (le vote) se traduit dans les rapports de force entre les différentes composantes politiques au sein de l'organe délibératif (assemblée ou conseil local) et dans la composition de l'exécutif local (voire dans l'identité de son chef). Réciproquement, l'exercice du droit de se porter candidat à une fonction électorale correspond à la possibilité pour les élus de représenter ceux qui les ont soutenus par leur vote, durant la durée de leur mandat.

Les limites fixées aux droits électoraux, les modalités de leur exercice et les circonstances qui peuvent aboutir au non-exercice de ces droits retentissent, en conséquence, sur la représentation et sur le fonctionnement du système de démocratie représentative. C'est dire l'importance des systèmes électoraux locaux et de leur capacité à traduire le vote, expression de la souveraineté populaire, en représentation effective et adéquate des différents groupes sociaux et politiques qui composent la collectivité.

C. Participation directe des citoyens ou des groupes de citoyens au processus décisionnel

Dans tout système démocratique, la démocratie directe renforce la démocratie représentative. C'est exactement cette opinion qu'exprimait déjà le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1981¹, lequel estimait «nécessaire de renforcer la démocratie représentative au niveau local en rapprochant au maximum les citoyens des processus de décision et en rendant leur participation à la gestion des affaires locales plus effective, tout en sauvegardant l'efficacité de la gestion des affaires locales ».

Dans le contexte de ce rapport, on parlera de «participation directe » pour désigner l'intervention des citoyens – électeurs et usagers – dans le processus décisionnel, parallèlement ou à la place de leurs représentants élus, que ce soit au niveau de l'initiative normative, du débat sur les projets à l'ordre du jour ou de l'adoption des décisions concernant la gestion des affaires locales.

En d'autres termes, au-delà du droit de désigner, lors des élections locales, leurs représentants dans les organes de la collectivité, les citoyens gardent, encore que dans une mesure différente selon les cas, la possibilité de contribuer à la recherche de solutions aux problèmes de leur collectivité, et de se prononcer directement sur les choix importants que cette collectivité doit faire. A cet égard, on utilise parfois des expressions comme « démocratie participative ».

Cette intervention se concrétise en plusieurs mécanismes et procédures qui permettent d'associer directement les citoyens soit à l'activité normative et régulatrice qui incombe normalement aux organes élus (les conseils locaux en particulier), soit à la gestion des services publics locaux.

Cet effort de schématisation ne doit pas faire perdre de vue les interconnexions entre les deux groupes d'instrument, car les décisions politiques et les choix de gestion sont elles-mêmes en rapport étroit : l'influence exercée sur l'activité normative et régulatrice des organes délibérants a nécessairement un impact sur la gestion des services publics concernés par cette activité ; par ailleurs, le fait d'orienter la gestion de tel ou tel autre service dans une direction donnée peut impliquer des choix politiques qui dépassent le domaine de la simple gestion ordinaire et, en conséquence, peut exiger une activité régulatrice.

¹ Recommandation n°R(81) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la participation au niveau communal.

La participation directe peut se situer à différents niveaux du processus décisionnel. On peut en distinguer essentiellement trois : l'étude des questions à traiter et l'initiative normative, l'adoption des décisions et la mise en œuvre des décisions. A chaque phase on peut associer des formes de participation qui diffèrent de par leur nature, portée et effets :

- la participation informationnelle et consultative ;
- la participation par la prise de décisions ;
- la participation dans l'exécution.

Les instruments de la participation directe s'insèrent dans un ensemble plus vaste dont font partie également le droit d'association et le droit de recours (administratif et judiciaire).

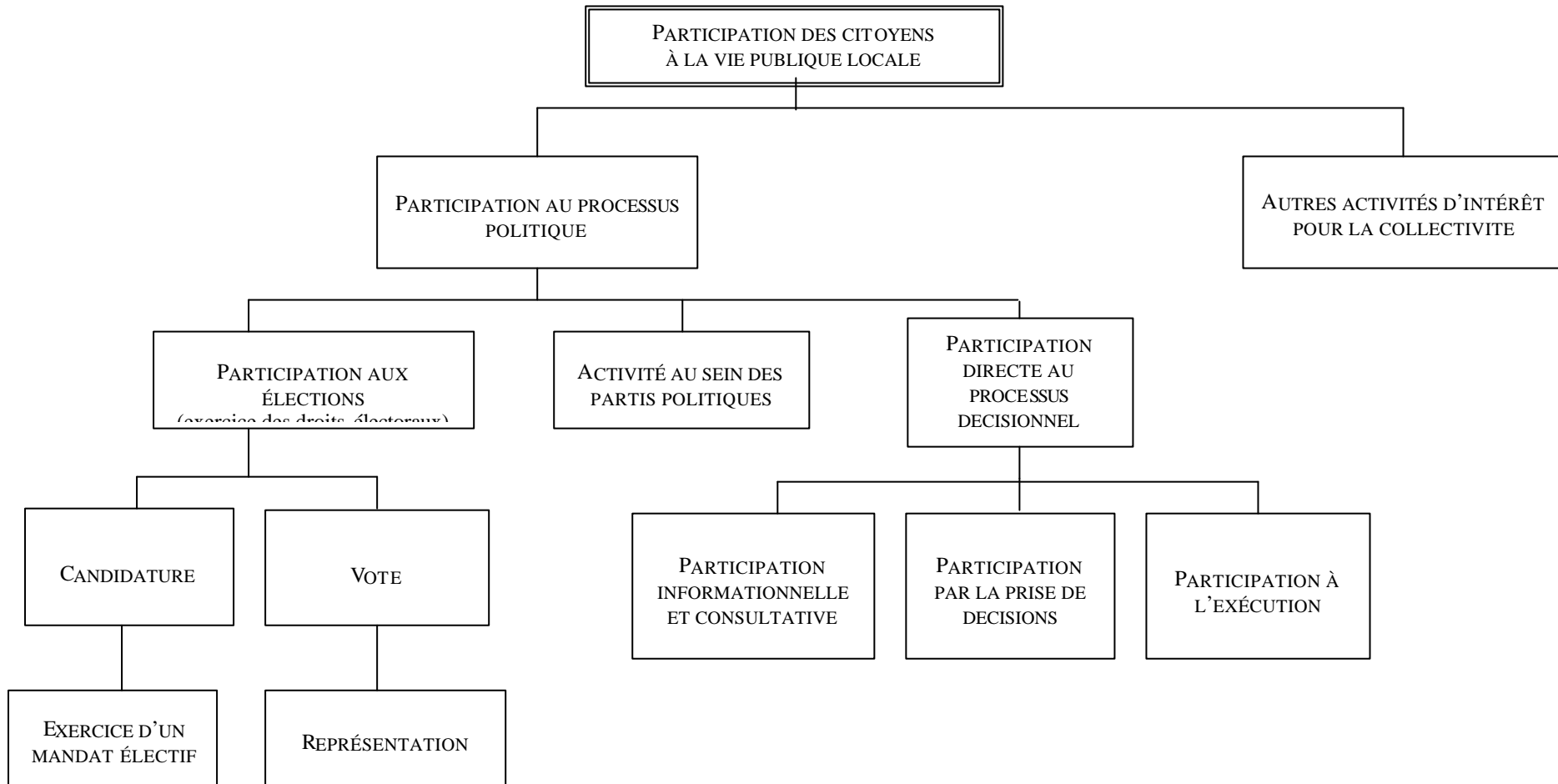
La possibilité pour tout citoyen de contester les décisions qui affectent ses droits et intérêts légitimes ne sera pas examinée dans le cadre de ce rapport¹. Néanmoins, il faut souligner que lorsque le droit de recours est accordé au nom de l'intérêt général et prend donc la veste de l'*actio popularis*, les citoyens ou leurs associations les plus représentatives disposent d'une arme puissante non seulement pour obtenir le réexamen des décisions, mais aussi pour orienter l'action des organes locaux.

D. Autres activités d'intérêt pour la collectivité

Nombre d'activités d'intérêt pour la collectivité ne sont pas directement en rapport avec l'organisation du gouvernement local ou avec l'exercice des pouvoirs correspondants. Par exemple, les associations bénévoles qui opèrent dans le domaine social jouent un rôle important en organisant des formes de solidarité civile qui, pour certains membres de la collectivité, représentent le seul secours. Certaines associations et individus mettent en œuvre des activités de promotion des traditions artistiques, théâtrales, artisanales ou autres de la collectivité, ou d'une langue régionale. D'autres associations ou groupes s'occupent des jeunes pour leur offrir des occasions de loisir, de rencontre et d'échanges. En somme, la gamme des associations religieuses et laïques, sociales, culturelles, sportives ou autres est très vaste.

La participation des citoyens à cet ensemble d'activités d'intérêt pour la collectivité, notamment par l'entremise des associations, contribue à bâtir le tissu social de la collectivité et à renforcer la cohésion de ses membres. Le droit d'association ne fait pas l'objet de ce rapport, mais on examinera le rôle des associations comme éléments catalyseur et mobilisateur de l'opinion publique. Il convient, en effet, de noter que l'action des associations déborde dans le domaine de la participation des citoyens au processus politique de la collectivité.

1 On peut consulter à cet égard, le rapport du CDLR *Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales*, série d'études « Communes et régions d'Europe » n° 66.



III. LA PARTICIPATION DES CITOYENS PAR L'EXERCICE DE LEURS DROITS ÉLECTORAUX

Le renforcement de l'autonomie locale va nécessairement de pair avec le renforcement de la démocratie représentative. Or, le système de la démocratie représentative au niveau local semble connaître des difficultés dans plusieurs pays. Comme cela a été indiqué précédemment, la faible fréquentation aux urnes constitue un problème commun à plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les systèmes électoraux locaux sont au cœur de ce système et il est clair que la participation démocratique est fonction également de mécanismes électoraux compris et acceptés par les citoyens. Le CDLR a tout récemment complété une analyse comparative des systèmes électoraux locaux¹, à laquelle il convient de faire référence.

Dans ce contexte, le CDLR a observé qu'une faible fréquentation des urnes (mais aussi un nombre élevé de votes blancs) peut indiquer un malaise populaire qui pourrait être lié, entre autres, à un manque de légitimité du système électoral et à la non-acceptation de ses résultats. S'il s'agit d'un épisode isolé, on peut le considérer comme un signe de déception et un message de protestation dirigé aux décideurs politiques et non comme une sanction contre le système électoral. Néanmoins, si le faible taux de suffrages perd son caractère occasionnel et tend à se cristalliser, il faut sérieusement prendre en considération l'opportunité de modifier le système électoral comme étant l'une des mesures pouvant contribuer à stimuler l'intérêt et la mobilisation des électeurs.

L'idée de participation démocratique à travers les mécanismes de la démocratie représentative ne renvoie pas seulement au problème de l'exercice effectif du droit de vote lors des élections. Cette idée est aussi étroitement liée à la capacité du système électoral d'assurer une représentation effective et adéquate des différents groupes sociaux et politiques qui composent la collectivité dans ses organes élus.

Ainsi, lorsqu'on examine les corrélations entre les systèmes électoraux et la participation démocratique, il convient de s'interroger non seulement sur les éléments qui peuvent influencer (positivement ou moins) la participation électorale, mais aussi sur les éléments qui peuvent influencer la représentation des diverses catégories et groupes sociaux.

Il convient de préciser qu'en effet, la plupart des éléments peut avoir un impact à la fois sur la participation et sur la représentation (du moins indirectement) ; par ailleurs, il est difficile d'isoler l'impact de chaque élément, étant donné que les divers éléments interagissent.

A. Facteurs qui influencent la participation aux élections

Dans l'analyse de l'impact des divers éléments d'un système électoral donné sur la participation aux élections, il convient de faire la différence entre les effets sur la participation de l'électorat dans son ensemble et ceux sur la participation de certaines catégories de personnes.

¹ Rapport *Systèmes électoraux et modes de scrutin au niveau local*, n° 68, publié dans la série « Communes et régions d'Europe ».

D'entrée, il est utile de préciser que, lorsqu'on parle de participation des électeurs, la lecture des statistiques concernant la fréquence aux urnes peut être insuffisante et, sans d'autres repères, peut porter à des conclusions hâtives, voire erronées. En effet, il est possible – et il arrive en pratique – que des mesures qui favorisent la participation se traduisent, en termes statistiques, par une baisse du taux de fréquence aux urnes (taux de participation électoral) entendu comme pourcentage des votants par rapport au total des électeurs.

Le taux de participation électoral et son évolution dans le temps sont des indices extrêmement utiles de l'attitude et de l'humeur des citoyens, mais il faut les lire dans leur contexte pour les interpréter correctement.

1. Facteurs qui ont un impact sur la participation de l'électorat dans son ensemble

Formalités pour l'inscription sur les registres électoraux

Pour comprendre comment les dispositions concernant l'inscription sur les registres électoraux peuvent avoir un impact sur la participation, on peut comparer le cas où l'inscription sur le registre électoral a lieu de façon automatique, dès lors que l'intéressé remplit les conditions de jouissance des droits électoraux (et notamment la condition d'âge), au cas où il incombe à l'intéressé de demander son inscription sur le registre.

Dans le premier cas, on favorise la participation aux élections de tous ceux qui ont le droit de vote. Plus en général, on peut dire que le système encourage d'autant plus la participation que les modalités et formalités d'inscription sur les registres électoraux sont simples et faciles à respecter par les intéressés.

Néanmoins, l'effet positif des dispositions qui vont dans le sens de l'élargissement du nombre d'électeurs enregistrés ne se répercute pas nécessairement dans des taux de participation plus élevés. Il peut arriver qu'à un nombre de votants plus élevé en chiffre absolu corresponde une baisse du taux global de participation (soit du rapport entre votants et électeurs enregistrés). En effet, les électeurs les plus motivés font en tout état de cause le nécessaire pour accomplir dûment et dans les délais les formalités d'inscription sur les registres.

Une évolution à la baisse qui s'expliquerait pour la raison susmentionnée ne devrait pas alors susciter d'inquiétudes particulières.

Le vote obligatoire

L'idée est, au fond, que les citoyens ont non seulement le droit, mais également le devoir de contribuer par leur vote à désigner les membres des organes qui doivent gouverner la collectivité.

D'un point de vue purement statistique, il est évident que le taux global de participation (pourcentage des votants par rapport au total des électeurs) est influencé positivement par l'existence d'une obligation légale de voter. Le vote obligatoire aux élections locales élimine le problème d'un faible taux de fréquence aux urnes ; il évite ainsi le risque qu'un taux particulièrement faible puisse engendrer des doutes quant à la légitimité des organes élus vis-à-vis d'une communauté qui se démarque par son silence (question à ne pas confondre avec celle de la « légalité » de ces organes et de leur action, car cette légalité est acquise pour autant que les élections ont été régulières et même lorsque les représentants ne sont élus que par un petit pourcentage de l'électorat concerné).

Néanmoins, la tendance dans les démocraties européennes a été d'abolir le vote obligatoire, comme cela a été fait, par exemple, par l'Italie et les Pays-Bas. Seulement quatre des pays étudiés maintiennent une telle obligation : la Belgique, Chypre, la Grèce et le Luxembourg. Par ailleurs, en Belgique, certains milieux politiques semblent vouloir remettre en cause le caractère obligatoire du vote.

Sans vouloir entrer dans le débat sur l'opportunité de maintenir – ou (ré)introduire le vote obligatoire (débat qui doit tenir compte de toutes les circonstances propres au pays concerné et ne peut donc avoir lieu qu'au cas par cas) l'on peut douter, en général, de l'efficacité d'une telle mesure du point de vue de la participation des citoyens.

Les variations dans les taux de participation aux élections sont un indice important pour les élus : elles peuvent leur permettre, par exemple, de mieux mesurer l'efficacité des mesures adoptées pour les intéresser davantage ou révéler le sentiment des électeurs face aux réformes, préconisées ou en cours, et déceler à temps un éventuel mécontentement.

A bien voir, le fait de maintenir des taux de participation extrêmement élevés, mais d'une manière toute somme artificielle, ne fait que cacher d'éventuels problèmes et ne constitue certainement pas la solution de ces problèmes.

Par ailleurs, la participation ne peut se réduire à l'acte de voter ; ce qui compte réellement est la pleine conscience de l'électeur du pourquoi il va voter et du sens de cet acte,

Dispositions qui facilitent l'exercice du droit de vote à tout l'électorat

La plupart des Etats concernés par cette étude ont signalé l'adoption de dispositions visant à faciliter l'exercice du droit de vote (voir annexe IV). De telles dispositions ont un impact positif sur la participation. Souvent, elles visent des catégories spécifiques d'électeurs (les dispositions correspondantes seront examinées plus loin), mais certaines peuvent concerner l'ensemble de l'électorat.

On peut mentionner, tout d'abord, les dispositions qui régissent le fonctionnement des bureaux électoraux : leur nombre, leur emplacement (voire leur accessibilité), les heures d'ouverture sont autant d'éléments qui ont une influence sur la fréquence aux urnes.

En Norvège, la procédure de « vote anticipé » permet aux électeurs de s'exprimer à partir de deux mois avant la date officielle des élections.

Une tendance intéressante est celle d'introduire des modalités de vote qui ne demandent même pas à se rendre au bureau électoral.

Par exemple, en Espagne, les électeurs empêchés de se rendre au bureau électoral le jour des élections et ceux qui résident à l'étranger peuvent voter par correspondance. En Suisse, le vote par correspondance (réservé d'abord aux militaires, aux malades et aux absents) a été étendu à l'ensemble des citoyens. Le vote par correspondance est bien connu dans les pays scandinaves (il représente environ 40 pour cent des votes exprimés en Finlande et en Suède. Il est possible également dans nombre d'autres pays.

Une autre possibilité (offerte, dans certains pays, du moins en cas d'empêchement) est celle du vote par procuration (Belgique, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni).

Dans un futur proche, les nouvelles technologies de l'information permettront sans doute de petites révolutions dans le domaine des modalités de vote. Dans certains pays comme la Belgique et les Pays-Bas, les électeurs ont déjà la possibilité de procéder par vote automatisé, ce qui simplifie et accélère tant le vote que le décompte final des voix.

Au Royaume-Uni, une législation récente a été mise en œuvre qui promouvait l'expérimentation de procédures électorales, qui incluent le vote par correspondance, le vote électronique, la possibilité de voter des jours différents de la semaine et à différents endroits et le vote anticipé. Ces projets pilotes ont été lancés pour la première fois dans les élections locales en mai 2000. La loi permet une mise en œuvre plus généralisée de ces initiatives dans les élections locales.

2. Facteurs qui ont un impact sur la participation de certaines catégories de personnes

Les conditions pour la jouissance du droit de vote

A cet égard, deux conditions rentrent particulièrement en ligne de compte : la condition d'âge et la condition de nationalité.

En ce qui concerne la condition d'âge, la situation dans les pays du Conseil de l'Europe est présentée en annexe III. En général, on devient électeur à l'âge de 18 ans. Au Liechtenstein, le droit de voter s'acquiert à 20 ans.

Le fait que l'âge minimal pour être électeur soit désormais, en général, de 18 ans correspond à l'importance que l'on accorde à la participation des jeunes au processus politique. Néanmoins, la question est posée de savoir si ce seuil ne devrait pas être réduit ultérieurement. En effet, certains *Länder* allemands ont déjà baissé l'âge électoral à 16 ans. En Norvège on examine la possibilité de le ramener de 18 à 17 ou 16 ans.

La diminution progressive de l'âge électoral a été une évolution que tous les systèmes électoraux ont connue et qui a été considérée non seulement comme utile, mais aussi nécessaire.

A ce stade, il est difficile d'évaluer tous les effets d'une réduction ultérieure de l'âge électoral sur le fonctionnement des systèmes électoraux et sur la participation ; cependant, l'élargissement de l'électorat aux plus jeunes, donnerait plus de voix à une partie extrêmement dynamique de la société et, probablement, entraînerait une plus grande attention des politiciens aux attentes des jeunes lors des choix qui préjugent de l'avenir de la collectivité.

Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, le droit de vote est réservé aux nationaux. Pour les quinze Etats membres de l'Union européenne, la législation communautaire prévoit que les ressortissants des Etats membres de la communauté qui résident dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité ont le droit de participer aux élections municipales organisées dans cet Etat dans les mêmes conditions que ses ressortissants, sous réserve de dispositions détaillées qui peuvent prévoir des dérogations dans des cas où des problèmes propres à un Etat membre le justifient.

Tous les Etats membres de la Communauté européenne ont modifié leur législation électorale, pour se conformer à cette prescription. En dehors de ces cas, il n'y a que quelques pays où les ressortissants étrangers peuvent participer aux élections locales. Les dispositions applicables dans ces pays sont reprises dans le tableau en annexe V.

L'octroi du droit de vote aux étrangers est une question délicate, même lorsque ce droit reste limité aux élections locales. Néanmoins, il ne semble pas que les Etats ayant reconnu ce droit aient expérimenté des

problèmes majeurs, et ce droit a contribué à une meilleure intégration des étrangers dans les collectivités locales qui les ont accueillis.

Par ailleurs, il peut y avoir un rapport entre la mise à l'écart des étrangers de la vie politique et les difficultés de participation rencontrées par les membres des minorités nationales ayant la même origine.

Il conviendrait donc de considérer attentivement si, du moins pour le droit de vote, toute condition de nationalité s'ajoutant à celle de la résidence, pourrait être moins stricte, sous réserve des dispositions qui peuvent exiger une durée minimale de la résidence.

A cet égard, *La participation des étrangers à la vie publique au niveau local*¹ préconise l'octroi aux étrangers du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales, dans les mêmes conditions qu'aux nationaux, pourvu qu'ils aient résidé légalement et habituellement dans le pays d'accueil pendant les cinq ans précédant l'élection (les Etats étant libres de fixer une période plus courte).

Dispositions qui facilitent l'exercice du droit de vote à des catégories spécifiques de personnes

Outre les dispositions déjà présentées, qui bénéficient à l'ensemble des électeurs, d'autres visent spécifiquement à pallier les difficultés que certaines personnes ou catégories de personnes rencontrent dans l'exercice du droit de vote.

Parmi les exemples les plus significatifs, il y a les dispositions qui concernent les personnes souffrant d'un handicap les empêchant de se déplacer. Pour ces personnes, plusieurs modalités d'aide existent, comme la possibilité d'être assistées par une personne de confiance ou la possibilité de voter à leur domicile ou même l'obligation pour le comité électoral d'organiser un vote anticipé pour ceux qui ne sont pas en mesure de se rendre au bureau électoral le jour des élections. Ces possibilités s'ajoutent aux mesures ayant pour but de faciliter l'accès de ces personnes aux bureaux électoraux. Des dispositions du même type s'appliquent souvent aux personnes âgées.

Dans cette catégorie figurent également des dispositions spécifiques pour les électeurs illettrés (par exemple, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», les électeurs illettrés ont le droit d'avoir l'aide du comité électoral au bureau électoral) et des dispositions qui permettent d'ouvrir des bureaux spéciaux dans les casernes, les hôpitaux ou les prisons.

On remarquera enfin qu'aux Pays-Bas, il est expressément demandé aux employeurs de permettre à leurs employés d'aller voter pendant les heures de travail, s'ils ne peuvent le faire à un autre moment.

3. *Impact éventuel d'autres facteurs sur la participation*

On peut se demander si, en pratique, le principe de représentation (proportionnel ou majoritaire) et l'utilisation de correctifs (seuils électoraux, primes majoritaires, nombre minimum de sièges à distribuer selon une répartition proportionnelle) ont, et dans quelles circonstances, un impact sur la participation.

1 Convention du Conseil de l'Europe, Strasbourg 1993 (ETS 144) ISBN 92-871-2083-8.

L'analyse comparative des données statistiques fournies par les pays objet de l'étude ne permet pas vraiment de tirer de conclusions définitives à cet égard. Néanmoins, il pourrait être intéressant de vérifier si, au sein d'un même pays, un changement de système a produit des effets significatifs. De même, dans les pays qui utilisent des systèmes différenciés selon la taille des collectivités, on pourrait examiner si des différences significatives entre ces groupes de collectivités existent.

L'Allemagne, dont les *Länder* utilisent différentes formes de systèmes électoraux, indique que ceux-ci n'ont pas d'influence décisive sur le comportement des citoyens au regard de leur participation à la vie publique. Il n'y a aucune différence significative dans les taux de participation aux élections locales des citoyens de *Länder* utilisant des systèmes différents, différence dont l'existence pourrait indiquer une préférence des électeurs pour un système électoral particulier. Par contre, un taux important de participation est atteint lorsque les élections locales se déroulent en même temps que les élections régionales et nationales.

En Italie, le taux d'abstention semble évoluer indépendamment des différents types de consultation, encore que l'élection directe du maire a été bien accueillie par l'ensemble de la population. On signale qu'une des mesures susceptibles de provoquer une plus forte mobilisation des électeurs pourrait être la tendance actuelle à organiser simultanément différents types d'élections (européennes, provinciales et communales). Néanmoins, en Irlande, où élections locales et européennes et référendums nationaux ont eu lieu en même temps en 1999, le taux de participation a été plus faible qu'en 1991-92. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le changement en 1996 de système électoral semble avoir favorisé la participation aux élections locales qui ont eu lieu l'automne de cette année-là.

Au Royaume-Uni, le fait que le conseil soit renouvelé entièrement ou par tiers ne semble pas avoir une influence significative sur la participation. On considère, d'autre part, que certaines modifications (élections annuelles, élection directe du maire) pourraient stimuler l'intérêt des citoyens.

Dans certains pays, la taille de la circonscription, voire la taille de la collectivité, semblent avoir quelque influence sur la participation. Ainsi, en Bulgarie et en Pologne, dans les grandes communes, le nombre de citoyens qui ne participent pas aux élections augmente. De même, en Hongrie et en Espagne, le taux de participation électorale est plus élevé dans les petites communes.

Cependant, il y a aussi des constats qui divergent. En Grèce, on considère que la fusion des petites communes en communes plus grandes a donné naissance à des municipalités plus fortes, ce qui constitue une raison pour une participation accrue. De même, en Islande, il y a un plus grand taux de participation dans les collectivités locales importantes que dans celles ayant moins d'habitants.

Le rapport entre la taille de la collectivité et la participation électorale n'est qu'un aspect de la question de l'impact de la taille sur la participation en général. A cet égard, les expériences qui consistent à décentraliser la gestion des villes qui dépassent une certaine dimension, notamment en établissant des collectivités autonomes (arrondissements urbains) à l'intérieur d'une plus vaste collectivité municipale devraient être prises en considération.

Un système d'autonomie locale de proximité, couvrant des territoire plus limités au sein des communes, permettant à la population locale de décider sur certaines questions les concernant directement, pourrait aider à combiner les avantages offerts par des municipalités plus fortes et une gestion locale plus proche des citoyens.

B. Facteurs qui influencent le fonctionnement du système de représentation

De manière analogue à ce qui a été fait pour examiner l'impact des divers éléments d'un système électoral donné sur la participation aux élections, il convient de faire ici la différence entre les facteurs qui agissent sur le système de représentation dans son ensemble et ceux qui ont un impact sur la représentation de certaines catégories de personnes.

On rappellera, par ailleurs, que lorsqu'on parle de représentation, on évoque des aspects différents :

- tout d'abord, dans quelle mesure la composition des organes élus respecte les rapports de force entre les différents partis ou groupes politiques ; cet aspect renvoie au principe de représentation du système (représentation proportionnelle ou majoritaire) et aux éléments (formules électorales, correctifs et autres) qui permettent de traduire les votes en sièges ;
- ensuite, dans quelle mesure les différentes catégories de citoyens sont présentes dans la composition des organes élus ; cet aspect est étroitement lié aux conditions d'éligibilité et à l'existence d'éléments comme les quotas ou les sièges réservés, mais aussi aux méthodes de sélections des candidats et aux dispositions concernant la présentation des candidatures ;
- enfin, dans quelle mesure l'électeur peut, par son vote, contribuer à déterminer l'identité de ceux parmi les candidats en lice qui seront élus ; cet aspect correspond surtout à la possibilité de donner des votes personnels, outre le vote de liste.

Le premier aspect sort du cadre de la présente étude. Il a été analysé par le CDLR dans le contexte de son rapport *Systèmes électoraux et modes de scrutin au niveau local*¹, auquel il convient de faire référence. En conséquence, les paragraphes qui suivent ne mentionneront pas les principes de représentation – majoritaire et proportionnel – et ne s'attarderont pas sur les différents éléments qui permettent d'aboutir à des résultats électoraux conformes tantôt à l'un tantôt à l'autre, malgré l'influence certaine que ces facteurs ont sur le système de représentation.

1. Facteurs qui influencent le système de représentation dans son ensemble

La forme des listes et la possibilité pour les électeurs de donner des votes de préférence

Il existe trois formes de listes, qui reflètent le degré de liberté des électeurs quant au choix non seulement entre les partis ou groupes politiques, mais aussi entre les différents candidats :

- listes fermées et bloquées : les électeurs ne peuvent voter que pour l'ensemble d'une liste et ne peuvent modifier l'ordre dans lequel les candidats y apparaissent ;
- listes fermées et non bloquées : les électeurs peuvent choisir entre les candidats dont les noms figurent sur une même liste ;
- listes ouvertes (voire non bloquées et non fermées) : les électeurs peuvent voter pour différents candidats figurant sur différentes listes.

¹ Série « Communes et régions d'Europe » n° 68.

Le tableau en annexe II indique la forme de liste prévue par les différents systèmes électoraux locaux des Etats objet de la présente étude.

Lorsque la liste n'est pas bloquée, il existe une vaste gamme de possibilités que l'on retrouve dans les différents systèmes électoraux des Etats européens. Ainsi, selon les cas, les électeurs peuvent : modifier l'ordre des candidats sur la liste, attribuer un certain nombre de votes personnels à différents candidats de leur choix ou bien les cumuler sur un même candidat, rayer le nom d'un ou plusieurs candidats, donner des votes négatifs, par exemple¹.

Lorsque la liste est ouverte, cela permet aux électeurs de composer leur liste idéale, par le panachage des candidatures présentées par les différences forces politiques, sans avoir égard aux clivages entre ces forces.

En termes de fonctionnement du système de représentation, la liberté de choix entre les candidats offerte aux électeurs permet à ceux-ci de s'identifier plus facilement avec leurs élus. On peut dire aussi que les élus représentent d'autant plus les citoyens que ce sont leurs votes personnels qui ont déterminé l'attribution des sièges.

La possibilité de présenter des listes indépendantes et des candidatures individuelles

A cet égard, la situation dans les Etats européens examinés est plus homogène. Les partis politiques ont toujours le droit de présenter leur liste mais ils n'ont presque jamais le monopole de la proposition de candidats. Ce n'est que dans quelques pays que les candidatures sont rigoureusement réglementées.

Par exemple, à Chypre, seuls les partis ayant obtenu au moins 3 pour cent des voix aux dernières élections nationales peuvent présenter des candidats aux élections municipales. De même, en Lituanie et au Portugal seuls les partis peuvent présenter des listes aux élections locales.

Dans tous les autres pays, des candidats individuels ou des listes indépendantes des partis peuvent entrer en lice (voir annexe II).

Un élément qui entre aussi en ligne de compte est le nombre de supports requis pour présenter une candidature ou une liste. Plus ce nombre est élevé, plus il sera difficile pour les groupes de citoyens qui ne s'estiment pas suffisamment représentés par le système des partis politiques d'avoir leur(s) candidat(s).

Bien entendu, le nombre de supports requis ne devrait pas non plus être déraisonnablement bas ; en fin de compte, la multiplication de candidatures qui n'ont aucune chance sérieuse n'apporte rien à personne.

2. Facteurs qui influencent la représentation des catégories spécifiques

Les conditions d'éligibilité

Comme pour les conditions de jouissance du droit de vote, les conditions d'âge et de nationalité sont celles qui méritent ici une attention particulière.

¹ Voir quelques exemples donnés dans le rapport *Systèmes électoraux et modes de scrutin au niveau local*, au chapitre 4.3.

En ce qui concerne l'âge pour être candidat, on observe en général une évolution à la baisse symétrique à celle qui a été constatée quant à l'âge pour voter. Par ailleurs, dans la plupart des pays européens, l'éligibilité est acquise en même temps que le droit de voter, donc souvent à 18 ans. L'âge le plus élevé est de 25 ans (voir annexe III).

Malgré cette possibilité, la représentation des jeunes dans les organes élus reste extrêmement faible. Cela porte à croire que le problème réside moins dans les dispositions légales que dans les facteurs sociologiques.

En ce qui concerne la condition de nationalité, on peut noter que lorsque les étrangers ont le droit de vote, ils peuvent en général être candidats aux élections des conseils locaux. Par contre, la possibilité d'être candidat au poste de maire (voire à un poste dans l'exécutif local) est souvent exclue.

Sièges réservés et quotas

L'attribution d'un certain nombre de sièges réservés dans les organes électifs (selon des critères prédéterminés) est une mesure qui vise à garantir une représentation minimale de certains groupes. Probablement l'exemple le mieux connu est l'attribution de sièges réservés aux partis minoritaires dans les systèmes majoritaires ou à dominante majoritaire.

Néanmoins, cette mesure peut aussi servir à d'autres finalités, par exemple : améliorer la représentation géographique des diverses zones d'une grande ville ou la représentation dans les organes locaux des femmes, d'une minorité ou d'un autre groupe spécifique.

L'introduction de quotas poursuit les mêmes finalités, mais d'une manière différente. La mesure peut concerner la constitution des listes et consiste alors à fixer un nombre minimum de candidats issus de groupes sous-représentés qui doivent figurer sur les listes. Son utilisation la plus connue est au bénéfice d'une présence des femmes davantage équitable.

Lorsque des quotas obligatoires sont prévus par la législation électorale, celle-ci limite la liberté des partis et groupes dans la sélection des candidats. On a également des exemples où les partis politiques se fixent eux-mêmes des quotas.

Toutefois, l'efficacité de cette mesure est fonction de la forme des listes et de la possibilité pour les électeurs de donner des votes de préférence. Ainsi, si les listes ne sont pas bloquées – et il revient donc aux électeurs de faire le choix entre les candidats sur une liste par leurs votes individuels – les résultats peuvent être peu significatifs.

Les quotas peuvent aussi s'appliquer aux sièges dans les organes de la collectivité. Une telle mesure, adoptée pour garantir une représentation équilibrée des femmes, s'est avérée extrêmement efficace en Finlande.

IV. LES INSTRUMENTS DE LA PARTICIPATION DIRECTE

On a déjà dit que la participation démocratique directe se concrétise dans les mécanismes et procédure permettant d'associer les citoyens soit à l'activité normative et régulatrice, soit à la gestion des services publics locaux.

L'importance de la participation directe pour le fonctionnement des systèmes démocratiques est largement et fortement reconnue.

La Résolution 1121 (1997) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, relative aux instruments de la participation des citoyens dans la démocratie représentative, affirme d'entrée que : « une démocratie véritable et vivante dépend du concours actif des citoyennes et des citoyens. Leur participation à la vie politique et leur coopération au sein des institutions politiques est ainsi un facteur déterminant pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques ».

Ce constat s'applique bien à la vie publique locale. A cet égard, la Recommandation N° R (96) 2 du Comité des Ministres concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local rappelle que : « ... le droit des citoyens de se prononcer sur des choix importants qui engagent l'avenir pour une longue période ou portent sur une décision difficilement réversible intéressant une majorité de citoyens fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ». Puis elle ajoute : « ... c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement et qu'il convient de rendre plus effective la participation des citoyens à la gestion des affaires locales importantes tout en sauvegardant l'efficacité de celle-ci ».

Dans le même sens, aux termes de la ligne directrice n° 14 en annexe à la Recommandation N° R (97) 7 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les services publics locaux et les droits de leurs usagers : « les collectivités locales encouragent la participation des usagers ou de leurs représentants à la gestion des services publics locaux selon des formes appropriées à la nature du service et aux circonstances »¹.

La participation directe peut se situer à trois différents niveaux du processus décisionnel : l'étude des questions à traiter et l'initiative normative, l'adoption des décisions et la mise en œuvre des décisions. A chaque phase on peut associer des formes de participation qui diffèrent de par leur nature, portée et effets :

- la participation informationnelle et consultative ;
- la participation par la prise de décisions ;
- la participation dans l'exécution.

¹ Il est également indiqué que : « c'est surtout dans les services à caractère nettement collectif, services sociaux, culturels, enseignement, etc., que des participations formelles au processus de décision peuvent être mises en place utilement, par exemple : comités mixtes *ad hoc*, représentation des administrés dans des commissions municipales ou dans des conseils d'administration, rencontres annuelles des représentants des usagers et des services concernés sur un ordre du jour établi d'un commun accord, etc. ».

A. Participation informationnelle et consultative

1. L'accès à l'information

On peut dire que le droit d'être informé est le préalable nécessaire à toute forme de participation. On ne peut pas contribuer efficacement à la vie locale sans disposer d'une information suffisante. Ce n'est pas par hasard que certains Etats ont mentionné parmi les problèmes essentiels concernant le développement de la démocratie locale le manque de transparence et une information insuffisante des citoyens.

Par ailleurs, on n'a pas hésité à prendre en considération le droit des citoyens d'être dûment informés tant avec les instruments de participation populaire à l'activité normative et régulatrice au niveau local, qu'avec les instruments permettant d'associer les citoyens à la gestion des services publics locaux.

En effet, l'accès à l'information fait partie intégrante des mécanismes de participation. Ainsi, les mécanismes référendaires et les initiatives populaires s'appuient en général sur des campagnes d'informations, tout comme les élections sont précédées par la campagne électorale ; la publicité des réunions du conseil local et la possibilité de prendre connaissance de l'ordre du jour et des documents de séance permet aux citoyens d'intervenir lors de ces réunions, dans le cas où cela est prévu ; dans le cas des procédures de consultation en matière de planification urbaine, la publicité et la diffusion des informations constituent la première, indispensable, étape.

L'accès à l'information est également réalisé par la possibilité (sous certaines réserves) pour les citoyens d'avoir accès aux documents publics de l'administration et par différents moyens mis en œuvre par les municipalités pour rendre compte de leurs activités.

Dans certains pays, l'importance que l'on accorde à ce droit a justifié, outre les dispositions concernant des procédures spécifiques, l'introduction de normes plus générales et des lois sur l'accès aux documents et sur l'obligation pour les autorités locales d'informer les citoyens.

Tel est le cas de l'Espagne, où la loi réglementant les bases du régime local (LRBRL) prévoit que les collectivités locales doivent fournir la plus ample information possible sur leurs activités et que les citoyens ont le droit de demander des copies des accords conclus par les collectivités locales, ainsi que de consulter les archives ou registres dans les conditions fixées par la loi. Une importance particulière est donnée à la participation informative et consultative en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Les règlements locaux, une fois adoptés en première lecture, doivent être exposés au public durant trente jours pour que tous les intéressés puissent faire des réclamations ou suggestions, auxquelles l'assemblée plénière devra répondre lors de l'adoption définitive du règlement.

La Norvège a également adopté une loi en 1992 prévoyant que les autorités locales doivent encourager la diffusion la plus large possible d'informations sur leurs activités et permettre l'accès du public à la gestion des autorités locales.

En Belgique, la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes organise des mesures de publicité tant active que passive au profit de l'administré afin d'augmenter les possibilités pour celui-ci d'intervenir et de participer au processus décisionnel.

En Bulgarie, la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale prévoit l'annonce publique des décisions prises et l'obligation pour les conseillers municipaux, après avoir informé leurs électeurs des décisions, d'écouter leurs questions et de les déposer en tant que demandes à l'attention du conseil municipal qui doit y répondre lors de sa séance suivante.

Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la loi sur l'autonomie locale prévoit que les maires doivent publier les actes et décisions des conseils locaux dans les journaux officiels des collectivités locales. Ainsi, toutes les 123 communes publient leur journal officiel municipal. Les séances des conseils municipaux sont ouvertes au public et certaines sont diffusées par les stations locales de télévision. En effet, les médias ont une fonction spéciale dans la diffusion des informations concernant le système d'administration locale. Les sociétés publiques et privées de transmission ont le devoir d'informer les citoyens sur les questions et les problèmes locaux, y compris ceux concernant le fonctionnement des autorités locales. Il y a également une revue privée sur l'administration locale, dont le titre est « 123 », qui donne des informations sur les événements locaux et plus en général sur l'administration locale dans le pays. En 1998, les citoyens ont initié un tiers des procédures devant la Cour constitutionnelle concernant l'administration locale, ce qui montre le niveau de connaissance du public sur ces questions.

Le Danemark a adopté en 1995 des dispositions selon lesquelles les autorités locales ont l'obligation tous les deux ans de déclarer leurs objectifs de développement des services locaux pour les années à venir et notamment le contenu et l'étendue des services proposés au public. Les conseils municipaux doivent également rendre compte des opérations effectuées par des entreprises non municipales, sur appel d'offres. Pour fournir aux citoyens des informations leur permettant de mieux appréhender la notion d'égalité des sexes dans le cadre du travail, les municipalités et comtés sont tenus de faire part des efforts qu'ils ont entrepris dans cette matière au niveau de leurs employés.

En Irlande, la législation générale relative à la liberté d'information s'applique depuis 1998 à tous les aspects de gouvernement local, nouveauté qui s'est ajoutée aux exigences spécifiques précédentes relatives aux consultations populaires portant, par exemple, sur les questions d'environnement et d'aménagement du territoire.

Au Royaume-Uni, depuis 1985, tous les ordres du jour et documents devant être discutés lors des réunions du conseil sont mis à la disposition du public avant la réunion ; ils restent disponibles pour examen, de même que le rapport de la réunion, pendant six ans après la réunion. Les documents de référence sont également disponibles quatre ans après la réunion. Ces dispositions vont être modifiées selon des propositions en cours visant à créer un organe exécutif séparé du conseil. L'organe exécutif et, pour la première fois, les fonctionnaires devront publier préalablement les documents de référence concernant les décisions qui ont un intérêt local significatif ou un coût important ; tous les documents continueront à être publiés après que les décisions aient été prises. L'organe exécutif sera questionné et tenu de rendre des compte lors de réunions publiques des comités de surveillance.

2. *Le dialogue entre autorités locales et citoyens*

Si les citoyens ont besoin d'une information appropriée pour pouvoir participer effectivement au processus décisionnel, ils sont également une source d'information nécessaire pour les élus. La capacité des autorités locales d'engager un dialogue avec leurs citoyens est un élément essentiel d'une bonne gestion des affaires locales. Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour avoir ce dialogue.

Appartiennent, entre autres, à ces instruments : les référendums locaux consultatifs (ou consultations populaires)¹ ; les initiatives populaires² ; les assemblées ou réunions publiques des citoyens (prévues statutairement ou convoquées par les autorités locales, parfois à l'initiative des électeurs locaux³) ; la possibilité d'intervenir lors des réunions conciliaires ; le droit de pétition (individuel ou collectif) et, plus en général, la possibilité de présenter des propositions ou des requêtes aux organes locaux ; les procédures de consultation obligatoire dans des domaines particuliers (typiquement celui de la planification et de l'aménagement urbain) ; les conseils des enfants ou des jeunes, qui ont acquis dans plusieurs pays une certaine importance comme instrument de participation et école de démocratie pour les plus jeunes citoyens.

1 En ce qui concerne l'utilisation de cet instrument, dans plusieurs cas, les données statistiques ne sont pas disponibles ou n'existent pas. Apparemment, il s'agit d'un instrument peu exploité. En Espagne, la participation à travers les associations d'habitants est davantage pratiquée que la consultation directe du corps électoral municipal ; ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la LRBR, l'Administration de l'Etat n'a reçu, depuis 1985 et jusqu'en février 1998, que soixante-six demandes d'autorisation de consultations populaires municipales. Au Luxembourg, il y a eu deux référendums et deux consultations depuis l'introduction, par la loi communale de 1988, de ces deux instruments. Aux Pays-Bas, avant 1990, les référendums consultatifs ont été rares ; puis, l'usage de cet instrument s'est intensifié. En Finlande, des référendums locaux ont été organisés dans vingt-six communes sur 453 pendant la période 1991-1999, trois d'entre eux ayant été organisés à l'initiative des résidents locaux. Uniquement dans un cas, la décision du conseil municipal était différente du résultat d'un référendum consultatif. En Islande, il n'est pas usuel que les autorités locales donnent aux électeurs la possibilité de participer au processus décisionnel, en particulier par le biais de référendums. De même, en Norvège, l'usage de cet instrument n'est pas fréquent. En Suède, seulement environ 7 % des communes ont organisé des référendums.

Cela peut avoir des explications différentes : le droit d'initiative réservé aux organes locaux ; une marge de manœuvre réduite des collectivités locales dans le lancement de nouveaux projets, en raison de l'étendue limitée de leurs compétences et/ou de l'impossibilité de dégager les ressources financières nécessaires ; le faible intérêt des citoyens pour les affaires locales et/ou le manque d'information ; une combinaison de ces facteurs.

La Suisse constitue un cas à part, car non seulement le système d'organisation communale avec assemblée délibérante ouverte à tous les citoyens est pratiqué par une majorité de communes, mais aussi – lorsqu'un parlement local existe – l'instrument référendaire ainsi que le droit d'initiative populaire sont très largement reconnus et utilisés.

Outre les indications données en Annexe VII, on peut faire référence – en particulier pour la Suisse – au rapport du CDLR *Les référendums locaux*, n° 52, Série « Commune et régions d'Europe ».

2 Il semblerait que cet instrument ne soit prévu que par une minorité d'Etat. Par ailleurs, son usage serait limité et son influence réelle sur le processus décisionnel probablement moins importante que celle du référendum. Concernant les suites données aux initiatives populaires, il n'y a des précisions que dans quelques cas :

- en Bulgarie, la participation directe des citoyens à la démocratie locale a donné lieu à la solution d'un grand nombre de problèmes notamment en matière de modification des limites, ou de création, des communes et des mairies ;
- en Finlande, seuls trois référendums sur les initiatives populaires ont été organisés entre 1991 et 1998 ;
- en Suède, il y a eu soixante initiatives populaires depuis l'incorporation de la règle sur les initiatives populaires dans la loi sur les pouvoirs locaux (1^{er} juillet 1994), dont une a été suivie d'effet ; cependant, aucune assemblée n'a décidé pour le moment d'organiser le référendum prévu ;
- en Suisse, au canton de Fribourg, le droit d'initiative populaire a été introduit au début des années 90 ; jusqu'à présent, seules quatre initiatives ont été déposées :
 - deux en 1990 (le Conseil général de la ville de Fribourg s'est rallié aux deux initiatives et il n'y a pas eu de consultations populaires),
 - deux en 1999 (dont l'une est en suspens et l'autre a été refusée par le Conseil général).

Dans la ville de Zurich, trente-six initiatives ont été déposées entre janvier 1986 et juillet 1999.

Dans la ville de Neuchâtel, le droit d'initiative populaire existe depuis l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur les droits politiques du 17 octobre 1984. Cette loi prévoit que « 15 pour cent des électeurs de la commune peuvent demander l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement communal, d'une décision du Conseil général (à l'exclusion des nominations) ou d'un projet quelconque intéressant la commune. L'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces ». En 1999, trois initiatives ont été lancées. La récolte des signatures a échoué pour deux d'entre elles. La troisième a été acceptée par le Conseil général de la ville.

3 A titre d'exemple, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », une réunion des citoyens peut être convoquée, pour toute la municipalité ou pour une partie de celle-ci, par le maire de sa propre initiative ou à la demande d'au moins 10 pour cent des électeurs concernés. La réunion des citoyens peut, par un vote à la majorité, adopter des directives générales concernant les activités des organes municipaux. Ces derniers sont obligés de prendre en considération ces directives en adoptant les décisions ou actes appropriés dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent.

La participation est moins superficielle quand elle recourt à la consultation plutôt qu'à la simple information, et elle est plus interactive. On la trouve, par exemple, dans les enquêtes d'urbanisme ou dans les réunions entre la municipalité et les représentants des habitants. Les jurys de citoyens, les conseils de citoyens et les cellules d'urbanisme en sont d'autres formules. Une de leurs caractéristiques principales est la « délibération » : la discussion publique de questions d'intérêt public, qui peut favoriser la création d'un réflexe de citoyenneté.

En règle générale, ces instruments sont régis par des textes législatifs ou réglementaires. Il y a aussi d'autres moyens d'influence informels, comme l'activité au sein des partis politiques, les contacts directs avec les représentants locaux, les activités de lobbying à travers les associations et les groupes de pression. Les autorités locales elles-mêmes procèdent occasionnellement à des enquêtes et sondages d'opinion ou convoquent des audiences publiques.

Dans certains pays comme les Pays-Bas, on commence à utiliser les nouvelles technologies pour des formes de consultation à distance via Internet. En Finlande, plus de 90 pour cent des communes ont leur site Internet ; plus de la moitié de ces sites contiennent des canaux pour recevoir un feed-back. Environ 10 pour cent des communes ont créé des forums de débats dans leur site. Toutes les communes, avec la Compagnie finlandaise de radiotélévision, offrent sur l'Internet un service qu'on appelle « la machine pour les élections », dans le but d'accroître la participation et le vote aux élections d'octobre 2000. Dans le cadre du projet de participation à l'échelle nationale, le conseil des jeunes de la ville d'Espoo a créé sur l'Internet une « fabrique des idées », où les idées seront tempérées dans des motions, opinions ou lettres qui seront réintroduites dans le forum virtuel pour un vote. Si la proposition obtient la majorité simple elle apparaîtra dans la page de signature pour approbation finale. Dès que l'idée a complété le parcours en passant du débat au vote, puis à l'approbation, la motion, la lettre ou l'opinion sera envoyée aux communes, aux décideurs ou aux médias. Les citoyens ont là autant d'occasions différentes de faire connaître leur point de vue sur les principales questions d'intérêt pour la collectivité.

On pourrait envisager une étape ultérieure : l'Internet pourrait permettre l'organisation de réunions interactives des conseils municipaux. Une telle expérience n'a toutefois été signalée par aucun Etat membre. La télé démocratie et les nouveaux centres d'échanges numériques ouvrent de nouvelles perspectives à l'exercice des droits démocratiques des citoyens, et leur portée est vouée à s'élargir à l'avenir.

B. Participation par la prise de décision

1. Les référendums décisionnels

Lorsqu'on parle de participation par la prise de décision, l'instrument qui vient immédiatement à l'esprit est le référendum décisionnel. Au niveau local, cet instrument existe dans plusieurs pays (voir annexe VII).

En ce qui concerne les questions pouvant faire l'objet d'un référendum décisionnel (mais ceci vaut également pour le référendum consultatif) il semble qu'en général, il puisse porter, sous réserve de quelques limitations spécifiquement énoncées, sur toutes les questions relevant de la compétence de la collectivité, auxquelles s'ajoutent les questions spécifiquement prévues par la loi.

Cet instrument est largement utilisé en Suisse, parfois appelée « le pays de la démocratie directe » (quoique le terme « semi-directe » semble plus approprié) ; dans ce pays, presque n'importe quelle question relevant du débat politique peut être soumise à référendum, qui est en général décisionnel.

Un domaine où le référendum est très souvent requis est celui des modifications territoriales (création, fusion, dissolution, changement des limites des collectivités locales). Les sujets exclus concernent le plus souvent le domaine budgétaire et des finances locales, mais aussi des choix éminemment politiques (comme la désignation ou la révocation du maire par le conseil local).

Un trait commun semble être aussi la nécessité qu'un pourcentage suffisamment élevé d'électeurs participe au référendum pour qu'il soit valable. Souvent, le seuil de participation est la moitié plus un des électeurs. Dans certains pays, des seuils plus bas sont prévus par la loi ; dans d'autres, le seuil est fixé par les statuts municipaux et peut donc varier d'une commune à l'autre.

2. *Les assemblées des citoyens avec pouvoir décisionnel*

Dans certains pays, les assemblées des citoyens n'ont pas seulement un rôle consultatif. Elles peuvent également prendre des décisions qui doivent être suivies d'effet.

Ainsi, en Bulgarie, l'assemblée générale (convoquée par le maire de sa propre initiative, suite à une décision du conseil ou à la demande d'un quart des électeurs) peut prendre des décisions à la majorité absolue, qui sont valables lorsque au moins un tiers des électeurs y a pris part. Sur la base de la décision de l'assemblée, le maire prend les mesures pour son exécution ou soumet au conseil une proposition de décision ou de décret. Néanmoins, si le maire considère que la décision de l'assemblée nuit aux intérêts de la collectivité, il peut suspendre son exécution ; il doit alors porter la question devant le conseil afin que celui-ci prenne une décision définitive sur les suites à donner.

Dans quelques cas, l'assemblée générale des citoyens n'est pas un mécanisme décisionnel alternatif aux délibérations conciliaires mais l'expression d'un système de démocratie locale directe. Il en est ainsi, par exemple, en Espagne (dans les communes de moins de cent habitants et dans celles plus peuplées qui ont traditionnellement utilisé ou plus récemment adopté le système dit du « conseil ouvert ») ou au Portugal (dans les paroisses de moins de deux cents habitants).

3. *Participation des administrés / usagers à des organes ayant un pouvoir décisionnel*

Ici, le cas le plus typique semble être celui du comité d'usagers, lorsque ces comités se voient déléguer des compétences de décision. Dans les autres cas, ils peuvent être un moyen de participation informationnelle et consultative et de participation dans l'exécution. Ces comités seront étudiés plus en détail dans la suite du texte.

Il convient de rappeler que la délégation d'un pouvoir de décision à un organe indépendant de l'administration locale exige habituellement une habilitation juridique explicite. Tel est le cas, par exemple, au Danemark et aux Pays-Bas, où les administrations locales peuvent également instituer des commissions n'ayant qu'un caractère consultatif.

En Irlande, une nouvelle approche recherche la participation directe de partenaires sociaux (syndicats, associations, etc.) dans des comités, aux côtés de conseillers avec pour but d'aider à la formulation de la politique locale.

De manière similaire, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les commissions des conseils locaux comprennent des experts extérieurs à côté des conseillers locaux.

En Slovénie, toute commune est tenue de mettre en place un conseil pour la protection des consommateurs de biens fournis par des services publics, chargé d'assurer la protection des consommateurs. Il s'agit d'un

comité de citoyens participant au processus de décision du conseil municipal lorsque celui-ci doit se prononcer sur des questions touchant aux services publics de nature marchande (services municipaux, entretien des routes, conduites de gaz, transports publics, etc.) et aux services sociaux (écoles, crèches, foyers pour personnes âgées, etc.). Cet organe présente des commentaires et des propositions concernant le fonctionnement des services marchands des collectivités locales.

C. Participation dans l'exécution

La qualité et l'efficacité des services publics constituent une question essentielle et le débat sur les mesures pouvant favoriser la participation démocratique inclut également cet aspect.

En effet, les citoyens semblent accorder désormais (du moins dans certains pays) plus d'importance au rôle que leurs autorités locales ont comme fournisseurs de services qu'au rôle que celles-ci peuvent avoir en tant que forum politique. L'accent est mis sur la gestion, sur la capacité de satisfaire de manière effective les besoins et les attentes, malgré les contraintes financières. Les citoyens demandent en conséquence à mieux comprendre les mécanismes de gestion et à y être mieux associés.

La participation dans l'exécution revêt principalement la forme d'une participation des citoyens à la prestation de services locaux d'intérêt général. Des citoyens et/ou leurs associations peuvent exercer un contrôle direct sur des services collectifs, qu'il s'agisse par exemple de la protection de l'environnement, d'une partie des services fournis aux personnes âgées, ou de l'aide dispensée aux enfants rencontrant des difficultés dans leur scolarité, etc. Cette forme de participation suppose souvent une contribution volontaire à la production du service en question. La municipalité peut renforcer ce type de participation, en apportant par exemple un soutien financier aux propres projets des habitants, ou en leur achetant des services.

Voici un exemple de cette forme de participation : la fondation pour la collectivité de la ville de Prešov, en République slovaque, propose aux citoyens un soutien financier à la mise en œuvre de projets dans les domaines de l'environnement, de la culture, de la santé, du travail social, de l'éducation, des sports et de la démocratie, tout en encourageant une atmosphère tolérante vis-à-vis de la diversité ethnique et religieuse. Les subventions peuvent être demandées aussi bien par les individus que par les groupes, ainsi que par le secteur tertiaire et d'autres organisations à but non lucratif exerçant leur activité sur le territoire municipal.

Les comités d'usagers permettent aux citoyens d'exercer une influence plus directe sur les services publics locaux à la lumière de leur rôle en tant qu'utilisateurs. Ils exercent une influence sur plusieurs domaines importants touchant aux services publics au niveau local, plus particulièrement pour ce qui concerne les services sociaux et de l'éducation. Dans certains pays membres, la législation rend obligatoire, dans plusieurs domaines, de tels comités d'usagers. Il arrive également qu'ils soient mis en place sur une base volontaire par les pouvoirs locaux.

Au Danemark, par exemple, la législation rend obligatoire l'existence de comités d'usagers dans les domaines suivants : crèches de jour, écoles primaires et collèges ; enseignement général ou facultatif (pour adultes et pour jeunes) et centres de formation professionnelle. Le Conseil pour la politique en faveur des personnes âgées et la Commission d'appel concernant les services publics pour les personnes âgées ont également un fondement législatif. Pour chacun de ces domaines, les compétences des comités d'usagers sont décrites par la législation correspondante.

Selon ce modèle danois, les représentants des utilisateurs sont presque toujours majoritaires dans les comités d'usagers, qui comptent également des représentants du personnel des services concernés. Ces comités d'usagers ne sont généralement compétents que pour intervenir dans la gestion d'une seule institution. La définition du groupe d'utilisateurs varie : dans certains domaines, les usagers primaires sont directement concernés – il s'agit par exemple des personnes âgées de la commune bénéficiant de certains services publics, ou d'élèves des collèges. Mais il arrive souvent que ces comités d'usagers associent également à leurs activités des utilisateurs «secondaires», comme par exemple les parents des enfants fréquentant des crèches ou des établissements scolaires.

En juin 1998, le ministère de l'Intérieur danois a publié une étude sur le fonctionnement des comités d'usagers, étude qui réunissait à la fois les résultats d'un sondage d'opinion réalisé auprès des utilisateurs et l'expérience acquise par les principales parties prenantes – maires, gestionnaires d'institutions diverses et présidents de comités d'usagers.

D'une manière générale, cette enquête a fait ressortir une perception positive de la fonction démocratique des comités d'usagers. Les usagers sont largement d'accord pour reconnaître que les comités d'usagers renforcent l'exercice de la démocratie, améliorent la communication avec les élus locaux et permettent aux usagers de se faire représenter par les comités en question et de voir leurs besoins et leurs souhaits pris en compte.

Cette étude a montré que les comités d'usagers s'intéressaient en fait davantage à leur rôle consistant à favoriser une augmentation des ressources destinées à l'institution concernée qu'aux tâches internes à cette institution. L'étude a donc mis en évidence l'existence d'une certaine pression sur les dépenses des collectivités locales et le fait que, dans une certaine mesure, cette pression ait eu pour conséquence une augmentation des subventions.

Malgré cela, les maires, gestionnaires de services publics et présidents de comités d'usagers se sont, d'une manière générale, déclarés satisfaits de ces derniers. Seul un petit nombre de problèmes ou conflits notables entre les comités d'usagers et les collectivités locales se sont posés. Par ailleurs, les responsables de services publics ont indiqué que les comités d'usagers avaient renforcé plutôt qu'affaibli la gestion quotidienne de leurs organismes.

On peut donc s'accorder sur le fait que la participation des citoyens à la gestion des services publics locaux représente souvent une précieuse ressource en nature et sert à développer l'esprit de solidarité entre divers groupes de citoyens. Elle mérite que tout soit mis en œuvre pour l'encourager et la faciliter. Indubitablement, les résidents de ces collectivités locales apparaissent tout naturellement qualifiés pour traiter directement des affaires qui les concernent eux et leurs concitoyens¹.

1 Voir « Principes directeurs pour les services publics locaux en Europe », annexe à la Recommandation N° R (97) 7.

V. RÔLE DES ASSOCIATIONS

Quelle contribution les associations dans leur diversité apportent-elles à la démocratie locale ? Les associations existent pour un certain nombre de raisons. Souvent, leur objectif essentiel n'a rien à voir avec le monde officiel de la politique, même si, dans bien des cas, les associations en viennent à former des groupes de pression, à s'engager dans l'action sociale ou à offrir d'autres prestations financées par l'Etat. Toutefois, si les associations existent, c'est d'abord pour représenter le point de vue et les intérêts de leurs membres. Elles réussissent si elles répondent à leur attente. Il faut respecter leur indépendance. Leur force et leur apport unique tiennent à la distance qu'elles gardent avec les institutions et administrations publiques. Les associations n'ont pas besoin d'autre raison d'être ou d'autre justification que l'occasion qu'elles offrent aux citoyens qui ont des affinités de se rassembler dans leur intérêt mutuel. La liberté d'appartenir ou non à une association fait partie des droits fondamentaux de la personne humaine.

On constate que les associations apportent une contribution essentielle à la qualité de la vie démocratique dans la société contemporaine. Une société civile florissante passe pour être un bon moyen de maintenir les activités de l'Etat dans certaines limites et un terreau favorable à l'émergence de la mobilisation et de la représentation politique. Depuis Tocqueville jusqu'aux écrivains contemporains comme Putnam, on voit dans les associations et, plus généralement, dans une société civile active, la garantie d'un fonctionnement démocratique sain.

Du point de vue de la démocratie, que peuvent apporter les associations à la prise de décision ? Il est utile de diviser les fonctions démocratiques exercées par les associations en trois grandes catégories.

Premièrement, les associations sont un lieu où l'on apprend à coopérer et où l'on acquiert le sens de la solidarité et l'esprit civique. Au sein d'une association, on apprend à organiser, à parler, à écouter, à collaborer. On acquiert le sens de l'engagement et de la responsabilité collective. On apprend à se sentir responsable des problèmes communs et à envisager des solutions collectives. Bref, les associations jouent un rôle de formation : elles initient à l'action politique de base et incitent à se placer par principe dans une perspective démocratique pour régler les problèmes de société.

Deuxièmement, les associations sont un espace où l'on peut construire et affermir sa « voix ». Les associations aident leurs membres à comprendre, clarifier et exprimer leurs intérêts et préoccupations collectifs. Ce rôle d'« articulation des intérêts » est vital pour la politique démocratique. Etant donné la complexité et l'étendue de l'exercice actuel du pouvoir, ni les élections ni les possibilités de participation directe à la vie publique d'une élection à l'autre ne peuvent garantir que le gouvernement comprend bien les besoins et préoccupations particulières des différentes fractions de la société. Les associations jouent un rôle essentiel en veillant à ce que les moyens politiques mis en œuvre soient à même de prendre en compte la diversité et la complexité extraordinaire des situations générées par l'exercice actuel du pouvoir. La réactivité et l'efficacité du mode démocratique de gouvernement se trouvent renforcées par la présence des associations qui donnent une voix aux intérêts et problèmes variés que rencontrent les citoyens dans leur vie quotidienne.

L'existence d'un réseau dense d'associations exerce une troisième fonction dans un régime démocratique : elle contribue à la recherche de solutions et peut garantir la réelle mise en œuvre des décisions. Les associations peuvent trouver des solutions aux problèmes et même les mettre à l'épreuve. Elles sont une source dynamique d'idées et d'expériences. Elles peuvent constituer une partie de la solution. En effet, les associations prennent, en partie, la relève des partis politiques et s'occupent des problèmes que le monde politique a délaissés.

Parce qu'elles réussissent à atteindre les citoyens avec lesquels les dirigeants ont quelque peine à entrer en rapport par les canaux officiels, et parce qu'elles sont largement en mesure d'encourager et de soutenir la mise en application de leur politique, les associations jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie.

Le rôle des associations a un lien particulièrement fort avec l'optique de la participation, qui valorise la politique de la présence et de la concertation. La participation active des associations à la prise de décision peut garantir la représentation de groupes marginalisés et matérialiser une présence, en ce sens qu'elle permet l'élaboration de mesures, non pas en faveur d'une circonscription politiquement exclue, mais en collaboration avec elle. Les associations peuvent également constituer un cadre propice à une politique de concertation, s'il existe des tribunes politiques où elles puissent engager un débat avec d'autres et dépasser la simple défense de leurs intérêts.

Il faut tenir compte d'un certain nombre d'éléments pour évaluer la contribution des associations à la démocratie locale :

- les associations risquent de transposer tout simplement les inégalités de la société civile dans le monde politique. En général, celles qui ont le plus de moyens sont aussi celles qui s'organisent le mieux et font le mieux entendre leur voix. Si elles ne prennent pas délibérément le parti d'encourager celles qui sont exclues et inorganisées, les associations risquent de transférer dans la sphère politique les avantages que détiennent déjà certains groupes d'intérêt dans la société civile ;
- on peut se demander jusqu'à quel point les associations elles-mêmes représentent bien les intérêts de ceux au nom desquels elles prétendent parler. Il arrive que les modalités de fonctionnement et les caractéristiques de certaines associations ne soient pas parfaitement démocratiques. Au lieu de donner une voix aux exclus, les associations expriment parfois celle de leur dirigeant autodésigné ;
- les associations varient tellement par leur dimension et leurs moyens qu'il est essentiel de reconnaître la nécessité de juger de leur contribution au fonctionnement de la démocratie au cas par cas, au lieu de les englober dans une appréciation générale du secteur. Une association bénévole disposant d'un important budget pour mener une action sociale d'envergure et employant plusieurs dizaines de personnes apporte une contribution différente de celle d'une garderie de quartier. Si elle ne peut se définir comme une organisation de base, la première peut, en revanche, revendiquer un lien particulier avec certains acteurs sociaux et la capacité de concevoir et mettre en œuvre des mesures effectives dans son domaine de compétence. La seconde est bien une infrastructure locale précise, mais a une capacité limitée en ce qui concerne les aspects plus vastes ou plus exigeants du fonctionnement démocratique.

Les organisations de citoyens et réseaux bénévoles de citoyens peuvent contribuer de manière significative à renforcer la démocratie municipale. Les organisations de citoyens peuvent permettre de faire connaître l'opinion de leurs membres sur le développement de la commune, tout en offrant aux décideurs, aux élus et aux habitants de la commune la possibilité de renforcer un dialogue à parité.

De nombreux Etats dans lesquels le coût des services sociaux est élevé cherchent parfois à réduire cette charge en confiant leurs responsabilités concernant ces services et programmes à d'autres producteurs, qu'il s'agisse d'entrepreneurs privés ou d'associations bénévoles à but non lucratif. Les services et programmes proposés par ces dernières relèvent le plus souvent du domaine des loisirs ou du domaine social. La plupart des communes suédoises font état de résultats positifs lorsqu'elles confient ces activités à des associations de citoyens¹. En Finlande, dans plus de 50 pour cent des communes, des associations de résidents ou des comités de village assurent une partie des tâches de la commune.

La situation est bien évidemment différente dans des pays tels que la Hongrie, où le parlement a adopté une nouvelle législation unifiée en 1989 qui leur a accordé la liberté de choisir leurs buts et a facilité leur établissement et leur fonctionnement. Toutefois, les collectivités locales hongroises développent également leur coopération avec la société civile. C'est ainsi par exemple qu'elles apportent une assistance spécialisée et administrative à la création et à la gestion d'organisations de citoyens, ou encore une assistance ou une aide financière ou en nature à la réalisation de leurs objectifs.

En Espagne, le modèle de participation locale des citoyens accorde une importance considérable aux associations de citoyens représentant des intérêts généraux ou sectoriels et permettant l'exercice de la participation. D'un point de vue sociologique – mais non juridique –, ces associations sont presque intégrées au système d'autonomie locale espagnol. Les collectivités locales tiennent un registre municipal des associations, dans lequel figurent leurs effectifs, leurs objectifs et leur représentativité, et qui peut être consulté lorsque l'on cherche à associer les citoyens à des organes municipaux consultatifs ou à des organes municipaux participant à la gestion de services municipaux décentralisés. Dans les grandes villes disposant de conseils de circonscription, organes territoriaux dotés de fonctions à la fois exécutives et consultatives, ceux-ci comportent généralement des représentants d'associations de citoyens. Les contacts entre les élus locaux et les associations sont fréquents et intenses.

Toutefois, les associations espagnoles représentant les intérêts des citoyens se plaignent de ce que, dans la pratique, les collectivités locales semblent considérer la participation comme une concession de leur part plutôt que comme un droit civil, et du fait que la réglementation édictée par ces collectivités locales en matière de participation vise davantage à contrôler celle-ci qu'à l'encourager ; le plus souvent, selon ces associations, la participation se limite à fournir des informations fréquemment incomplètes et insuffisantes.

1 Häggroth-Kronvall-Riberdahl-Rudebeck, 1996, 71.

Au Royaume-Uni, on encourage les pouvoirs locaux et les représentants des associations bénévoles de leur secteur à établir des conventions locales destinées à codifier les rapports bilatéraux entre l'administration locale et les bénévoles. L'objectif est de créer un cadre stable, propice au développement de l'activité associative, et une infrastructure qui permette aux organisations bénévoles de contribuer à la démocratie locale et de fournir certains services.

Une approche stratégique de cet aspect de la participation locale pourrait non seulement stimuler les activités associatives mais aussi comprendre la création d'un forum permettant les échanges entre et avec les associations.

Plusieurs collectivités locales ont créé, à titre expérimental, une assemblée ou une tribune citoyenne, destinée à rassembler toutes les associations civiques du lieu pour échanger des idées et identifier des problèmes communs. Le Parlement de l'Ecosse et l'administration du Grand Londres dans sa nouvelle conception doivent tous deux être dotés d'assemblées citoyennes au sein desquelles les associations pourront débattre de questions d'intérêt commun.

Le projet de création d'un forum des citoyens à Londres, par exemple, envisage d'inclure des représentants de tous les organes clés de la société civile. Ce forum se réunirait deux ou trois fois par an en séance plénière, le suivi des travaux étant assuré dans le cadre de groupes de travail plus restreints. Il aurait pour but de dégager les problèmes clés et de parvenir à un consensus sur les opérations à lancer. A l'heure actuelle, on confronte et on analyse les différences et on inscrit les questions à soumettre aux instances politiques officielles. On pourrait par exemple mettre sur pied un échange annuel avec les figures marquantes du monde politique comme le maire ou les grands chefs de file d'assemblées.

VI. RAISONS DE LA PARTICIPATION ET DE LA NON PARTICIPATION DANS LA VIE PUBLIQUE LOCALE

A. Le niveau de participation et de représentation dans le processus décisionnel

Les situations d'éloignement de la vie publique locale que certains groupes ou catégories de personnes connaissent se concrétisent dans :

- i. une participation faible (ou nulle) aux élections, consultations et autres mécanismes d'expression de la volonté populaire au niveau local, aux formes associatives (y compris politiques) et aux activités publiques locales ;
- ii. une représentation insuffisante (ou inexistante) dans les organes locaux et donc dans le processus décisionnel local.

Un faible niveau de participation dans le processus démocratique est un symptôme inquiétant et affecte le fonctionnement de la démocratie locale. Il peut résulter de différents obstacles : juridiques, économiques, sociologiques, culturels, etc. L'effet cumulatif de ces barrières peut, *de facto*, priver les groupes ou catégories concernés de toute possibilité réelle de s'intégrer dans la vie publique locale. Par ailleurs, même lorsque ces obstacles peuvent être surmontés, leur présence peut démotiver les personnes concernées et générer un sentiment d'indifférence ou de rejet de leur part. Ainsi, les phénomènes d'éloignement risquent de s'amplifier lorsque ces obstacles ne sont pas éliminés.

Le niveau de représentation ne s'analyse pas de la même façon. Il existe, sans doute, un rapport entre participation et représentation. Toutefois, il serait erroné de croire que la sous-représentation d'un groupe dans le processus décisionnel est nécessairement lié à une participation limitée de ce groupe à la vie publique de la collectivité. Souvent, on constate que les groupes sous-représentés dans les organes décisionnels des collectivités locales ne semblent pas moins actifs que les autres. La sous-représentation ne résulte donc pas forcément d'un manque d'intérêt ou d'engagement, mais s'explique par le fonctionnement des mécanismes électoraux, y compris les règles et modalités de sélection des candidatures que partis et groupes politiques adoptent.

Les études sur la participation populaire visent le plus souvent la participation électorale. Ainsi, on dispose en général des données concernant la fréquence aux urnes lors des élections des organes représentatifs ou lors des consultations populaires. Par contre, les informations concernant d'autres formes de participation au processus politique, et plus en général à la vie publique locale, sont rares et approximatives. Les données sur la représentation sont relativement faciles à collecter ; néanmoins, seuls quelques pays ont transmis des statistiques concernant la ventilation par catégories des élus locaux, en fonction du sexe, de l'âge, ou de la catégorie socioprofessionnelle.

De l'ensemble des informations collectées, il apparaît non seulement que des tendances négatives semblent s'affirmer dans plusieurs pays en ce qui concerne la participation démocratique des citoyens en général, mais aussi que certaines catégories de la population sont partout, même si à des niveaux différents, sous-représentées dans le processus décisionnel et que d'autres ne participent presque pas à la vie publique locale.

Selon l'analyse faite par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la Résolution 1121 (1997), « Les causes de ce phénomène sont multiples : le contraste entre la technicité du langage politique, d'une part, et la simplification, accompagnée d'effets de dramatisation, de la présentation des enjeux par les médias, d'autre part ; l'instantanéité de la communication des informations et la lenteur supposée de la prise de décision par les responsables politiques ; la méconnaissance de la complexité des problèmes et l'attente de solutions rapides et pertinentes ; l'écart entre les promesses électorales et leurs réalisations. »

B. Situations caractérisées d'éloignement : analyse des causes

1. *Le discriminant « sexe »*

Les femmes ne semblent pas s'engager moins que les hommes dans la vie publique locale. Par exemple, même en l'absence de données précises, il n'y a pas de raison de croire que les femmes soient moins présentes dans l'activité des ONG ou des groupes d'intérêts que les hommes. En outre, dans les pays qui ont fourni des informations à cet égard, les femmes semblent s'impliquer autant que les hommes dans les diverses activités politiques comme les manifestations, les pétitions, les initiatives. Il en est de même pour la participation aux élections et aux référendums.

On ne dispose pas d'informations concernant la présence des femmes dans les partis politiques. Certaines observations faites par quelques Etats font penser que le nombre de femmes au sein des partis est relativement faible. Le pourcentage de femmes baisse encore au niveau des candidatures aux mandats électifs et atteint son niveau le plus bas dans les statistiques concernant le nombre de femmes élues, y compris au niveau local.

En effet, dans les collectivités territoriales de tous les pays européens – même dans les pays nordiques où les femmes sont en général mieux représentées dans la vie politique – les femmes sont nettement moins représentées que les hommes dans les organes élus.

Néanmoins, en Suède, la situation est plus nuancée, les femmes représentant 41,3 pour cent des élus locaux.

En Norvège, une fois franchie la barrière des élections, la représentativité des femmes s'accroît dans certains comités désignés par les organes élus (les femmes représentent 32,7 pour cent des élus locaux, 35,9 pour cent des membres des comités exécutifs locaux et 41,5 pour cent des membres des comités exécutifs départementaux).

En Islande, les femmes représentent 28,2 pour cent des élus locaux. Sur un total de 124 municipalités, il n'y a aucune femme élue dans quinze d'entre elles et ce n'est que dans huit d'entre elles que les élues sont majoritaires.

Certains pays utilisent des quotas de représentation dans les fonctions électives publiques et les partis politiques appliquent souvent des quotas de manière officieuse, cela jusque dans les pays où ils ne sont pas imposés par la législation¹. Cependant, les résultats de ces mesures ne paraissent pas toujours concluants.

¹ Les femmes en politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998.

En Belgique, une loi visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes électorales a été votée en 1994. Cette loi, qui prévoit que, sur une liste électorale, le nombre de candidats du même sexe ne peut excéder une quotité de deux tiers, sera appliquée aux élections communales d'octobre 2000.

En Finlande, où la loi de 1995 relative à l'égalité hommes-femmes a introduit un système de quotas, les organes élus des collectivités locales (à l'exception des conseils municipaux) – doivent compter au moins 40 pour cent de femmes. Les chiffres qui suivent illustrent les changements intervenus depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Pourcentage de femmes dans les organes élus des communes finlandaises	1993	1997
	Pourcentage	Pourcentage
A la présidence des conseils municipaux	15,6	20,1
Au sein des comités locaux	24,5	45,0
A la présidence des comités locaux	11,0	15,0
Au sein des commissions municipales	35,0	47,0
– administration générale	28,0	44,0
– affaires sociales et sanitaires	55,0	51,0
– éducation et culture	46,0	49,0
– travaux publics et urbanisme	19,0	44,0
– industrie et commerce	17,0	44,0

Le Danemark a adopté des mesures tendant à favoriser l'accès à la politique des femmes, en prévoyant un planning annuel des réunions des conseils municipaux, ce qui permet de combiner plus facilement vie politique et vie familiale, et en octroyant une somme supplémentaire aux élus municipaux ayant des enfants de moins de 10 ans dans le but de faire participer plus de parents et notamment de mères à la vie politique, cet argent étant destiné au paiement des frais de garde encourus en raison du travail politique.

Les tableaux de l'annexe XI fournissent des données sur la présence des femmes en politique dans les pays membres de l'Union européenne. Certains pays ont fourni des statistiques plus précises sur la participation des femmes à des activités politiques de référence. Ces chiffres montrent que le nombre de sièges détenus par des femmes dans les conseils municipaux et les instances exécutives augmente avec la taille de la ville (nombre d'habitants).

En Suisse, le pourcentage de conseillères municipales va de 25 pour cent pour les localités de moins de 10 000 habitants à 34 pour cent pour les villes de 100 000 habitants ou plus. La fourchette est à peu près la même en ce qui concerne les instances exécutives : plus de 34 pour cent de femmes pour chacune des cinq grandes villes du pays, aux alentours de 20 pour cent en ce qui concerne les villes moyennes (de 10 000 à 50 000 habitants), et un peu plus de 13 pour cent dans les petites villes.

En Bulgarie, en Espagne et peut-être dans d'autres pays également, parmi les élus locaux, les femmes ont un niveau d'instruction supérieur aux hommes.

Alors que les femmes sont en général mieux représentées localement que dans les instances nationales (encore que la parité n'existe encore nulle part) le pourcentage de femmes à la tête des mairies ou au sein des organes exécutifs des assemblées locales et régionales est beaucoup plus faible, dans presque tous les pays, que le nombre d'élues siégeant à ces assemblées ne le laisserait supposer¹. Il serait par conséquent utile d'organiser des campagnes ciblées sur le rôle des femmes dans les instances de décision locales et régionales, et qui encourageraient en particulier les adolescentes et les femmes à s'investir dans la vie publique locale. La multiplication des conseils municipaux des enfants, où garçons et filles sont représentés à égalité, serait également un bon moyen de formation à la citoyenneté locale.

Dans l'ensemble, les données disponibles semblent indiquer que la sous-représentation des femmes est fortement liée à la perception que la société (et dans quelques cas, elles-mêmes) a de leur rôle.

Cela se traduit :

- par des obstacles dans l'organisation de la vie de tous les jours (structures d'accueil des enfants insuffisantes, horaires de travail qui ne tiennent pas compte des exigences de la vie familiale, etc.) qui, en pratique, privent les femmes de la possibilité de s'investir dans la vie politique et notamment dans la vie des partis ;
- mais aussi par une moindre considération dont les femmes sont créditées lorsqu'il s'agit de choisir les cadres des partis politiques, les candidats à inscrire sur une liste et d'élire les gestionnaires locaux.

Lorsque l'on finit par croire que l'engagement politique est essentiellement une affaire pour les hommes, le cercle vicieux est bouclé².

Les meilleurs résultats ont été obtenus là où la société civile a su regarder le rôle des femmes (et celui des hommes) sans idées préconçues : cela a permis d'identifier et mettre en œuvre des stratégies et des mesures visant surtout à permettre aux femmes un véritable choix, selon leurs intérêts.

1 Résolution de la Commission des élues locales et régionales du CCRE, préparée pour le Sommet européen pour l'égalité des chances, Paris, 1999.

2 Il convient de mentionner les observations et les préoccupations exprimées lors du séminaire sur les perspectives d'égalité des chances dans l'Europe élargie organisé par le CCRE à Sofia (en mars 1998) à l'invitation de l'Association nationale des municipalités de la République de Bulgarie, avec le soutien de l'Unité d'information du public féminin (DG X) de la Commission européenne :

- la situation politique des femmes en Europe centrale et orientale n'est pas très différente de ce qu'elle est au sein de l'Union européenne, mais elle risque d'être compromise par des problèmes liés à la transition économique ;
- les femmes représentent la composante la plus fragilisée de la population, car elles sont trop absorbées par leurs difficultés quotidiennes pour s'investir dans la politique et garantir par ce moyen une meilleure représentation. L'éducation, désormais payante, est un enjeu important en matière d'accès des femmes à la vie démocratique.

2. *Le discriminant « âge »*

L'analyse de la structure d'âge des élus locaux permet les constats suivants :

i. La tranche d'âge la mieux représentée est celle de 40 à 50 ans.

Dans tous les pays qui ont transmis des statistiques à cet égard, plus d'un tiers des élus locaux appartiennent à cette tranche (qui correspond à environ 18 pour cent de la population adulte). Ainsi, les élus locaux dans cette catégorie représentent 34,1 pour cent du total dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », 35,8 pour cent en Bulgarie, 44,6 pour cent en Lituanie, 40 pour cent en Slovénie et 44,4 pour cent en Pologne. On peut encore indiquer qu'en Espagne¹, 57,5 pour cent des conseillers municipaux, ainsi que 65 pour cent des maires, ont un âge compris entre 30 et 49 ans. En Bulgarie, les conseillers municipaux dans cette fourchette d'âge représentent 61 pour cent et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », plus des trois quarts du total.

ii. Les jeunes de moins de 30 ans.

Environ 22 pour cent de la population adulte dans les pays où le droit d'être élu est acquis à 18 ans sont nettement sous-représentés. Par exemple, en Lituanie, ils représentent seulement 2 pour cent des élus locaux ; au Danemark 3 pour cent ; en Bulgarie, en Islande et en Finlande, moins de 5 pour cent. En Espagne, les moins de 30 ans représentent 19 pour cent des conseillers, mais seulement 4,8 pour cent des maires. En Belgique, un seul bourgmestre (maire) (sur 589) a moins de 30 ans et seuls vingt-cinq (soit 4,2 pour cent) ont moins de 40 ans.

Il n'existe pas de données disponibles concernant l'engagement des jeunes dans les ONG ; certaines références faites dans quelques réponses semblent suggérer que les jeunes sont moins présents dans les associations que les autres adultes. La participation des jeunes aux actions politiques « de rue » (manifestations, pétitions, initiatives) est au moins égale à celle des autres catégories d'âge ; toutefois, les jeunes participent moins aux élections locales et aux référendums. En Norvège, par exemple, aux élections locales de 1995, 33 pour cent des électeurs âgés de 18 à 21 ans ont usé de leur droit de vote et le pourcentage a été de 45 pour cent dans la tranche d'âge des 22-29 ans, contre une moyenne nationale de 63 pour cent. Aussi, en Finlande, le pourcentage des jeunes qui votent aux élections municipales est inférieur à la moyenne et il y a moins de 5 pour cent de moins de 30 ans parmi les élus.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces données :

- la préoccupation croissante des jeunes pour leur avenir, dans une société européenne où le fléau du chômage n'a pas été endigué ;
- leur grande mobilité (car ils se déplacent pour leurs études et à la recherche d'un travail bien plus souvent aujourd'hui que hier) qui rend plus difficile de s'identifier avec une collectivité donnée et les problèmes de celle-ci ;
- leur attention pour des questions et problèmes qui dépassent le cadre local et ne peuvent trouver dans ce cadre leur solution ;
- des instruments de participation qui ne leur permettent pas d'exprimer entièrement leurs points de vues et leurs attentes ;
- un manque d'ouverture des partis politiques, dont les structures et hiérarchies ont peut-être tendance à se scléroser.

iii. Les personnes âgées sont, elles aussi, sous-représentées.

¹ Les données concernant l'âge et les catégories socioprofessionnelles des élus locaux en Espagne, qui figurent dans ce chapitre se réfèrent à la situation après les élections de 1995. Dans l'annexe XII, figurent des données provisoires sur la situation après les élections de 1999.

Certains pays font état de leurs difficultés en ce qui concerne les infrastructures requises pour que les personnes âgées puissent utiliser leur droit de vote. Ceci pourrait être une des raisons de leur sous-représentation.

Les grandes distances, la difficulté de se rendre à la localité où se trouvent les bureaux de vote, l'impossibilité de voter à distance, par voie postale ou depuis le domicile, sont autant de facteurs qui peuvent contribuer à amoindrir l'influence des personnes âgées dans la vie politique locale.

3. *Le discriminant « catégorie socioprofessionnelle »*

Les informations fournies par les délégations nationales donnent lieu à trois observations.

i. Le niveau d'étude des élus locaux croît avec la taille de la commune.

En Espagne, par exemple, 64 pour cent des conseillers des communes de moins de 5 000 habitants et 21 pour cent des communes de plus de 20 000 habitants ont fait des études primaires, tandis que 14,4 pour cent et, respectivement, 36 pour cent ont fait des études supérieures. La différence entre les pourcentages de maires ayant suivi uniquement une éducation primaire dans les petites et les grandes communes est encore plus importante, ces proportions étant, respectivement, de 55,3 et 2,6 pour cent.

ii. Les catégories avec une bonne visibilité sociale sont bien représentées.

En Espagne, par exemple, 22,8 pour cent des élus des communes de moins de 5 000 habitants sont des agriculteurs. En même temps, 23 pour cent des maires espagnols sont des entrepreneurs des PME (moins de cinq salariés). Ces chiffres dépassent largement le pourcentage d'électeurs appartenant à ces catégories par rapport au total des électeurs et s'expliquent par leur importance sociale dans les collectivités concernées. Dans certains pays, les intellectuels sont également très bien représentés parmi les élus locaux. C'est notamment le cas dans certains pays de l'Europe centrale et orientale, comme la Hongrie et la République tchèque, où les intellectuels se sont situés à l'avant-garde des changements intervenus ces derniers dix ans.

iii. Les fonctionnaires publics sont sur-représentés.

En Espagne, par exemple, les « professionnels du secteur public » représentent 36,8 pour cent des maires des communes de plus de 20 000 habitants. En Norvège, les conseils municipaux sont composés à 33 pour cent de fonctionnaires (le pourcentage est de 44 pour cent dans les conseils de district), alors que les fonctionnaires ne représentent que 18 pour cent de l'ensemble de la population. La situation est également identique dans beaucoup d'autres pays.

Ceci pourrait être en partie dû au fait que les employés du secteur public ont davantage de temps (voire de possibilités d'aménagement du temps de travail en fonction de leurs exigences) et de facilités (liées en particulier à leur statut et à la stabilité de l'emploi) pour remplir le rôle d'élu local que les personnes en activité dans le secteur privé. Mais un facteur puissant est sans doute leur meilleure connaissance du milieu politique, des rouages de l'administration locale et des problèmes auxquels un élu local doit faire face.

4. *Autres facteurs ayant une influence sur la participation et / ou la représentation*

i. Les données disponibles montrent que les minorités ethniques et culturelles sont en général sous-représentées dans les organes élus des collectivités locales. Aux Pays-Bas, par exemple, où les minorités représentent environ 10 pour cent¹ de la population, elles détiennent seulement 0,6 pour cent des mandats de conseiller municipal.

ii. *En ce qui concerne les immigrés, leur implication dans les affaires publiques semble augmenter avec leur temps de résidence.*

Ceci est le résultat d'une étude effectuée en Norvège sur les étrangers provenant tant de pays occidentaux que non occidentaux. Pour tout le groupe, le taux de participation aux élections augmente avec la durée de résidence en Norvège. De plus, le niveau d'activité pour la participation aux actions politiques directes, comme par exemple les contacts avec les hommes politiques, la signature de requêtes ou la participation à des manifestations, était pratiquement le même que celui des norvégiens en 1995².

iii. *La marginalisation sociale s'accompagne, le plus souvent de l'éloignement du processus politique.*

Des dispositifs d'insertion ont été mis en place dans certains pays, qui visent également à rendre davantage effectif le droit de vote de certaines catégories d'exclus sociaux.

iv. *Les personnes handicapées rencontrent encore, dans quelques pays, des obstacles qui freinent leur participation.*

Les mesures nécessaires pour qu'ils exercent effectivement leur droits électoraux sont, dans certains cas, insuffisantes, voire absentes. On ne dispose pas de données sur leur représentation, mais tout laisse croire qu'elle est inexistante ou presque.

Le tableau de l'annexe XII récapitule les renseignements fournis par les Etats en matière de participation et de représentation des diverses tranches d'âge et groupes de population..

Parmi les groupes sous-représentés, ce que l'on appelle «le déficit démocratique » sera probablement plus marqué au sommet des administrations qu'aux échelons subalternes. S'ils ne sont pas élus, les membres des groupes minoritaires ne peuvent ni siéger dans les organes exécutifs ni a fortiori en assurer la présidence (puisque ce sont en général les conseillers qui nomment ou élisent les présidents).

1 Les minorités incluent également les étrangers qui n'ont pas la nationalité néerlandaise, ayant le droit de vote et d'être candidats aux élections locales, s'ils résident dans la municipalité concernée.

2 Néanmoins, après avoir accordé le droit de vote aux étrangers ayant résidé trois ans ou plus en Norvège en 1983, ce pays a vu le taux global de participation des résidents étrangers aux élections locales baisser de 46 pour cent en 1983 à 39 pour cent en 1995.

Les groupes habituellement sous-représentés se chevauchent partiellement. Il y a par exemple fort peu de chômeuses dans les organes communaux. Cette absence est peut-être problématique dans la mesure où le taux de chômage des femmes n'a jamais été aussi élevé (12,3 pour cent dans les pays de l'Union européenne¹), même dans les statistiques officielles, où n'apparaît pourtant pas le chômage « caché ».

Aux Pays-Bas, des mesures spéciales ont été prises pour encourager les femmes des minorités ethniques à participer à la vie publique locale et en 1998, le nombre de femmes élues locales appartenant à des minorités ethniques et culturelles a presque quadruplé par rapport aux élections de 1994.

Il n'existe aucune solution immédiate pour remédier à la sous-représentation de tel ou tel groupe. Une des plus faciles, mais aussi une des plus incertaines quant aux résultats, consisterait à encourager les membres des minorités à prendre part aux élections et à voter pour les représentants de leur minorité ou d'un autre groupe minoritaire. Il faudrait pour ce faire diffuser des informations à leur intention dans des structures aisément accessibles (par exemple bibliothèques, écoles et Internet) ou par toute démarche d'une efficacité éprouvée. Mais en général ce genre de « solidarité » ne fonctionne pas, surtout entre groupes peu représentés.

1 Parlement européen, septembre 1998.

ANNEXE I

Synthèse des réponses des Etats sur les questions et problèmes d'actualité concernant la démocratie locale et la participation démocratique

PAYS	QUESTIONS ET PROBLÈMES D'ACTUALITÉ
Belgique	<p>L'article 8 de la Constitution, qui réservait l'exercice des droits politiques – dont le droit de vote – aux seuls Belges, a été révisé. La loi de transposition de la directive n° 94/80/EC du Conseil de l'Union européenne du 19 décembre 1994 (fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité) a été adoptée. Les ressortissants communautaires pourront voter à l'occasion des élections communales d'octobre 2000. Le droit de vote aux élections communales pourrait être élargi, par une loi votée à la majorité simple, aux autres résidents étrangers, au plus tôt à l'occasion des élections communales d'octobre 2006.</p> <p>Le principe de la consultation populaire communale a été inscrit dans la Constitution (article 41, al. 2 nouveau).</p> <p>Le statut pécuniaire et social des mandataires locaux (traitements, indemnités, jetons de présence, pensions, sécurité sociale, , etc.) ainsi que le régime des congés pour l'exercice d'un mandat politique local ont été améliorés. Le système du cumul des mandats a été révisé. L'objectif était d'élaborer un cadre juridique qui faciliterait l'exercice d'un mandat politique communal et permettrait aux mandataires locaux de consacrer le temps nécessaire à la gestion de leur commune.</p>
Bulgarie	<p>Renforcement de l'autonomie financière. A l'heure actuelle, les taux des impôts locaux sont fixés par la loi et c'est l'administration fiscale de l'Etat qui les perçoit.</p> <p>Transfert de la propriété de l'Etat aux collectivités locales. L'application de la loi de 1996 sur la propriété municipale a montré certains dysfonctionnements et, en 1999, cette loi a été modifiée. Les modifications concernent entre autres : la définition de l'étendue et du contenu de la propriété municipale ; la mise au point de la procédure de concours (parallèlement à celle d'appel d'offre) concernant la location de biens municipaux (le conseil municipal pourra les louer sur une période plus longue) ; l'amélioration du régime d'expropriation et du régime de concession ; le fonctionnement plus efficace des entreprises municipales, etc. Toutes ces modifications ont pour objectif d'améliorer la gestion du patrimoine municipal et d'augmenter l'autonomie financière des collectivités locales.</p> <p>Dans le domaine des compétences partagées, l'équilibre entre droits et responsabilités des différents ministères et des collectivités locales est à améliorer.</p> <p>D'autres problèmes découlent de la présence d'un grand nombre d'organes de contrôle dont l'activité tend à aller au-delà du contrôle de la légalité.</p>
Croatie	<p>Réexamen de l'étendue du domaine d'action des autorités locales et du système de financement de ces collectivités.</p> <p>Réforme territoriale (augmentation du nombre de communes et octroi à certaines communes du statut de «ville»).</p> <p>Le pays a de nouvelles unités locales qui n'ont pas suffisamment de ressources et, par conséquent, sont dans l'impossibilité de soutenir la reconstruction. La péréquation financière entre les différentes unités locales est également difficile.</p>
République tchèque	<p>Le gouvernement a approuvé un projet de nouvelle loi sur les municipalités et d'autres projets de loi concernant une refonte substantielle de l'administration publique. La principale question est la création de collectivités autonomes au niveau régional (<i>Kraje</i>), c'est-à-dire une importante décentralisation du pays. Si elles sont approuvées par le parlement, les lois de réforme seront en vigueur dès le 1^{er} janvier 2001.</p> <p>Le projet de loi sur les municipalités prévoit de nouvelles formes de participation des citoyens à la vie publique locale comme le droit de pétition concernant les procédures budgétaires ou les décisions dans le domaine des compétences propres et la possibilité de donner des avis sur la gestion du patrimoine municipal.</p>

PAYS	QUESTIONS ET PROBLÈMES D'ACTUALITÉ
Danemark	Des responsabilités croissantes ont été attribuées aux municipalités et comtés. Les citoyens accordent plus d'attention à la fonction de prestataire de services des collectivités locales qu'à leur rôle d'arène démocratique. Les possibilités de participation des usagers à la gestion des services publics locaux se sont développées. Le nombre de candidats aux élections locales a diminué de près de 25 % en quinze ans. La participation aux élections locales a décliné jusqu'en 1993, mais elle a augmenté à nouveau (pour dépasser les 70 %) lors des deux dernières élections (en 1993 et 1997).
Estonie	Les citoyens sont trop rarement impliqués dans la prise de décision municipale et demeurent relativement passifs, même si les conseils sollicitent leur avis. Les citoyens ne s'intéressent guère à la politique ; leur participation aux élections locales est modeste. L'information sur les partis politiques, leur programme et les activités des collectivités locales est insuffisante. Le système de gouvernement local a changé trois fois en sept ans. Le système actuel est d'un gouvernement local à un niveau, avec possibilité de coopération volontaire. Une commission d'experts a déposé un rapport indiquant le besoin de mettre en place plus de formes de démocratie directe et la nécessité d'augmenter les compétences des municipalités.
Finlande	Les communes s'occupent actuellement d'environ deux tiers des services publics. Même si la plupart des compétences municipales sont obligatoires, l'autonomie locale a été constamment élargie. La participation des citoyens à la vie publique locale est fortement garantie par la Constitution, par la loi sur l'autonomie locale et par des lois spécifiques concernant, entre autres choses, l'environnement, la planification locale et les règles d'urbanisme. Malgré des bases législatives solides, il y a plusieurs problèmes concernant la participation des citoyens et leur possibilité d'influencer le processus politique. L'intérêt des citoyens pour la démocratie représentative décline : le nombre de suffrages exprimés lors des élections municipales a tendance à diminuer et le respect pour les institutions publiques et les partis politiques s'affaiblit. Sur la base du programme du gouvernement, le ministère de l'Intérieur a introduit en février 1997 un <i>projet de participation</i> pour accroître les possibilités de participation des citoyens et leur influence sur les affaires communes. Le projet met l'accent sur le besoin d'améliorer le rapport entre le système de démocratie représentative et la participation directe des citoyens.
Allemagne	Les citoyens estimant qu'ils ne sont plus représentés au niveau local, participent de moins en moins à la vie publique locale et se désintéressent des activités menées pour le bien public. Les autorités municipales doivent faire face à une diminution des ressources et se plaignent du fait qu'on leur attribue de nouvelles tâches, sans que le financement de celles-ci ne soit garanti. Difficultés de trouver des citoyens acceptant de participer bénévolement à la vie politique locale.
Grèce	Renforcement des autorités locales de niveau inférieur et de la dimension européenne des pouvoirs locaux. Garantir la transparence et réduire le déficit politique et démocratique. S'attaquer au problème de l'abstention (y compris par la création de nouvelles possibilités d'exercice du droit de vote). Assurer l'accès à toutes les informations concernant les pouvoirs locaux. Moderniser les services publics locaux et évaluer leurs performances pour les rendre plus efficaces.
Hongrie	Relations entre les collectivités locales et les organisations locales de citoyens : les organisations s'intéressent peu à la vie publique ; quant aux organes représentatifs locaux, souvent ils ne souhaitent pas faire participer d'autres personnes à la prise des décisions.
Islande	Démocratie locale en pleine évolution : les changements des dix dernières années (fusion des zones d'autonomie locale et transfert de nouvelles responsabilités) influent sur les conditions du fonctionnement et des structures des pouvoirs locaux. A l'issue de la fusion, la distance entre la population et ses représentants s'est accrue et le processus démocratique est devenu plus complexe. L'augmentation du nombre et de la complexité des tâches des collectivités locales appelle un plus grand professionnalisme.

PAYS	QUESTIONS ET PROBLÈMES D'ACTUALITÉ
Irlande	<p>Certains groupes sont sous-représentés dans les conseils, notamment les jeunes et les femmes.</p> <p>Taux de participation aux élections locales en baisse : de l'ordre de 51 % aux élections de juin 1999.</p> <p>Reconnaissance constitutionnelle des gouvernements locaux : référendum national de juin 1999.</p> <p>Nécessité pour les gouvernements locaux de s'associer à diverses nouvelles structures participatives qui se sont développées en dehors des autorités locales et qui encouragent le développement rural, l'intégration sociale et les petites entreprises.</p> <p>L'enjeu pour les gouvernements locaux de trouver une approche plus coordonnée des différentes agences publiques fonctionnant au niveau local</p>
Italie	<p>Le développement de la démocratie locale est sans aucun doute lié à la réalisation de la plus complète décentralisation des niveaux de l'administration sur la base des principes de subsidiarité et de proximité des institutions publiques au citoyen. L'application effective de ces principes, qui concerne l'ensemble de l'apparat administratif (central et périphérique), a fait l'objet de la loi n° 59 de 1997 et est en cours d'achèvement.</p>
Lettonie	<p>La Constitution ne fixe pas les principes fondamentaux de l'autonomie locale.</p> <p>La volonté des habitants de participer activement aux activités des collectivités locales a diminué.</p> <p>Les partis politiques sont essentiellement concentrés à Riga et dans les autres grandes villes.</p>
Lituanie	<p>La taille des municipalités, qui sont très vastes.</p> <p>Les citoyens ne sont pas poussés à participer à la gestion et à la prise de décisions de leur commune ; d'un côté, ils restent passifs et semblent peu intéressés par une participation à la vie publique locale ; d'autre part, il n'existe pas beaucoup d'instruments juridiques leur permettant d'exercer une influence sur les élus locaux. Les récentes réformes législatives visent à encourager l'activité des citoyens et la responsabilité des élus locaux, et améliorer ainsi la démocratie locale. Le système électoral local a été modifié en octobre 1999. Par ailleurs, la nouvelle loi sur la pétition (adoptée le 7 juillet 1999 et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999) habilite les citoyens à soumettre des pétitions aux autorités locales sur des questions importantes.</p> <p>Les pouvoirs locaux ne s'occupent pas beaucoup d'informer les citoyens et doivent améliorer leur transparence ; les citoyens ont peu de connaissances de sujets aussi importants que les pouvoirs, les obligations, les droits et le rôle des communes.</p> <p>Les pouvoirs locaux réclament un élargissement de leurs droits. Une nouvelle loi sur l'autonomie locale doit être préparée pour mieux définir les responsabilités des autorités locales.</p>
Luxembourg	<p>Il n'y a pas de problèmes spécifiques concernant le développement de la démocratie locale.</p>
Malte	<p>Absence de coopération de certains ministères/autorités publiques du gouvernement ; les autorités locales étant obligées de leur transmettre les plaintes des citoyens relatives aux compétences encore détenues par les autorités centrales. Mais une intensification et une délégation de ces pouvoirs est en cours et un système informatisé de traitement des plaintes est prévu, qui permettra de régler plus efficacement les problèmes soulevés.</p> <p>Absence de consultation adéquate par certaines autorités centrales ; la loi étant amendée pour contraindre les agences centrales à consulter les autorités locales pour les questions affectant une commune ou ses habitants.</p> <p>Méconnaissance générale de l'administration locale (notamment par le public).</p> <p>Le fait que des organisations locales très anciennes ne reconnaissent pas les conseils locaux. (Ces conseils n'ont été établis qu'il y a quelques années.)</p>
Pays-Bas	<p>Quelles sont les tâches les plus adaptées à une action au niveau local ?</p> <p>Comment accroître l'intérêt du public à l'égard de la politique locale et sa participation ? La participation aux élections diminue, les partis politiques ont peu de membres et des difficultés à trouver des candidats.</p> <p>Organisation interne des pouvoirs locaux (relations entre le conseil et son organe exécutif).</p>

PAYS	QUESTIONS ET PROBLÈMES D'ACTUALITÉ
Norvège	<p>Diminution de la participation des citoyens aux forums politiques traditionnels à l'échelon local : la proportion des électeurs participant aux élections locales diminue ; les partis politiques au niveau local ont des problèmes pour recruter de nouveaux membres actifs ; le taux de renouvellement des organes locaux élus est élevé.</p> <p>Le cadre des activités des pouvoirs locaux laisse peu de place à la politique et aux priorités locales ; l'Etat réglemente les activités au niveau local de manière trop stricte (par le biais de lois, de règlements et de subventions affectées).</p> <p>Qualité et égalité dans l'offre des services de protection sociale ; pression du gouvernement central en faveur d'une normalisation stricte et d'une réglementation de la production des services à l'échelon local.</p> <p>Equilibre entre les tâches et les ressources des pouvoirs locaux ; les pouvoirs locaux prétendent que l'Etat leur impose de nouvelles tâches et responsabilités sans leur accorder les ressources financières correspondantes.</p>
Pologne	<p>La réforme de 1998 qui est en train d'être appliquée à l'administration publique élargit et renforce la base législative, institutionnelle, organisationnelle et financière de l'autonomie locale, notamment en créant des organes de district à deux niveaux intermédiaires, les <i>poviats</i> et les <i>voïvodies</i>.</p> <p>La réforme accroît les possibilités de participation directe des citoyens à la démocratie locale, et introduit une nouvelle répartition des pouvoirs, des fonctions et des ressources financières entre les trois échelons de l'autonomie et l'administration de l'Etat. La réforme est une phase importante du processus de décentralisation de l'ensemble du système d'administration publique.</p> <p>Il ne fait pas de doute que cette réforme va largement contribuer au développement de la démocratie, à la décentralisation, déconcentration et efficacité du système de l'administration publique dans son ensemble.</p>
Portugal	<p>Prise des décisions politiques éloignée des citoyens.</p> <p>Complexité du processus décisionnel.</p>
Fédération de Russie	<p>La consolidation de l'autonomie locale est aujourd'hui l'un des objectifs les plus importants de la politique russe. Les responsabilités attribuées aux organes locaux autonomes vont au-delà de ce qu'ils seraient capables de faire à partir de l'expérience qu'ils ont acquise. Toutefois, l'autonomie locale présuppose un degré élevé de « justice sociale » et les progrès dans ce sens relèvent d'un processus plus complexe que l'adoption d'une réglementation.</p>
Saint-Marin	<p>A l'heure actuelle, aucune problème majeur ou urgent n'affecte le développement de l'autonomie locale : les nouvelles modalités instituant les conseils locaux (<i>giunte di castello</i>) et les chargeant de fonctions administratives permettent une participation plus importante et plus active de la population aux questions d'intérêt local.</p>
République slovaque	<p>Manque de fonds pour le fonctionnement des communes et des villes.</p> <p>Contexte juridique et économique instable.</p> <p>Pour les représentants des communes et des villes, la délégation des pouvoirs de l'administration centrale aux autorités locales est insuffisante.</p> <p>La petite taille de nombreuses communes peu peuplées empêche ces entités autonomes d'exercer pleinement leurs fonctions.</p>
Slovénie	<p>Les règles de base de l'autonomie locale font encore l'objet de modifications et doivent être complétées. La révision de la loi sur l'autonomie locale est en cours d'examen ; des changements importants concernant les relations entre les conseils municipaux et les maires sont envisagés ainsi que de nouvelles dispositions sur les assemblées de citoyens, les référendums locaux et les initiatives des citoyens, qui permettront de recourir plus fréquemment à ces instruments dans la pratique.</p> <p>D'autres lois sont en préparation. Elles concernent la création des régions comme second niveau des autorités locales, l'aménagement du territoire (avec la définition des critères des municipalités ayant un statut spécial), les principes budgétaires et l'équilibre financier des communes.</p>

PAYS	QUESTIONS ET PROBLÈMES D'ACTUALITÉ
Espagne	<p>Insuffisance des compétences exercées au niveau local et du rôle institutionnel des collectivités locales ; les associations représentatives des collectivités locales, et les principales forces politiques s'accordent à reconnaître qu'il revient aux gouvernements locaux de jouer un rôle plus important que celui qu'ils ont assumé jusqu'à présent. Il faut élargir le champ de leurs responsabilités, garantir leur autosuffisance financière et renforcer leur position institutionnelle.</p> <p>On dénomme « pacte local » le processus qui est entré en vigueur et qui tend au renforcement de l'autonomie locale. Toutes les forces politiques ont été impliquées dans les négociations en vue d'un accord sur les mesures, en particulier législatives, qui ont permis :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le développement des possibilités d'action des gouvernements locaux par l'augmentation de leurs compétences et le renforcement de leur présence dans divers organes ; – le renforcement de la protection juridique de l'autonomie locale face aux éventuelles ingérences de l'Etat ou des communautés autonomes, en ce qu'il est désormais loisible aux établissements publics locaux de saisir directement le Tribunal constitutionnel de lois qui iraient à l'encontre de l'autonomie locale ; – l'amélioration des mécanismes qui ont une influence sur la manière de gouverner (renforcement des responsabilités de gestion de l'organe exécutif et du rôle de contrôle du conseil). <p>Il reste à établir des pactes locaux dans chaque communauté autonome.</p> <p>Insuffisance dans la mise en œuvre par les autorités locales des instruments de participation populaire. Les associations représentatives des intérêts des citoyens dénoncent qu'en pratique les autorités locales conçoivent la participation comme une concession de leur part plus que comme un droit des citoyens : leurs règlements en la matière tendraient plus à contrôler les initiatives de participation qu'à les développer ; la participation serait le plus souvent réduite à la simple information et cette information serait souvent incomplète et insuffisante.</p>
Suède	<p>La réforme des communes constitue un problème majeur. Les principes essentiels en sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> – renforcement du rôle des dirigeants politiques locaux ; – réforme démocratique avec des citoyens s'intéressant davantage aux activités politiques et l'ouverture à la participation des usagers et des citoyens ; – amélioration de la fourniture de services municipaux. <p>La nécessité d'une réforme communale est la conséquence, notamment, des facteurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le rôle des assemblées en tant que forums de discussion a diminué (des questions importantes ont souvent été décidées au sein des partis politiques, des commissions, des commissions permanentes ou du comité exécutif) ; – il y a un renouvellement élevé des élus ; – la proportion des citoyens désireux d'adhérer à des partis politiques, de participer activement au travail d'un parti et de se porter candidats à des fonctions électives stagne.
Suisse	<p>Certains cantons souhaitent réduire le nombre de leurs municipalités, souvent trop petites pour être administrées de manière efficace et économique.</p> <p>Le phénomène de l'urbanisation et le développement des agglomérations impliquent une redistribution des fonds publics et la réorganisation des collectivités locales dans les zones urbaines.</p> <p>L'importance de l'agriculture dans l'économie nationale diminue, de telle sorte que beaucoup de petites communes rurales perdent leur raison d'être et disparaîtront à moyen terme (fusions, absorptions).</p> <p>La mobilité croissante de la population nuit à l'identité locale traditionnelle.</p> <p>Dans le domaine social les communes ont un rôle de plus en plus difficile. Parmi les nombreux problèmes qu'elles se devront de résoudre, on peut citer l'intégration des étrangers de religion et de cultures différentes, les revendications de groupes de jeunes qui requièrent des structures adaptées à l'exercice d'activités sportives, culturelles ou alternatives, la lutte contre la drogue, la « canalisation » des mouvements extrémistes ou fondamentalistes. Mais il conviendra aussi de trouver des solutions adéquates à l'isolement des personnes âgées, des handicapés et des malades.</p> <p>Le recours fréquent à la démocratie directe aux trois échelons (Etat, cantons et municipalités) peut contribuer à une surcharge de l'agenda politique et provoquer une certaine lassitude des citoyens à l'égard des votes.</p>

PAYS	QUESTIONS ET PROBLÈMES D'ACTUALITÉ
Ex-République yougoslave de Macédoine	<p>1. Les compétences des autorités locales sont étendues en matière d'infrastructure locale, mais trop réduites pour répondre aux exigences de la population locale dans des domaines tels que l'éducation, la santé, la sécurité sociale ou la culture. Par conséquent, sachant que toutes les décisions essentielles relatives aux domaines précités seront prises par les autorités centrales, les collectivités locales et les citoyens participent moins activement aux affaires locales.</p> <p>2. La réforme territoriale de 1996 n'a été précédée d'aucune étude empirique visant à identifier les capacités des municipalités nouvellement créées (le nombre de ces collectivités est passé de trente-quatre à 123) en termes de ressources financières et de personnel. Des municipalités de taille très réduite ont été constituées (certaines comptent moins de 1 000 habitants) : elles sont incapables, dans la pratique, de s'acquitter de leurs missions et d'assurer un développement local normal.</p> <p>3. Le financement de l'administration locale est à l'heure actuelle le problème le plus complexe et le plus grave. Trois éléments doivent être examinés.</p> <p>Premièrement, en vertu de la loi de 1995 sur l'administration locale, une partie de la taxe sur la vente de biens et services devrait alimenter les recettes locales. Cependant, une loi ultérieure relative aux recettes locales n'a pas encore été adoptée, et la loi de 1993 sur le budget s'applique toujours en la matière. La taxe sur les ventes n'étant pas prévue dans la loi sur le budget, les recettes locales sont en pratique très restreintes.</p> <p>Deuxièmement, après la réforme territoriale de 1996, le statut des avoirs et des biens des municipalités nouvellement établies n'a pas été réglementé, et rien ne permet de déterminer ce qu'elles possèdent réellement.</p> <p>Troisièmement, les taxes et droits locaux (hormis le droit d'utilisation des terrains constructibles) sont perçus par des services locaux du ministère des Finances, qui ne sont pas directement motivés et qui, en pratique, ne recensent pas tous les contribuables, ce qui entraîne une insuffisance de recettes locales. Par ailleurs, les autorités locales sont tributaires de rapports qui, selon elles, ne leur sont jamais remis à temps.</p> <p>En résumé, en raison des restrictions financières, de l'affectation des fonds par l'administration centrale et du contrôle exercé par celle-ci, la plupart des collectivités locales doivent limiter leurs activités à l'infrastructure locale.</p> <p>4. Certains services publics couvrant de nombreuses agglomérations (tels que le transport public, l'approvisionnement en eau, etc.) étaient auparavant réglementés et organisés depuis un centre municipal unique. Aujourd'hui, le problème est de savoir comment les municipalités peuvent coordonner la fourniture de ces services, cette question n'étant pas nettement réglementée dans la loi en vigueur sur les activités communales.</p> <p>5. Le personnel administratif local n'est pas formé pour s'adapter aux changements sociaux récents.</p> <p>6. L'Association des collectivités locales est peu active et ne bénéficie pas d'une assistance suffisante.</p> <p>7. Des réformes concernant les pouvoirs locaux sont en cours (révision de la loi actuelle sur les pouvoirs locaux et la préparation d'une nouvelle loi sur le financement des collectivités locales).</p>
Turquie	<p>Il est largement reconnu qu'il y a certains problèmes concernant les autorités locales et régionales : structure trop centralisée de l'apparat étatique ; pratique excessive de la tutelle administrative du gouvernement central sur les pouvoirs locaux ; Insuffisance des ressources financières des pouvoirs locaux et régionaux (administrations provinciales spéciales, communes et villages) ; pénurie de personnel (notamment qualifié).</p> <p>Une proposition de réforme, actuellement en progression, consiste en des propositions qui devraient mener à un fonctionnement plus efficace des autorités locales et régionales.</p>
Royaume-Uni	<p>La participation aux élections locales est toujours faible – environ 40 %. Parfois, des élections partielles peuvent avoir une très faible participation et trop de conseillers municipaux sont élus sans opposition.</p> <p>Les conseillers locaux sont souvent surchargés de questions de détails, et par conséquent, incapables de se concentrer sur des questions stratégiques.</p> <p>Il est nécessaire d'impliquer les collectivités plus complètement et plus souvent dans les décisions qui les concernent. Le gouvernement prépare actuellement des textes de loi pour donner les bases à un programme radical de réformes démocratiques – préconisant l'encouragement d'une responsabilité politique véritable en modernisant les règles électorales, en favorisant la participation du public, en consultant les communautés et en adoptant de nouvelles structures exécutives pour la prise de décisions.</p>

APPENDIX II

Systèmes électoraux pour l'élection des conseils locaux dans les Etats membres

RP : Représentation proportionnelle
 M : Système majoritaire
 VO : Vote obligatoire

? : Listes ouvertes
 ? : Listes fermées
 ? : Listes bloquées

P : Partis
 G : Groupes
 I : Indépendants

PAYS	MANDAT	SYSTÈME ÉLECTORAL	LISTE	CANDIDATURE			RÉSULTAT ¹	ANNÉE
				P	G	I		
Autriche	5-6	RP	?	v	v	v		
Belgique	6	RP	?	v	v	v	VO	
Bulgarie	4	RP	?	v	v	v	54,2	1999
Croatie	4	M/RP ²	?	v	v	v		
Chypre	5	RP	?	v			VO	
République tchèque	4	RP	?	v	v	v	62,3	1998
Danemark	4	RP	?	v	v	v	70,1-71,4	1997
Estonie	3	RP	?	v	v	v		
Finlande	4	RP	?	v	v	v	61,3	1996
France	6	M ³	?/? ⁴	v	v	v		
Allemagne	4/6 ⁵	M/RP ⁶	?	v	v		65-70	
Grèce	4							
Hongrie	4	M/RP ⁷	?	v	v	v	45,6	1998
Islande	4	RP	⁸	v	v	v	82-85	1998
Irlande	5	RP		v	v	v	51	1999

1 Lorsqu'il y a plusieurs chiffres, ils indiquent des résultats dans des municipalités de tailles différentes (aucune moyenne n'a été donnée). Parfois ils correspondent à différents niveaux d'autorités locales (municipalités ou comtés).

2 Soixante-dix pour cent à la représentation proportionnelle et 25 pour cent au système majoritaire.

3 Dans les municipalités de plus de 3 500 habitants, la règle de la majorité absolue s'applique aussi, mais la liste gagnante n'obtiendra que 50 pour cent des sièges, les 50 pour cent restants étant distribués proportionnellement entre les listes ayant obtenu au moins 5 pour cent des voix exprimés.

4 Dans les municipalités jusqu'à 3 500 habitants, listes ouvertes ; dans les autres, listes bloquées.

5 Selon la législation des *Länder*.

6 Selon les *Länder*, certains ont opté pour la représentation proportionnelle, d'autres pour le système majoritaire (avec compensation proportionnelle).

7 Le système majoritaire s'applique dans les communes avec moins de 10 000 habitants et le système proportionnel dans les autres.

8 Le premier type d'élections locales consiste dans le vote proportionnel pour des listes de candidats ; dans le second, tous les habitants (à l'exception de ceux juridiquement excusés) sont des candidats potentiels.

PAYS	MANDAT	SYSTÈME ÉLECTORAL	LISTE	CANDIDATURE			RÉSULTAT ¹	ANNÉE
				P	G	I		
Italie	4	M/Mixte ²	?	v	v			
Lettonie	3	RP	?	v	v	v	56,8	1997
Lituanie	3	RP	?	v			54,2	2000
Luxembourg	6	M/RP ³					VO	
Malte	3	RP	?	v	v	v	68,5	1999
Pays-Bas	4	RP	?	v	v		59,5	1998
Norvège	4	RP	?	v	v	v	63	1995
Pologne	4	RP	?	v	v	v	45,5	1998
Portugal	4	RP	?	v			60,1	1997
Roumanie	4	RP	?	v	v	v		
Féd. Russie		M/Mixte ⁴		v	v	v	50-80	1995
Saint Marin		M/Mixte ⁵	?	v	v	v	87,1	1994
Rép. slovaque	4	M	?	v	v	v	53,9	1998
Slovénie	4	M/RP ⁶		v	v	v		
Espagne	4	M/RP ⁷	?/? ⁸	v	v		63,6	1999
Suède	4	RP	?	v	v	v	85	1994
Suisse	4	M/RP ⁹	? ¹⁰	v	v	v	41	1997
Ex-République yougoslave de Macédoine	4	RP	?	v	v	v	60,17	1996
Turquie	5	RP	?	v	v	v	90,3-92,2	1994
Royaume-Uni (sans l'Irlande du Nord)	4	M		v	v	v		

1 Lorsqu'il y a plusieurs chiffres, ils indiquent des résultats dans des municipalités de tailles différentes (aucune moyenne n'a été donnée). Parfois ils correspondent à différents niveaux d'autorités locales (municipalités ou comtés).

2 Dans les municipalités jusqu'à 15 000 habitants, système majoritaire ; système mixte avec caractère majoritaire prédominant pour les autres.

3 Dans les municipalités comprenant une partie d'au moins 3 000 habitants et dans les municipalités d'au moins 3 500 habitants, représentation proportionnelle ; système majoritaire dans les autres.

4 Dans certaines municipalités, système majoritaire ; système mixte dans d'autres, une partie des candidats étant élus par représentation proportionnelle..

5 Système mixte avec caractère majoritaire prédominant (L'élection des conseillers est liée à celle du *Capitano di Castello* qui est élu à la majorité simple et qui dispose, en tout état de cause, d'une majorité au conseil).

6 Dans les municipalités ayant moins de douze conseillers municipaux, système majoritaire ; représentation proportionnelle pour les autres.

7 Dans les municipalités jusqu'à 250 habitants, système majoritaire ; dans les autres, représentation proportionnelle.

8 Dans les municipalités qui n'appliquent pas le système du « conseil ouvert » et qui ont moins de 250 habitants, listes ouvertes ; dans les autres, listes bloquées.

9 Selon la législation du canton. La plupart ont opté pour le système proportionnel mais certains utilisent le système majoritaire.

10 Les électeurs ont la possibilité de voter pour une liste qu'ils ne modifient pas, une liste qu'ils modifient ou une liste sur laquelle ils inscrivent eux-mêmes le nom des candidats qu'ils choisissent.

ANNEXE III

Age requis pour participer aux élections locales

PAYS	DROIT DE VOTE	ELIGIBILITÉ	PAYS	DROIT DE VOTE	ELIGIBILITÉ
Albanie	18	18	Lituanie	18	21
Andorre	18	18	Luxembourg	18	18
Autriche	18	18	Malte	18	18
Belgique	18	18	Moldova	18	21
Bulgarie	18	18	Pays-Bas	18	18
Croatie	18	18	Norvège	18	18
Chypre	18	25	Pologne	18	18
République tchèque	18	18	Portugal	18	18
Danemark	18	18	Roumanie	18	23
Estonie	18	18	Fédération de Russie	18	21
Finlande	18	18	Saint-Marin	18	18
France	18	18	République slovaque	18	18 (25 pour les maires)
Géorgie	18	21	Slovénie	18	18
Allemagne	16,18	18	Espagne	18	18
Grèce	18	21	Suède	18	18
Hongrie	18	18	Suisse	18	
Islande	18	18	Ex-République yougoslave de Macédoine	18	18
Irlande	18	18	Turquie	18	25
Italie	18	18	Ukraine	18	21
Lettonie	18	18	Royaume-Uni	18	21
Liechtenstein	20	20			

ANNEXE IV

Dispositions facilitant l'exercice du droit de vote

PAYS	ASSISTANCE PAR UNE PERSONNE DE CONFIANCE	VOTE À LA MAISON	VOTE ANTICIPÉ	VOTE PAR CORRESPONDANC E	VOTE PAR PROCURATION	VOTE DANS LES HÔPITAUX, MAISONS DE SOINS, PRISONS	DIVERS
Autriche	?						
Belgique					?		?
Bulgarie	?					?	
Croatie		?					
République tchèque	?	?				?	?
Danemark		?	?			?	
Finlande	?	?	?	?		?	
Allemagne	?			?		?	
Grèce	?						
Hongrie	?	?				?	
Islande	?	?	?			?	
Irlande	?	?		?		?	
Italie	?					?	
Lettonie		?	?			?	
Lituanie	?			?		?	
Luxembourg				?			
Malte							?
Pays-Bas					?		?
Norvège	?	?	?	?		?	
Pologne	?					?	
Portugal	?		?				
Roumanie		?					
Fédération de Russie		?	?			?	
Slovaquie	?	?					
Slovénie	?	?	?	?		?	
Espagne				?			
Suède		?		?	?	?	
Suisse				?			
Ex-République yougoslave de Macédoine	?	?	?			?	?
Turquie			?	?		?	
Royaume-Uni	?	? expérience s	? expérience s	?	?	? expériences	? expérience s

ANNEXE V

Participation des étrangers aux élections locales

PAYS	RESSORTISSANTS ÉTRANGERS AYANT LE DROIT DE VOTE
Danemark	Tout étranger résidant dans le pays depuis les trois dernières années au moins ; les ressortissants de la Norvège et de l'Islande résidant dans le pays ont les mêmes droits électoraux que les ressortissants de la Communauté européenne.
Estonie	Tout étranger résidant dans la collectivité locale depuis les cinq dernières années au moins.
Finlande	Tout étranger résidant dans le pays depuis les deux dernières années au moins ; les ressortissants de la Norvège et de l'Islande résidant dans le pays ont les mêmes droits électoraux que les ressortissants de la Communauté européenne.
Hongrie	Tout étranger résidant dans le pays.
Irlande	Tous les étrangers résidant dans le pays.
Islande	Ressortissants du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède résidant dans le pays depuis les trois dernières années au moins.
Malte	Ressortissants du Royaume-Uni résidents.
Norvège	Tout étranger résidant dans le pays depuis les trois dernières années au moins. Ressortissants du Danemark, de la Finlande, de la Suède et de l'Islande ont les mêmes droits électoraux à condition de résider dans le pays au 31 mars de l'année de l'élection.
Pays-Bas	Tout étranger résidant dans le pays depuis les cinq dernières années au moins.
Portugal	Tout étranger résidant dans le pays depuis les trois dernières années au moins (deux années si le portugais est la langue officielle de leur pays d'origine) sous réserve de réciprocité.
Espagne	Ressortissants de la Norvège résidents.
Suède	Tout étranger résidant dans le pays depuis les trois dernières années au moins ; les ressortissants de la Norvège et de l'Islande résidant dans le pays ont les mêmes droits électoraux que les ressortissants de la Communauté européenne.
Royaume-Uni	Ressortissants des pays du Commonwealth et des territoires dépendants britanniques résidant au Royaume-Uni.

NB : Tous les Etats membres de l'Union européenne ont adopté les dispositions normatives requises pour la mise en œuvre de la Directive n° 94/80/EC.

ANNEXE VI

Evolution, réformes et évaluation générale des systèmes électoraux par les partis politiques et les autres sujets concernés

PAYS	ÉVOLUTION ET REFORMES	ÉVALUATION ET REMARQUES
Belgique	<p>La législation électorale a été modifiée en 1999 afin de permettre aux citoyens de l'Union européenne de participer aux élections communales.</p> <p>Un système de quotas hommes-femmes (deux tiers/un tiers) sur les listes électorales (voté en 1994) entré en vigueur à l'occasion des élections générales du 13 juin 1999. Il sera mis en application pour les élections communales d'octobre 2000.</p> <p>Le vote automatisé est appelé à se généraliser.</p> <p>Il est question dans certains milieux politiques de remettre en cause le caractère obligatoire du vote. Cela impliquerait la révision de l'article 62 de la Constitution. Une alternative serait de supprimer les sanctions infligées au contrevenant.</p> <p>D'autres propositions concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'élection directe des bourgmestres ; selon une proposition alternative, le conseil communal devrait présenter au roi comme candidats bourgmestres les élus ayant obtenu le plus de voix sur leurs listes électorales respectives ; - la suppression totale ou partielle de l'effet dévolutif du vote en case de tête (afin de rétablir, du moins en partie, l'égalité entre tous les candidats sur une liste) ; - l'utilisation du système Niemeyer à la place du système Imperiali (pour réduire les distorsions entre représentativité proportionnelle et résultats des élections) ; - l'instauration du vote panaché. 	<p>Système électoral accepté et compris par les citoyens. Mais plaintes sur le nombre trop élevé d'élections et sur le grand nombre de listes présentées à Bruxelles (dédoublément dû au caractère bilingue de la capitale).</p>
Bulgarie	<p>La loi de 1995 sur les élections locales a été amendée en juillet 1999. Les modifications visent , en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la suppression de l'élection des conseils d'arrondissement (dans les grandes villes) - l'élection des maires d'arrondissement et des maires de mairies de moins de 500 habitants par le conseil municipal - l'amélioration des procédures électorales et de l'organisation des élections (validité des bulletins et établissement des documents électoraux définitifs) - le ballottage a été limité aux deux candidats maires ayant reçu le plus grand nombre des voix au premier tour (avant, trois candidats passaient au deuxième tour) - l'introduction de nouvelles règles qui offrent une possibilité plus grande de contester les résultats électoraux devant les commissions ou tribunaux compétents. 	<p>Par effet des modifications de la loi sur les élections locales (ainsi que des lois sur l'autonomie et l'administration locale, et sur l'organisation administrative et territoriale), le nombre d'élus locaux suite aux élections d'octobre 1999 correspond mieux à la taille des populations locales (ce nombre a baissé de 30 %). Plus de 8 % de conseillers élus étaient des candidats indépendants. De même, sur 262 maires élus au total, quarante avaient été proposés par différents comités d'initiative également soutenus par des coalitions locales.</p> <p>Le taux de participation aux élections locales d'octobre 1999 a été de 54,2 % (contre 55,4 % aux élections locales de 1995 et 58,8 % pour l'élection de l'Assemblée nationale en 1997). La participation des citoyens a surtout baissé dans les grandes villes.</p>

PAYS	ÉVOLUTION ET REFORMES	ÉVALUATION ET REMARQUES
Croatie	Développement en faveur du système proportionnel : en 1993 la moitié et en 1995 : un tiers des candidats étaient élus selon le système majoritaire. Aujourd'hui, la loi prévoit un système électoral mixte : un quart des candidats à des charges locales sont élus au système majoritaire et trois quarts au système proportionnel.	
République tchèque	La législation sur les élections fait l'objet d'une évaluation en vue de préparer une réforme substantielle des systèmes de votation, principalement afin d'obtenir une plus grande transparence et un meilleur contrôle des résultats des élections par les partis politiques et les autres sujets concernés.	
Danemark	En ce qui concerne le droit de vote aux élections locales, la législation électorale a été amendée en 1995 : l'exigence pour les citoyens de l'Union européenne, de la Norvège et de l'Islande, résidant au Danemark d'y avoir habité trois ans a été annulée. On a également octroyé aux élus le droit de s'absenter de leur travail pour accomplir leurs devoirs de conseillers et, dans le cadre de leurs charges électorales, une protection contre leur licenciement.	Le système est généralement accepté. De légères améliorations sont ponctuellement apportées. Il n'y a pas à l'heure actuelle de demandes ou de volonté de changement.
Estonie	Les dispositions électorales ont suivi l'évolution du système de gouvernement local, qui a changé trois fois en sept ans.	La participation des citoyens aux élections locales reste modeste.
Finlande	La nouvelle loi électorale impose d'avoir au moins un bureau électoral général pour le vote anticipé dans chaque commune. Le vote anticipé à l'étranger est désormais possible également pour les élections municipales.	La participation des citoyens dans leur municipalités est fortement protégée et soutenue par la Constitution et la législation. Les habitants considèrent l'autonomie municipale et la démocratie comme des valeurs fondamentales. Malgré ces éléments, l'intérêt pour la démocratie représentative diminue, de même que le respect pour les institutions publiques.
Allemagne	L'élection directe des maires a été récemment étendue à tous les <i>Länder</i> et dans certains cas, l'élection directe des conseils de districts est prévue pour donner aux citoyens plus d'influence sur les élus. Certaines régions ont abaissé l'âge de vote des citoyens aux élections locales à 16 ans.	Les systèmes électoraux sont considérés comme ayant prouvé leur efficacité. Les formes différentes de systèmes n'entraînent pas d'influence décisive sur le comportement des citoyens en matière de vote (pas de différences notables du taux de participation selon le système).
Grèce		Depuis la fusion de petites communes en communes plus importantes, le citoyen est appelé à participer à la vie publique locale dans une municipalité plus forte, ce qui constitue un motif supplémentaire pour une plus grande participation.

PAYS	ÉVOLUTION ET REFORMES	ÉVALUATION ET REMARQUES
Hongrie	Aucune réforme fondamentale depuis 1990, mais quelques améliorations en 1994 et 1997 : extension de l'élection directe des maires à tous les types de collectivités ; introduction de l'élection directe des assemblées au niveau des départements et dans la capitale ; intégration de règles de procédures dans divers types d'élections.	Concernant le système électoral des comtés, les associations des collectivités locales soutiennent que la représentation géographique des diverses collectivités locales n'est pas suffisante dans les organes représentatifs locaux, du fait que les mandats sont obtenus par les listes des partis politiques. Selon elles, le système devrait être modifié en un système mixte, dans lequel certains représentants seraient élus au niveau des circonscriptions uninominales (comprenant les collectivités locales autonomes), et les autres représentants par les listes des partis. Elles souhaiteraient également que les électeurs puissent élire directement le président de l'assemblée des comtés. Cependant, selon le gouvernement, l'expérience acquise indique que le système actuel a justifié son existence et ne nécessite pas de changements substantiels.
Islande	Aucune réforme fondamentale, mais fusions de municipalités au cours des dernières années. Les statistiques montrent que, depuis lors, il y a augmentation de la participation des femmes.	La participation au niveau local est élevée. Il y a un plus grand taux de participation dans les collectivités locales importantes que dans celles ayant moins d'habitants.
Irlande	Un comité parlementaire, où tous les partis sont représentés, analyse actuellement le système électoral, en vue de lancer un débat informel sur le système électoral approprié aux évolutions de la société. Le vote par correspondance a été introduit. Les circonscriptions électorales locales ont été modifiées.	Le système électoral bénéficie d'une grande appréciation populaire en raison de son équité (sièges distribués conformément au niveau de soutien public obtenu par les candidats).
Italie	Depuis la loi n° 81 de 1993, les maires et les présidents des provinces sont élus directement. La loi n° 120 du 30 avril 1999 a modifié le système électoral local en y apportant des ajustements en sens majoritaire, pour faciliter la formation des gouvernements locaux.	Le phénomène de l'abstentionnisme a augmenté, mais le taux de participation aux élections locales n'a jamais atteint des seuils alarmants. Les citoyens comprennent et acceptent bien le nouveau système électoral local. On estime que l'augmentation de l'abstentionnisme enregistrée au cours des dernières années est à attribuer à des facteurs tels que : l'augmentation progressive du nombre de personnes âgées au sein du corps électoral ; l'augmentation du pourcentage des électeurs résidant à l'étranger, en vertu de la loi de 1992 sur la nationalité qui prévoit l'inscription automatique sur les listes électorales ; enfin, la réduction effective à une seule journée de l'horaire d'ouverture des bureaux de vote.

PAYS	ÉVOLUTION ET REFORMES	ÉVALUATION ET REMARQUES
Lettonie	Jusqu'en 1997, les électeurs pouvaient voter pour des candidats de diverses listes, mais depuis, ils ne peuvent voter que pour une seule liste. Des propositions en vue de substituer le système proportionnel existant par un système majoritaire ou au moins mixte, sont émises de temps en temps.	Aussi bien dans les élections législatives que dans les élections locales, les électeurs ont tendance à voter en tenant compte plus de la personnalité des candidats que du programme des partis ou des associations d'électeurs. Le niveau de participation est en baisse.
Lituanie	La loi sur les élections locales a été amendée en 1999. Les listes étaient auparavant bloquées. Aujourd'hui, le vote de préférence est admis : les électeurs peuvent voter pour la liste, mais aussi pour un à trois candidats de la même liste.	
Luxembourg	Modifications du 23 mars 1999 : – abaissement de l'âge d'éligibilité de 21 à 18 ans pour les élections locales ; – prolongation du délai pour le vote par correspondance.	Les systèmes électoraux locaux n'ont aucune influence sur la participation des citoyens étant donné que celle-ci est obligatoire.
Malta	Législation entrée en vigueur en 1993. Aucune réforme n'est à l'examen. Des dispositions législatives publiées en mai 2000 prévoient l'incompatibilité pour les membres du parlement et l'élection directe à la présidence des autorités locales à compter des prochaines élections en 2004.	
Norvège	Une commission nommée par le gouvernement, dont les fonctions sont de mener un débat et de proposer la manière d'organiser de futures élections. Le vote par correspondance a été introduit au niveau national en 1997 et mis en place aux élections locales de septembre 1999 pour la première fois. Loi de 1992 aux termes de laquelle les autorités locales doivent promouvoir la diffusion active des informations relatives à leurs activités. Un projet pour l'élection directe des maires a été testé dans vingt municipalités pour les élections locales de septembre 1999	L'opinion générale sur le système électoral n'est pas négative. On constate néanmoins, une certaine passivité et un faible degré d'intérêt des citoyens. L'activité politique et l'intérêt général porté à la politique locale devraient être améliorés par exemple par le biais de modalités de vote plus aisées.
Pays-Bas		Déclin du taux de participation aux élections ; difficultés à trouver des candidats aux élections municipales.
Pologne	Réforme de 1998, créant de nouvelles collectivités locales et une nouvelle répartition des tâches, compétences et moyens publics entre celles-ci et l'Etat.	
Portugal		Taux de participation plus faible aux élections locales qu'aux élections législatives, dû notamment à la moindre importance donnée par les médias aux élections locales.
Fédération de Russie		Législation en vigueur assurant une participation active des électeurs aux élections municipales.

PAYS	ÉVOLUTION ET REFORMES	ÉVALUATION ET REMARQUES
Saint-Marin		L'appartenance à un parti politique n'est plus une condition nécessaire pour se porter candidat ; en conséquence, les citoyens se sont tenus plus au courant et se sont plus activement impliqués dans la vie sociale et administrative.
Slovaquie	Le souhait de devenir membre de l'Union européenne implique des changements de grande importance au niveau local, surtout sur la législation relative aux élections locales, car il sera nécessaire de prendre en compte la liberté de circulation et d'établissement des personnes. Le droit de vote aux élections locales devra donc être accordé aux étrangers.	Les citoyens acceptent bien le système majoritaire car il ne nécessite pas de connaissance spécifique de différentes méthodes électorales et parce que les résultats sont connus très rapidement après la fermeture des bureaux de vote.
Slovénie	Amendements en 1998, donnant la possibilité aux municipalités de procéder à la déconcentration de tâches municipales en établissant des zones municipales plus petites ou en créant des comités consultatifs, dans le but de favoriser le rapprochement des citoyens des prises de décisions.	
Espagne		Degré de participation considéré comme satisfaisant. Taux de participation plus élevé dans les petites communes. Bonne compréhension des citoyens sur les systèmes proposés et aucune critique globale notable.
Suède	La possibilité de recourir au vote personnel qui existait dans certaines municipalités, a été étendue en 1998 à toutes les municipalités.	Le système électoral est compris et bien accepté par les citoyens.
Suisse	En 1994, vote par correspondance aux scrutins fédéraux, étendu à l'ensemble des citoyens. Propositions dans certains cantons d'étendre le droit de vote aux étrangers.	Le nombre important d'élections contribue à lasser les électeurs.

PAYS	ÉVOLUTION ET REFORMES	ÉVALUATION ET REMARQUES
Ex-République yougoslave de Macédoine	<p>La Constitution adoptée en 1991 reconnaît l'administration locale, le pluralisme politique et les élections démocratiques comme étant des valeurs constitutionnelles fondamentales.</p> <p>La loi de 1995 sur l'administration locale a introduit la démocratie directe, le recours obligatoire au référendum local en cas de modifications des limites locales a introduit le système proportionnel pour l'élection des conseillers (méthode d'Hondt ; absence de seuil électoral) et le système majoritaire pour l'élection des maires (scrutin à deux tours ; les candidats obtenant au moins 10 % des voix peuvent se présenter au second tour).</p> <p>La loi sur les circonscriptions électorales visait à éliminer le <i>gerrymandering</i> : la taille des différentes circonscriptions peut varier au maximum de 10 %.</p> <p>Une loi sur les référendums spécifique (traitant à la fois des référendums nationaux et locaux) a été adoptée en 1998 afin de définir précisément les dispositions énoncées dans la loi sur l'administration locale.</p>	<p>Tous les partis politiques concernés ont participé à l'élaboration de la loi sur les élections locales. Cette loi, qui a subi la procédure du débat public, a été bien comprise et acceptée à la fois par les acteurs politiques et les citoyens. En 1996, le taux de participation aux élections était satisfaisant (même s'il a été plus élevé lors des élections nationales de 1998).</p> <p>Les partis ethniques ou religieux ont accédé à une représentation politique au sein des conseils locaux, et ce en dépit de leur taille, puisque la loi n'impose pas de seuil électoral. Cependant, certains groupes ethniques ou religieux n'ont pas réussi à faire entrer leurs représentants dans les conseils, pour plusieurs autres raisons. A titre d'exemple, de nombreux Serbes n'appartiennent pas aux partis ethniques serbes ; les Roms sont divisés en deux partis, ce qui affaiblit leur position.</p> <p>Des problèmes de représentation se posent également à l'égard des femmes, des jeunes et des personnes âgées (voir l'annexe XII). Si les jeunes sont moins représentés, c'est en partie à cause d'une culture politique qui fait primer l'expérience vécue sur l'enthousiasme.</p> <p>Concernant la représentation des femmes, le projet d'instauration d'un régime de quotas ne fait pas l'unanimité. L'idée dominante est que les listes de candidats non bloquées ou ouvertes devraient constituer un instrument plus démocratique permettant d'améliorer la représentation des femmes. Les défenseurs des intérêts des femmes présents au sein des partis devraient également faire pression en vue d'une mise en œuvre pratique des engagements des partis en faveur de l'égalité des sexes.</p>
Turquie	<p>Un gouvernement local propose un système à deux tours pour l'élection des maires.</p>	<p>Le système est en général bien accepté par les citoyens. Le taux de participation est raisonnablement élevé.</p>
Royaume-Uni	<p>Le système électoral n'est pas uniforme et les conseillers sont réélus soit dans leur totalité soit par tiers annuellement trois années sur les quatre du mandat. On propose actuellement d'avoir des élections annuelles. Diverses possibilités pour faciliter l'exercice du droit de vote font également l'objet d'expériences pilotes. Des textes de loi sont en préparation concernant de nouvelles formes de gouvernement local y compris la possibilité de décider par référendum d'élire un maire directement à la tête de la collectivité.</p>	<p>Le fait que les élections du conseil municipal aient lieu pour l'ensemble de ses membres ou seulement pour un tiers d'entre eux n'a qu'une faible incidence sur le taux de participation. Des élections annuelles permettraient une contribution démocratique plus fréquente au niveau des conseils municipaux, ce qui améliorerait la responsabilisation des élus et encouragerait des débats réguliers sur des questions locales.</p>

ANNEXE VII

Synthèse des informations transmises par les Etats concernant les référendums locaux

PAYS	INITIATIVE	STATUT DES RÉSULTATS	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
Belgique	Un certain nombre d'habitants, en fonction de la population de la commune, soit : 20 % s'il y a moins de 15 000 habitants ; 3 000 habitants, s'il y a entre 15 000 et 29 999 habitants ; 10 % s'il y a au moins 30 000 habitants ; – conseil communal.	Consultatif	<ul style="list-style-type: none"> – la participation à la consultation populaire (de même que le droit d'initiative) a été étendue à tous les habitants de la commune âgés de 16 ans accomplis, sans aucune distinction de nationalité ; – la participation n'est pas obligatoire ; le seuil de dépouillement a été abaissé au nombre d'habitants requis pour initier la procédure de consultation populaire ; – les questions de personnes et les questions relatives aux comptes, aux budgets, aux taxes et rétributions communales, ainsi que les questions liées à l'établissement et au séjour d'étrangers dans la commune, ne peuvent faire l'objet d'une consultation ; – délai minimum de six mois entre deux consultations ; maximum de six consultations pendant le temps pour lequel le conseil est élu (six ans) ; – aucune consultation populaire ne peut être organisée au cours des seize mois qui précèdent les élections des conseils communaux ou au cours des quarante jours qui précèdent l'élection des membres des Chambres fédérales, des conseils communautaires et régionaux et du Parlement européen ; par ailleurs, la consultation ne peut avoir lieu que le dimanche.
Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> – un quart des électeurs locaux ; – une majorité qualifiée des conseillers ; – le maire et le gouverneur de la région. 	Décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> – peuvent faire l'objet de référendums locaux toutes les questions d'intérêt local qui relèvent de la compétence des autorités locales, ainsi que toutes les questions spécifiquement prévues par la loi ; – il faut obligatoirement soumettre à référendum local les questions liées à la création ou à la dissolution ou à la modification des limites d'une collectivité locale ; – ne peuvent faire l'objet de référendum local les questions concernant le budget municipal, les taxes et les impôts locaux et certains problèmes locaux régis par des dispositions spéciales ; – un nouveau référendum sur la même question ne peut être organisé qu'après deux ans ; – le référendum local est considéré comme régulier, si plus de la moitié des électeurs a pris part au scrutin ; – la légalité des résultats du référendum peut être contestée (devant le tribunal régional, dans un délai de sept jours) par un quart des électeurs ou des conseillers, par le maire ou le gouverneur de la région ; – le résultat du référendum local est publié dans un délai de deux semaines ; le conseil municipal doit prendre les mesures d'exécution appropriées ; la responsabilité de l'exécution incombe au maire.
Croatie	Le conseil local.	Décisionnel	Un référendum peut avoir lieu sur des questions relevant de la responsabilité de la collectivité locale, d'autres questions prévues par une loi ainsi que des questions d'intérêt local.

PAYS	INITIATIVE	STATUT DES RÉSULTATS	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
République tchèque	6 à 30 % des électeurs locaux, en fonction du nombre d'habitants.	Décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> – un référendum local peut avoir lieu sur des questions liées à des compétences exclusives des communes, si elles ne sont pas exclues par la loi ; les sujets les plus courants sont la fusion ou la séparation de communes, le changement de nom d'une commune, etc. ; – on ne peut pas organiser de référendum sur le budget municipal, les redevances et droits locaux, l'élection ou la révocation du maire ou d'autres organes élus par le conseil municipal.
Danemark	Le conseil.	Consultatif	Un référendum local peut être organisé sur toute question relevant des compétences des conseils municipaux ou des comtés.
Estonie	Il n'existe pas de règle sur les référendums locaux.		
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> – 5 % des électeurs locaux ; – le conseil. 	Consultatif	<ul style="list-style-type: none"> – un référendum local peut avoir lieu sur toute question relevant des compétences de la municipalité ; – le référendum peut concerner l'ensemble ou une partie de la municipalité.
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> – le conseil ; – un pourcentage donné de citoyens, déterminé par la loi. 	Décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> – la loi ou les statuts municipaux déterminent les questions pouvant faire l'objet d'un référendum (uniquement des questions municipales d'importance et qui entrent dans la sphère d'activité des municipalités) ; – un référendum n'est valide que si le pourcentage minimum d'électeurs prévu par la loi est atteint ; – un référendum adopté a la même valeur qu'une résolution finale du conseil et ne peut être amendé que par un nouveau référendum dans un laps de temps qui est en général d'un an.
Grèce	La législation ne prévoit pas les référendums locaux.		
Hongrie	<ul style="list-style-type: none"> – 25 % des membres de l'organe représentatif ; – le comité de l'organe représentatif ; – l'organe exécutif d'une organisation sociale locale ; – un nombre donné d'électeurs locaux (ce chiffre est établi par les collectivités locales, mais ne peut être inférieur à 10 % et supérieur à 25 % de l'électorat). 	Décisionnel ou consultatif	<ul style="list-style-type: none"> – un référendum local n'est valide que si plus de la moitié des électeurs ont voté ; – un référendum doit avoir lieu sur : l'établissement d'une communauté de municipalités ou d'un organe joint et sa dissolution ; la création d'une nouvelle commune ; les autres questions déterminées par des arrêtés locaux ; – un référendum peut avoir lieu sur toute question relevant des compétences de la collectivité locale et pour confirmer un arrêté local ; – il ne peut y avoir de référendum sur les décisions concernant le budget, les taxes locales et leur taux, l'organisation, le fonctionnement et le personnel de l'organe représentatif ou sa dissolution ; – deux référendums sur la même question doivent être séparés par un délai d'un an au moins.

PAYS	INITIATIVE	STATUT DES RÉSULTATS	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
Islande	– le conseil municipal ; – un pourcentage donné des électeurs selon les dispositions de lois spécifiques.	Décisionnel ou consultatif	– un référendum peut être organisé dans l'ensemble ou une partie d'une municipalité ; – un référendum doit avoir lieu pour décider d'une fusion.
Irlande			La loi n'impose le référendum local que dans des cas limités ; les changements de dénomination des rues et des lieux nécessitent un tel référendum.
Italie		Consultatif	La loi sur l'autonomie locale (n° 142/1999) établit que le statut communal peut prévoir le référendum consultatif dans des matières qui relèvent de la compétence exclusive des communes. Dans ces limites, le régime du référendum local (comme d'autres instruments de participation au niveau local) relève des autorités locales.
Lettonie	Il n'existe pas de règle sur les référendums locaux.		
Lituanie	Il n'existe pas de règle sur les référendums locaux.		
Luxembourg	– le conseil municipal ; – 20 % (dans les municipalités de plus de 3 000 habitants) ou 25 % des électeurs (dans les autres communes).		
Malte	10 % des électeurs locaux.	Décisionnel	Un référendum peut avoir lieu pour abroger tout arrêté local.
Pays-Bas	Le conseil local.	Consultatif	
Norvège	Le conseil local.	Consultatif	Une commission nommée par le gouvernement doit déposer un rapport sur le système électoral norvégien et proposer des modifications à la loi électorale. Elle doit notamment se prononcer sur les points de savoir quel statut les référendums locaux pourraient avoir et s'il serait approprié d'adopter des dispositions relatives aux référendums locaux.
Pologne	– le conseil local ; – 10 % des électeurs locaux.	Décisionnel	– un référendum peut avoir lieu sur toute question importante concernant la communauté locale ; – le référendum n'est valide que si 30 % au moins des électeurs y participent ; – le référendum est obligatoire pour certaines décisions (par exemple, la dissolution du conseil local avant la fin de son mandat ou l'établissement de taxes volontairement acceptées) ; – l'initiative du référendum concernant la dissolution du conseil local ne peut être prise que par les électeurs locaux.

PAYS	INITIATIVE	STATUT DES RÉSULTATS	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> – les députés nationaux ; – le conseil ou l'exécutif local ; – 300 électeurs ou 20 % des électeurs (le chiffre le plus bas) lorsque le nombre d'électeurs est inférieur à 3 750 ; 5 000 électeurs ou 8 % des électeurs (le chiffre le plus bas) dans les autres cas. 	Décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> – le référendum n'est valide que si plus de 50 % des électeurs y participent ; – peuvent faire l'objet d'un référendum les questions d'intérêt local relevant de la compétence de l'autorité locale ; – les questions faisant l'objet d'une réserve de loi, celles régies par un acte législatif/réglementaire de l'Etat qui oblige les collectivités locales et celles qui concernent le budget, la fiscalité et les finances locales sont exclues ; – le référendum ne peut avoir lieu durant la période des élections locales, nationales ou européennes.
Fédération de Russie	<ul style="list-style-type: none"> – le conseil local (le plus souvent) ; – un nombre donné d'électeurs locaux (pourcentage déterminé par les textes municipaux, mais pas moins que dix personnes). 	Décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> – une législation sur les référendums locaux a désormais été adoptée dans soixante-cinq régions de la Fédération de Russie, et de telles consultations sont assez fréquentes ; – le référendum n'est valide que si 5 % au moins des électeurs y participent ; – la décision prise par référendum ne peut être abrogée ou modifiée que par un autre référendum, mais pas avant deux ans après son adoption.
Saint-Marin	Il n'y pas de règle sur les référendums locaux.		
Slovaquie	<ul style="list-style-type: none"> – le conseil local ; – 20 % de l'électorat local. 	Décisionnel ou consultatif	<ul style="list-style-type: none"> – un référendum local (décisionnel) peut être organisé dans le cas d'une proposition de fusion, de division ou de suppression de communes (en cas de pétition concernant la division d'une commune, 20 % des voix d'une partie de la commune concernée suffiront) ; – le conseil local peut demander un référendum local avant de décider d'une question importante ; – la proposition d'introduire ou de supprimer un impôt ou un droit local peut être prise dans un référendum local (qui a une valeur décisionnelle si les citoyens le demandent) ; – si un impôt ou un droit local a été supprimé par un vote, le pouvoir local ne peut décider de le réintroduire qu'au moins un an après la date du référendum local.
Slovénie	<ul style="list-style-type: none"> – l'Assemblée nationale (modifications territoriales) ; – le conseil local. 	Décisionnel (obligatoire pour le conseil concerné)	Le conseil local peut, en réponse à une proposition ou une demande des électeurs, organiser un référendum sur une question particulièrement importante pour la communauté locale ou sur les décrets généraux de la municipalité, à l'exception de ceux concernant le budget, le bilan de fin d'exercice et les décrets généraux concernant les taxes et autres impôts municipaux (mais il peut y avoir un référendum sur des contributions volontairement décidées par les citoyens).

PAYS	INITIATIVE	STATUT DES RÉSULTATS	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
Espagne	Le maire, avec l'accord préalable de la majorité absolue du conseil local et l'autorisation du gouvernement.	Consultatif	<ul style="list-style-type: none"> – peuvent faire l'objet d'une consultation populaire les questions de compétence municipale et de caractère local qui sont d'importance spéciale pour les intérêts des habitants, à l'exception des questions relatives aux finances locales ; – la réalisation obligatoire de référendums est prévue pour que certaines communes puissent s'intégrer à une autre communauté d'habitants (Castille et Leon, Pays basque, etc.).
Suède	<ul style="list-style-type: none"> – le conseil local ; – 5 % de l'électorat local. 	Consultatif	
Suisse	<p>Selon le cadre juridique établi par le canton :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le parlement (conseil) local ; – l'assemblée des citoyens ; – un pourcentage donné des électeurs locaux (compris entre 5 et 20 %). 	Décisionnel ou consultatif	<p>Les dispositions légales varient en fonction de la législation du canton. Il existe quatre types de référendums, qui sont décisionnels à l'exception du dernier :</p> <p>le <u>référendum obligatoire</u> (qui concerne habituellement la modification des règlements sur l'organisation municipale, certaines dépenses, les taux de l'impôt ou l'introduction de taxes spéciales, les règlements de portée générale, la création du parlement municipal à la place de l'assemblée municipale ou des modifications territoriales ; certaines communes peuvent limiter les questions devant être traitées dans le cadre d'un référendum obligatoire, ou ont la possibilité de choisir entre le référendum obligatoire et facultatif ; cinq cantons seulement ont supprimé le référendum obligatoire ;</p> <p>le <u>référendum facultatif</u> les cantons avec référendum obligatoire considèrent généralement le référendum facultatif comme supplétif dans le cadre d'une clause générale. Certaines questions peuvent en être exclues : tel est le cas, par exemple, pour le budget, la comptabilité publique, les décisions et arrêtés de caractère urgent. Les cantons où il n'existe pas de référendum obligatoire spécifient les questions sur lesquelles peut porter le référendum facultatif ;</p> <p>le <u>référendum extraordinaire</u> les parlements communaux ou le gouvernement sont libres de soumettre un acte parlementaire ou gouvernemental à une votation populaire d'une part, ou de l'exposer au référendum facultatif d'autre part. Prévu dans plusieurs cantons, ce type de référendum doit être demandé à la majorité ou minorité des membres du parlement ou de l'assemblée communale ;</p> <p>le <u>référendum consultatif</u> (ne peut être organisé que par certaines municipalités).</p>
Ex-République yougoslave de Macédoine	Le conseil local, ou 20 % du corps électoral local (conformément aux dispositions de la loi).	Décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> – un référendum peut être organisé sur des questions relevant du domaine de compétence de la collectivité locale ; – le référendum n'est valable que si plus de 50 % du corps électoral local y participe ; – un référendum local est nécessaire en cas de projet de modification des limites municipales ; – il est possible de révoquer le maire à la demande d'au moins un cinquième des électeurs, si la majorité des électeurs approuvent cette proposition.

PAYS	INITIATIVE	STATUT DES RÉSULTATS	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
Turquie	<ul style="list-style-type: none"> – majorité absolue des électeurs locaux ; – le conseil local ; – le gouverneur provincial. 	Consultatif	Un référendum local est organisé dans les cas de : <ul style="list-style-type: none"> – création d'une nouvelle municipalité ; – division d'une municipalité ; – fusion d'unités locales ; (l'accord de la majorité absolue des électeurs de la zone visée étant nécessaire).
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> – proposition par le conseil local concernant l'élection du maire ; – pétition signée par 5 % des électeurs concernant l'élection du maire ; – demande du gouvernement central d'un référendum sur les décisions concernant l'exécutif. 	Décisionnel	

ANNEXE VIII

Synthèse des informations transmises par les Etats concernant les initiatives populaires

PAYS	INITIATIVES	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> – la procédure de souscription (soit l'initiative populaire) est engagée à la demande d'au moins cent électeurs locaux (dans le cas de mairies jusqu'à deux cents habitants, au moins un cinquième des électeurs) ; – la souscription n'est valable que si elle est signée par au moins un quart des électeurs de la collectivité concernée ; 	<ul style="list-style-type: none"> – la souscription peut porter sur des questions d'intérêt local ; elle doit contenir une demande formulée d'une manière claire et être adressée au conseil municipal ; elle débouche généralement sur la tenue d'une consultation populaire ou sur une assemblée générale ; – on procède obligatoirement à une souscription en cas de création d'une commune, d'une mairie ou d'une collectivité locale à part, et en cas de dissolution d'une mairie ou d'une collectivité locale ; – le président du conseil communal informe les conseillers sur la déposition de la souscription et, dans un délai d'un mois, convoque le conseil pour l'examiner. Il s'en suit un débat et une prise de décision en conseil municipal sur cette question.
Croatie	Les propositions doivent recueillir les signatures d'au moins 10 % des électeurs.	<ul style="list-style-type: none"> – les citoyens ont le droit de présenter des propositions pour l'adoption d'une décision ou d'une solution spécifique sur un point précis relevant d'un domaine de compétence de la collectivité locale ; – l'organe représentatif doit examiner ces propositions et donner une réponse à leurs auteurs dans les trois mois après leur réception.
République tchèque	(Dans le domaine de l'évaluation d'impact sur l'environnement) 500 personnes ayant 18 ans révolus.	<ul style="list-style-type: none"> – l'expression « initiative populaire » est employée dans la loi sur l'évaluation d'impacts sur l'environnement ; l'initiative populaire y est définie comme « un groupe d'au moins 500 personnes physiques âgées de plus de 18 ans, qui défend une opinion publique concernant un document écrit faisant l'objet d'une discussion » ; – l'initiative populaire trouve sa légitimité dans la liste de signatures des citoyens qui la soutiennent ; ceux-ci désignent un représentant qui agit en leur nom ; ils peuvent constituer une association qui participera à la procédure administrative.
Danemark	Il n'existe aucune législation générale sur les initiatives populaires.	
Estonie	Au moins 1 % des résidents ayant le droit de vote (et au moins cinq résidents).	<ul style="list-style-type: none"> – le gouvernement local est exercé par des organes législatifs et exécutifs, démocratiquement formés et, au regard des questions locales, par le biais de sondages, référendums ou initiatives populaires ; – les citoyens ont le droit de demander l'adoption, la modification ou l'abrogation de la législation municipale. Cette demande devra être débattue dans un délai de trois mois.

PAYS	INITIATIVES	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
Finlande	Tout résident d'une commune possède un droit d'initiative dans les affaires municipales.	<ul style="list-style-type: none"> – les personnes ayant exercé ce droit d'initiative sont tenues informées des mesures prises à la suite de cette initiative ; – l'administration municipale doit informer le conseil au moins une fois par an de toutes les initiatives dans les domaines relevant de sa compétence et des mesures adoptées en conséquence ; – toute initiative ayant recueilli les signatures d'au moins 2 % des électeurs doit être examinée par le conseil dans un délai de six mois.
Allemagne	Dans certains « <i>Länder</i> » tous les résidents d'une commune ont le droit d'initiative dans les affaires municipales ; dans d'autres un nombre minimum de résidents doit la signer.	L'initiative doit être examinée par le conseil dans un délai de trois mois. Les initiatives peuvent concerner toutes les questions de la commune.
Grèce	Il n'existe aucune disposition sur les initiatives populaires.	
Hongrie	Le nombre minimal d'électeurs nécessaire pour qu'une initiative populaire soit engagée ne peut être inférieur à 5 %, ni supérieur à 10 % des électeurs locaux (le pourcentage est fixé par décret du conseil local).	<ul style="list-style-type: none"> – une question relevant de la compétence de l'organe représentatif peut lui être soumise par une initiative populaire ; – l'organe représentatif est obligé d'examiner la question proposée par un nombre suffisant d'électeurs fixé par lui-même.
Irlande	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	
Islande	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	
Lettonie	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	
Lituanie	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	
Malte	Une proposition doit être présentée par au moins 30 % des électeurs locaux.	La législation a été amendée pour permettre aux citoyens de demander aux conseils municipaux la nomination de comités ayant pour tâches de présenter des rapports sur les besoins d'une zone spécifique et d'allouer des fonds pour ces besoins.
Pays-Bas	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	
Norvège	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	
Portugal	L'initiative est présentée au conseil par : <ul style="list-style-type: none"> – 300 électeurs ou 20 % des électeurs (le chiffre le plus bas) lorsque le nombre d'électeurs est inférieur à 3 750 ; – 5 000 électeurs ou 8 % des électeurs (le chiffre le plus bas) dans les autres cas . 	<ul style="list-style-type: none"> – l'initiative populaire peut porter sur les questions d'intérêt local et relevant de la compétence de l'autorité locale ; – les questions faisant l'objet d'une réserve de loi, celles régies par un acte législatif/réglementaire de l'Etat qui oblige les collectivités locales et celles qui concernent le budget, la fiscalité et les finances locales sont exclues.
Saint-Marin	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	

PAYS	INITIATIVES	DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT L'OBJET, LA VALIDITÉ OU AUTRES
République slovaque	Les propositions doivent être présentées par au moins 500 personnes ayant 18 ans révolus, dont 250 au moins résident de façon permanente dans la municipalité concernée.	Uniquement dans le cadre des études d'impact ; preuve établie par la signature d'un point de vue commun concernant l'activité proposée qui doit être évaluée.
Slovénie	Les propositions doivent être présentées par un nombre d'électeurs correspondant à 5 % au moins des électeurs locaux.	<ul style="list-style-type: none"> – les électeurs locaux peuvent demander la prise ou l'annulation d'un décret ou d'une autre décision de la compétence du conseil municipal ou d'autres organes municipaux ; – l'organe auquel s'adresse une initiative doit décider de la question dans les délais fixés par la loi ou dans les trois mois.
Espagne	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	
Suède	Au moins 5 % des électeurs locaux.	Les électeurs locaux peuvent demander (par écrit) l'organisation d'un référendum sur un point particulier ; l'Assemblée décidera alors s'il convient ou non d'organiser ce référendum. Ils peuvent aussi, par le biais de l'initiative populaire, soumettre à l'organe représentatif toute question relative à ses compétences.
Suisse	Selon le cadre juridique établi par les cantons, entre 10 et 20 % des citoyens actifs. Certaines grandes villes connaissent un taux inférieur (par exemple : 4 000 électeurs dans la ville de Genève).	Tout comme le référendum, il n'est pas possible de présenter l'ensemble des modalités communales qui sont réglées dans les constitutions et lois cantonales. Le droit d'initiative porte généralement sur l'ensemble des affaires communales quand cela n'est pas davantage précisé ou il peut prendre la forme d'une liste limitative, mentionnant les seuls objets concernés. Ainsi dans le canton de Berne, l'initiative municipale peut exiger l'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement ou d'une décision qui ressortit au corps électoral ou au parlement communal. Le règlement d'organisation communale peut soumettre d'autres objets au droit d'initiative et réduire le nombre de signatures nécessaires. L'initiative est présentée au corps électoral si elle règle un objet soumis à la votation obligatoire ou si l'autorité communale compétente la désapprouve. Selon la Constitution du canton du Valais les communes ont la faculté d'introduire le droit d'initiative.
Ex-République yougoslave de Macédoine	Les initiatives doivent être proposées par au moins 10 % du corps électoral local.	Les citoyens ont le droit de proposer à leur conseil local l'adoption d'une loi précise. Toute proposition soutenue par au moins 10 % des électeurs doit être débattue par le conseil dans les délais fixés par la législation relative à la collectivité locale concernée, ou dans un délai maximum de quatre-vingt-dix jours.
Turquie	Une proposition doit être présentée par au moins 10 % des électeurs locaux.	
Royaume-Uni	Il n'existe aucune disposition réglementant les initiatives populaires.	

ANNEXE IX

Synthèse des informations concernant d'autres mécanismes formels de participation à l'activité normative et régulatrice

PAYS	ASSEMBLÉES DE CITOYENS / ÉLECTEURS	PARTICIPATION AUX RÉUNIONS DU CONSEIL	CONVOCATION EXTRA-ORDINAIRE DU CONSEIL	DROIT DE PÉTITION	DROIT DE PROPOSITION
Belgique				X	
Bulgarie	Assemblée générale des citoyens			X	X
Croatie	Assemblée générale des citoyens ; comités des communautés				X
République tchèque		X		X	X
Danemark		X (dans de nombreuses communes, possibilité également de poser des questions au cours de la réunion du conseil)			X (lors de réunions publiques organisées par le conseil)
Estonie		X		X	X
Finlande		X		X	X
Allemagne	Assemblée des citoyens convoquées par le conseil, par le maire ou par un pourcentage donné de citoyens Réunions statutaires des citoyens (une par an)			X	
Grèce	Assemblée générale des citoyens dans les communautés jusqu'à 10 000 habitants (là où il n'y a pas de conseils d'arrondissement)	X		X	

PAYS	ASSEMBLÉES DE CITOYENS / ELECTEURS	PARTICIPATION AUX REUNIONS DU CONSEIL	CONVOCATION EXTRA-ORDINAIRE DU CONSEIL	DROIT DE PETITION	DROIT DE PROPOSITION
Hongrie	Assemblées de villages	x (possibilité de poser des questions et d'exprimer des avis lors d'une séance spéciale par an)			x
Islande	Assemblée générale des citoyens	x (avec possibilité de prendre la parole)			
Irlande		x (partenaires sociaux représentés au sein de commissions politiques)			
Italie		x		x	x
Lettonie		x		x	
Lituanie	Réunions publiques avec le Conseil au moins une fois par an	x (avec possibilité de prendre la parole)		x	x
Luxembourg		x			
Malte	Réunion statutaire des citoyens (une par an)	x		x	x
Pays-Bas				x	
Norvège		x			
Pologne		x		x	x

PAYS	ASSEMBLÉES DE CITOYENS / ÉLECTEURS	PARTICIPATION AUX RÉUNIONS DU CONSEIL	CONVOCATION EXTRA-ORDINAIRE DU CONSEIL	DROIT DE PÉTITION	DROIT DE PROPOSITION
Portugal	x (dans les plus petites paroisses de moins de 200 électeurs)	x (avec possibilité d'intervention dans les débats)	x	x	x
Fédération de Russie	x			x	x
République slovaque	Assemblée locale des citoyens convoquée par le conseil local	x (avec possibilité d'intervention dans les débats)	x	x	x
Slovénie	Assemblées des citoyens convoquées par le maire, le conseil, ou 5 % de la population concernée				
Espagne	Conseil ouvert (en règle générale, dans les communes de moins de 100 habitants)	x (avec possibilité d'intervention dans les débats si cela est prévu)		x	
Suède		x (avec possibilité de poser des questions)		x	
Suisse	x	x	x	x	x
Ex-République yougoslave de Macédoine	Réunions publiques des citoyens	x		x	x
Turquie	x	x	x	x	
Royaume-Uni	x	x	x	x	

ANNEXE X

Synthèse des informations concernant les mécanismes formels de participation à l'activité normative et régulatrice propres à certains Etats membres

PAYS	MÉCANISMES SPÉCIFIQUES
Belgique	Consultations en matière de planification urbaine.
Bulgarie	Consultation publique (par exemple la délimitation du territoire de la commune est établie à la suite d'une consultation de l'opinion publique).
Croatie	Un comité de communauté est établi si 10 % au moins des électeurs d'une localité ou d'une partie d'une localité en décident ainsi.
République tchèque	Réunions et débats sur certains sujets.
Danemark	Réunions publiques d'information organisées sur décision du conseil. Le conseil est tenu d'informer les habitants des principales questions et options concernant les futures activités d'aménagement ; il doit également encourager le débat public sur les propositions relatives à des projets des pouvoirs locaux/ autorités du comté avant de prendre une décision.
Estonie	Les habitants peuvent participer aux activités des commissions du conseil. Les plans d'aménagement et les projets de budget doivent être disponibles pour amendements.
Finlande	Le conseil municipal peut désigner des résidents locaux au sein de divers comités. Réglementation concernant l'information sur les affaires pendantes. Après le 1 ^{er} janvier 2000, la nouvelle loi sur l'utilisation des terres et la construction renforce la participation publique à l'ensemble du processus de planification et de son début. Des procédures de participation et d'évaluation sont requises pour chaque projet d'aménagement. Possibilité de déposer une contestation écrite relative aux travaux d'aménagement et de construction, ainsi que pour les questions d'environnement. Procédure d'évaluation écologique : publication du rapport d'évaluation. Communication des demandes déposées pour des autorisations d'expropriation. Conservation de la nature : toute personne concernée doit pouvoir présenter ses observations.
Allemagne	Des citoyens compétents peuvent être consultés dans des affaires individuelles ou nommés comme conseillers permanents dans des comités consultatifs ou décisionnels du conseil. Existence de comités consultatifs dans le cadre de l'autonomie locale. Les autorités locales ont la possibilité de nommer ou de faire élire des comités consultatifs concernant des groupes de personnes ou des affaires importantes et spécifiques. Certains statuts municipaux prévoient qu'un conseil consultatif d'étrangers soit mis en place dans les municipalités ayant un pourcentage donné d'étrangers ; ce conseil est habilité à présenter des commentaires au conseil. Ce même genre de conseil existe pour les personnes âgées, les jeunes.
Grèce	Tout village autonome inclus dans la municipalité qui a plus de 151 habitants peut participer dans l'administration municipale avec un député. Chaque conseil municipal ou communal peut diviser son territoire dans plusieurs arrondissements dont les conseils sont élus.
Hongrie	L'organe représentatif d'une collectivité locale peut établir une administration autonome pour une partie d'une localité. Auditions publiques au moins une fois par an. Les sessions des organes représentatifs sont souvent diffusées.
Islande	Consultation en matière de planification urbaine. Réunions publiques d'information organisées suite à une décision du conseil. Le conseil municipal nomme des résidents locaux comme membres de diverses commissions. Possibilité de présenter une objection écrite sur des questions de planification, de bâtiment et d'environnement. Les documents de l'administration publique sont publiés.

PAYS	MÉCANISMES SPÉCIFIQUES
Irlande	<p>Présentation publique des plans et des avant-projets concernant l'utilisation des sols, l'aménagement urbain, l'évacuation des déchets, la gestion de la qualité de l'eau, etc., avec possibilité pour les particuliers et les groupes d'adresser des observations orales et écrites aux pouvoirs locaux, et dans certains cas d'exercer un recours devant une autorité indépendante prévue par la loi contre la décision de la collectivité locale.</p> <p>Réunions publiques informelles et séminaires, les pouvoirs locaux jouant un rôle actif.</p> <p>Plusieurs nouvelles initiatives visant à renforcer la participation des citoyens sont apparues récemment en dehors du système représentatif au niveau local.</p>
Lettonie	Sondages d'opinion auprès des habitants concernant les structures des pouvoirs locaux.
Lituanie	Les résidents peuvent présenter des pétitions aux autorités locales. Toute autorité locale peut établir une « commission des pétitions ».
Luxembourg	Réunions de consultation <i>ad hoc</i> : résultats communiqués au conseil municipal.
Malte	<p>Commissions/sous-commissions du conseil.</p> <p>Réunions publiques de consultation.</p>
Pays-Bas	<p>Les municipalités peuvent établir des conseils d'arrondissement dont les membres sont élus directement par la population.</p> <p>Les conseillers municipaux peuvent créer des commissions dont les membres ne sont pas nécessairement des conseillers.</p>
Norvège	<p>Réunions publiques et auditions municipales.</p> <p>Conseils des enfants et des jeunes.</p> <p>Publicité des documents de l'administration publique.</p> <p>Pour les travaux d'aménagement et de construction, les autorités doivent informer activement la population de leurs projets ; les personnes concernées doivent être autorisées à participer au processus.</p>
Pologne	<p>Les commissions du conseil municipal peuvent comprendre des citoyens (moitié des membres).</p> <p>Consultation sur certaines questions définies par la législation, y compris les questions présentant de l'importance pour la collectivité (exemple : projets présentés par le conseil).</p> <p>Le conseil local peut décider des différents types de consultation.</p>
Portugal	<p>Les citoyens et leurs associations ont le droit de participer au processus décisionnel pour toute question les concernant.</p> <p>Publication des décisions des pouvoirs locaux.</p> <p>Enquête publique sur la planification urbaine.</p> <p>Les citoyens ont le droit d'être informés dans un délai raisonnable des mesures prises à la suite d'une pétition, d'une proposition, etc.</p>
Fédération de Russie	Possibilité d'organiser des commissions des collectivités territoriales. Celles-ci fonctionnent déjà avec succès dans plusieurs Etats fédéraux et régions. Dans quinze régions, la loi prévoit la possibilité de destituer les représentants élus locaux et les élus à des fonctions municipales avant l'expiration de leur mandat ; cette possibilité est peu utilisée.
Saint-Marin	Les conseils locaux sont en droit de présenter des projets de lois sur toute question. Ceux-ci sont inscrits à l'ordre du jour du débat parlementaire dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de leur présentation.
République slovaque	<p>Une pétition signée par 20 % des électeurs locaux permet de demander l'élection d'un nouveau maire</p> <p>Commissions consultatives du conseil formées des conseillers et des citoyens élus par le conseil.</p>
Slovénie	La municipalité peut créer des arrondissements avec des organes élus ; pour les villages ou quartiers qui n'en ont pas, elle peut établir des comités de village/quartier à caractère consultatif (ayant le droit de faire des propositions).

PAYS	MÉCANISMES SPÉCIFIQUES
Espagne	<p>Possibilité d'une consultation populaire sur les questions relevant de la compétence de la collectivité locale et ayant une importance particulière pour les habitants, sauf dans le domaine des finances locales.</p> <p>Les pouvoirs locaux peuvent aussi établir des organes territoriaux de gestion décentralisée et définir leur organisation, leurs fonctions et leurs compétences conformément aux demandes des habitants.</p> <p>Conseils sectoriels ayant un rôle consultatif.</p>
Suède	<p>Le conseil peut décider du libre accès du public aux réunions des commissions de l'administration locale.</p> <p>Le conseil municipal peut désigner des résidents locaux au sein de divers comités.</p> <p>Principe de la publicité de tous les documents.</p> <p>Information sur les travaux d'aménagement et de construction ; auditions publiques et examen des propositions.</p> <p>Possibilité de déposer une contestation écrite relative aux travaux d'aménagement et de construction, ainsi que pour les questions d'environnement.</p> <p>Protection de la nature : toute personne concernée doit pouvoir présenter ses observations.</p> <p>Comités d'école primaire majoritairement composés de parents.</p> <p>Comités d'école secondaire majoritairement composés d'élèves.</p> <p>Réunions publiques ; conseils municipaux décentralisés.</p> <p>Les commissions sont tenues de promouvoir les consultations avec les usagers de leurs services et peuvent accorder la gestion d'une entreprise municipale à son personnel ou aux utilisateurs de celle-ci.</p> <p>La constitution de comités de quartier est autorisée.</p>
Suisse	<p>Procédure de consultation.</p> <p>Participation dans des commissions spéciales.</p>
Ex-République yougoslave de Macédoine	<p>La loi sur l'autonomie locale prévoit que dans les communes où une majorité ou bien un nombre important d'habitants appartient à des minorités ethniques, des commissions inter-ethniques doivent être constituées, dans lesquelles les groupes ethniques sont proportionnellement représentés. Cette loi prévoit également l'existence des collectivités autonomes de proximité (infra-communales), où la population locale peut décider de certaines questions qui les concernent directement.</p> <p>Une réunion des citoyens peut être convoquée, pour toute la municipalité ou pour une partie de celle-ci, par le maire de sa propre initiative ou à la demande d'au moins 10 % des électeurs concernés. La réunion des citoyens peut, par un vote à la majorité, adopter des directives générales concernant les activités des organes municipaux. Ces derniers sont obligés de prendre en considération ces directives en adoptant les décisions ou actes appropriés dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent.</p> <p>Au sein des commissions des conseils locaux il y a des conseillers locaux et des experts externes.</p>
Turquie	<p>Les citoyens et les ONG peuvent participer aux réunions des conseils locaux sans droit de vote.</p>
Royaume-Uni	<p>Certaines municipalités ont créé des comités consultatifs pour associer les citoyens à la prise des décisions.</p>

ANNEXE XI

Données statistiques sur la participation des femmes dans la vie politique

1. Les femmes dans les assemblées parlementaires des Etats membres du conseil de l'Europe

PAYS	ANNÉE DE L'ÉLECTION NATIONALE	CHAMBRE INFÉRIEURE		CHAMBRE SUPÉRIEURE	
		POURCENTAGE HOMMES	POURCENTAGE FEMMES	POURCENTAGE HOMMES	POURCENTAGE FEMMES
Albanie	1997	93,55	6,45	*	*
Andorre	1997	92,8	7,14	*	*
Autriche	1995	73,7	26,3	81,25	18,75
Belgique	1999	77,4	22,6	71,9	28,1
Bulgarie	1997	89,17	10,83	*	*
Croatie	1995	92,13	7,87	95,59	4,41
Chypre	1996	94,64	5,36	*	*
République tchèque	1998	85	15	88,9	11,1
Danemark	1998	62,57	37,43	*	*
Estonie	1999	82,18	17,82	*	*
Finlande	2000	63	37	*	*
France	1993-95	89,08	10,92	94,39	5,61
Allemagne	1998	69,06	30,94	81,16	18,84
Grèce	1997	93,67	6,33	*	*
Hongrie	1998	91	9	*	*
Islande	1999	65,1	34,9	*	*
Irlande	1997	87,95	12,05	81,67	18,33
Italie	1995	89	11	92	8
Lettonie	1998	83	17	*	*
Liechtenstein	1997	96	4	*	*
Lituanie	1997	82,48	17,52	*	*
Luxembourg	1999	85,8	14,2	*	*
Malte	1998	90,70	9,30	*	*
Moldova	1998	91,09	8,91	*	*
Pays-Bas	1995-98	67,3	32,7	77,33	22,67
Norvège	1997	63,64	36,36	*	*
Pologne	1997	86,96	13,04	89	11
Portugal	1999	82,6	17,4	*	*
Roumanie	1996	92,68	7,29	98,6	1,40
Féd. de Russie	1999	92,45	7,55	99,44	0,56
Saint-Marin	1998	88,33	13,33	*	*
République slovaque	1998	89,3	10,7	*	*
Slovénie	1996	92,22	7,78	*	*
Suède	1998	57,3	42,7	*	*
Suisse	1995	79	21	82,61	17,39
Espagne	1996	75,43	21,55	86,77	13,23
Ex-République yougoslave de Macédoine	1998	92,5	7,5	*	*
Turquie	1999	95,1	4,9	*	*
Ukraine	1998	92,22	7,78	*	*
Royaume-Uni	1997	81,64	18,36	93,11	6,89

* Pas de Chambre supérieure

2. *Les femmes au sein des gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe*

PAYS	ANNÉE	MEMBRES AU SEIN DU GOUVERNEMENT		
		TOTAL	NOMBRE DE FEMMES	POURCENTAGE DE FEMMES
Albanie	1998	18	2	11,1
Andorre	1999	13	3	23
Autriche	1998	16	4	25
Belgique	1999	18	3	16,6
Bulgarie	2000	15	3	20
Croatie	1998	24	2	8,3
Chypre	1999	12	-	0
République tchèque	1998	19	-	0
Danemark	1998	20	7	35
Estonie	1998	15	2	13,3
Finlande	1999	18	7	38,9
France	1998	29	9	31
Allemagne	1999	17	4	23,4
Grèce	1998	41	3	0,7
Hongrie	1998	18	1	5,6
Irlande	1998	15	2	13,3
Islande	1999	12	4	33,3
Italie*	1998	56	12	21,4
Lettonie	1998	23	1	4,3
Liechtenstein	1998	5	1	20
Lituanie	1998	15	1	6,7
Luxembourg	1999	12	4	33,3
Malte	1998	13	1	7,7
Moldova	1999	22	1	4,5
Norvège	1999	19	8	42,1
Pays-Bas	1998	32	7	21,9
Pologne	1998	22	2	9,1
Portugal	1999	64	6	9,4
Roumanie	1999	19	1	5,3
Fédération de Russie	2000	29	1	3,4
Saint-Marin	1998	12	-	0
République slovaque	1998	20	2	10
Slovénie	1998	15	-	0
Espagne	1998	15	4	26,7
Suède	1999	20	10	50
Suisse	1998	7	2	28,6
Ex-République yougoslave de Macédoine	1998	22	4	18,2
Turquie	1999	25	2	22,2
Ukraine	1999	32	1	3,1
Royaume-Uni	1998	22	5	22,7

* Ces chiffres concernent seulement les ministères.

3. *Les femmes et les hommes au sein des conseils municipaux des Etats membres du Conseil de l'Europe*

PAYS	ANNÉE DE L'ÉLECTION	POURCENTAGE D'HOMMES	POURCENTAGE DE FEMMES
Albanie		89	11
Belgique	1999	76,9	23,1
Bulgarie	1999	79,1	20,9
Croatie	1997		
Chypre		83	17
République tchèque	1998		
Danemark	1997	72,1	27,9
Estonie	1996	73,3	26,7
Finlande	1996	68,3	31,7
France	1995	78,3	21,7
Allemagne*	1991-92-93	77,6	22,4
Grèce	1994	96,4	3,6
Hongrie	1998	76	24
Islande	1998	71,8	28,2
Irlande	1999	84	16
Italie	1995	78,5	21,5
Lettonie	1997	61,3	38,7
Liechtenstein		81,7	18,3
Lituanie	2000	82,4	17,6
Luxembourg	1999	85,1	14,9
Malte	1999	82,7	17,3
Pays-Bas	1998	77,8	22,2
Norvège	1995	67,3	32,7
Pologne	1998	84,15	15,85
Portugal	1993	88,9	11,1
Fédération de Russie	1999-2000	69,9	30,1
Saint-Marin	1999		
République slovaque**	1998	82,9	17,1
Slovénie	1998	87,8 (95,4)**	12,2 (4,6)**
Espagne	1999	76	24
Suède	1998	58,4	41,6
Suisse		60	40
Ex-République yougoslave de Macédoine	1996	93,9	6,1
Turquie	1998		
Ukraine	1998		
Royaume-Uni***			
Total des Etats membres de l'Union européenne (15)		73,8	26,2

Pour chaque Etat membre, les dernières données disponibles.

* Chiffres seulement pour les communes de plus de 20 000 habitants.

** Chiffres concernant seulement le nombre de femmes maires élues.

*** Les chiffres pour le Royaume-Uni sont difficiles à analyser en raison d'un système municipal qui n'est pas uniforme.

ANNEXE XII

Synthèse des réponses transmises par les Etats membres concernant la participation et la représentation des différentes catégories et groupes sociaux

PAYS	SEXE	AGE	PROFESSION	GROUPES SENSIBLES OU MARGINALISÉS
Belgique	Les femmes restent sous-représentées aux fonctions électives locales, malgré l'instauration d'un système officiel de quotas (deux tiers/un tiers). Le pourcentage de femmes chez les élus locaux (conseillers, échevins et bourgmestres) est de 20,45 % (5,9 % des bourgmestres, 15,1 % des échevins et 23,1 % des conseillers municipaux).	Les jeunes participent peu à la vie publique locale. Seul un bourgmestre sur 589 a moins de 30 ans. Seuls 4,2 % des bourgmestres ont moins de 40 ans.		Les étrangers autorisés à séjourner en Belgique peuvent participer à la vie publique locale. Il existe des mécanismes administratifs pour enregistrer les sans-abri et permettre leur accès aux droits électoraux.
Bulgarie	Les femmes sont fortement sous-représentées au sein des conseils locaux (20,9 % à l'issue des élections d'octobre 1999). Il n'y a que douze femmes maires de communes (sur un total de 262).	Ventilation par âge des élus locaux : Age Pourcentage < 30 4,6 30 à 39 25,2 40 à 49 35,8 50 à 59 24,1 > 59 10,3	60 % des conseillers locaux ont fait des études supérieures, 37,7 % ont fait des études secondaires ou moyennes, et seuls 2,8 % n'ont fréquenté que l'école primaire. Dans les conseils municipaux, les femmes ont, statistiquement, un meilleur niveau d'études que les hommes (70,5 % ont des études supérieures contre 62,4 pour les hommes).	Les minorités ethniques sont en général sous-représentées.
Croatie	Les femmes sont sous-représentées sur la scène politique locale (et nationale). Le gouvernement a établi un programme et a créé une commission pour la promotion de l'égalité entre les deux sexes.			
République tchèque	18 % des élus locaux sont des femmes, 5,9 % des maires sont des femmes.	La moyenne d'âge des élus locaux est de 42 ans.	Les intellectuels sont sur-représentés. Près de la moitié des élus locaux ont fait des études supérieures et sont affiliés à un parti politique.	Les roms sont sous-représentés.

PAYS	SEXE	AGE	PROFESSION	GROUPES SENSIBLES OU MARGINALISÉS
Danemark	28 % des élus locaux sont des femmes.	Les jeunes et les personnes âgées sont sous-représentés. 3 % des élus locaux ont moins de 30 ans (23 % de la population), et 11 % ont plus de 60 ans (26 % de la population).	Les employés du secteur public et les travailleurs indépendants sont sur-représentés.	Afin d'améliorer la représentation des sexes et des classes d'âge, une indemnité spéciale a été introduite pour les conseillers ayant un enfant de moins de 10 ans.
Estonie	Pas d'information			
Finlande	31,7 % des élus locaux sont des femmes. Elles sont sous-représentées dans les conseils communaux, mais pas dans les fonctions électives municipales. La plupart des Finlandais (91 % des femmes et 82 % des hommes) sont favorables à une plus forte participation des femmes dans la politique, parce que cela élargirait les compétences générales de la classe politique.	Moins de 5 % des élus sont des jeunes (moins de 30 ans).	Les personnes de faible niveau socio-économique sont sous-représentées.	Les chômeurs de longue durée sont pratiquement absents de la vie politique.
Allemagne	Les femmes sont sous-représentées.	Les jeunes sont sous-représentés.	Les retraités et les fonctionnaires sont sur-représentés. Les entrepreneurs et les travailleurs indépendants sont sous-représentés.	
Grèce		La participation des personnes âgées est réduite.		Il n'existe ni de cadre légal ni d'infrastructures nécessaires pour permettre l'accès des personnes à mobilité réduite, par exemple dans les bureaux de vote. Le vote par correspondance n'est pas autorisé.
Hongrie		Les jeunes et, dans certains cas, les personnes âgées sont sous-représentés dans les organismes représentatifs locaux.	Les intellectuels et les entrepreneurs sont sur-représentés dans les conseils municipaux.	Les chômeurs, les sans-abri, les familles nombreuses et les familles fragmentées ne sont pratiquement pas représentés parmi les élus locaux.

PAYS	SEXE	AGE	PROFESSION	GROUPES SENSIBLES OU MARGINALISÉS
Islande	<p>28,2 % des élus locaux sont des femmes (en 1978, la proportion était de seulement 6 %). La proportion des femmes croît avec la taille de la municipalité (après les élections de 1998, les femmes représentaient environ 35 % des élus des grandes municipalités et environ 23 % des élus des petites communes).</p> <p>Beaucoup de partis politiques ont adopté des règles pour l'équilibre de la représentation des sexes sur les listes électorales.</p> <p>L'établissement des listes électorales pour des élections primaires contribue à diminuer le nombre de femmes sur ces listes (les femmes ne sont que rarement en tête de liste). Le gouvernement central a récemment institué un comité pour promouvoir la participation des femmes dans la vie politique tant au niveau central que local.</p>	<p>La moyenne d'âge des élus locaux est de 44,2 ans. Les jeunes de moins de 30 ans représentent 4,5 % des élus et les plus de 60 ans représentent 5,7 % des élus.</p>		
Irlande	<p>Environ 16 % des conseillers municipaux sont des femmes. Le gouvernement central s'est fixé l'objectif de porter à au moins 40 % la représentation des femmes dans les institutions publiques.</p>	<p>Les jeunes sont fortement sous-représentés.</p>		<p>Une indemnité forfaitaire de retraite a été introduite avant les élections de 1999 pour augmenter les possibilités de participation des candidats notamment femmes et jeunes. Les étrangers résidants en Irlande peuvent voter et se porter candidats aux élections locales.</p>
Lettonie				<p>Le droit de vote appartient uniquement aux citoyens, mais les étrangers peuvent aussi participer, par d'autres moyens, à la vie publique locale.</p>

PAYS	SEXE	AGE	PROFESSION	GROUPES SENSIBLES OU MARGINALISÉS																							
Lituanie	Les femmes sont sous-représentées dans les conseils locaux (17,6 % des conseillers et 5 % des maires).	Ventilation par âge des élus locaux : <table border="1"> <thead> <tr> <th>Age</th> <th>Conseillers</th> <th>Maires</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>21 à 30</td> <td>2,0</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>31 à 40</td> <td>21,6</td> <td>8,3</td> </tr> <tr> <td>41 à 50</td> <td>44,6</td> <td>58,4</td> </tr> <tr> <td>51 à 60</td> <td>24,9</td> <td>23,3</td> </tr> <tr> <td>61 à 70</td> <td>6,3 }</td> <td rowspan="2">10,0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>}</td> </tr> <tr> <td>>70</td> <td>0,6 }</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Age	Conseillers	Maires	21 à 30	2,0	-	31 à 40	21,6	8,3	41 à 50	44,6	58,4	51 à 60	24,9	23,3	61 à 70	6,3 }	10,0		}	>70	0,6 }			
Age	Conseillers	Maires																									
21 à 30	2,0	-																									
31 à 40	21,6	8,3																									
41 à 50	44,6	58,4																									
51 à 60	24,9	23,3																									
61 à 70	6,3 }	10,0																									
	}																										
>70	0,6 }																										
Luxembourg	Environ 15 % des conseillers locaux sont des femmes.																										
Malte	Pas de sous-représentation																										
Pays-Bas	22,2 % du nombre de conseillers municipaux sont des femmes (pas de changement significatif depuis 1994). Proportion de femmes échevins : 17,6 % (pas de changement significatif entre 1992 et 1996). Proportion de femmes maires : 8,7 % en 1991, 11,6 % en 1993, 15,2 % en 1996 et 17,3 % en 1998 (les maires sont nommés et non élus). Plusieurs mesures pour augmenter la représentation des femmes : objectifs quantitatifs (ceux-ci, fixés à 30 % pour 1998 n'ont pas été atteints, mais ces objectifs vont être élevés pour chaque élection municipale jusqu'à atteindre 50 %), subventions, lignes directives, information.	Les jeunes sont sous-représentés dans les organismes représentatifs locaux.		Les groupes ethniques minoritaires sont sous-représentés, mais en progression. Ils représentent environ 10 % de la population et environ 0,6 % du nombre de conseillers municipaux.																							

PAYS	SEXE	AGE	PROFESSION	GROUPES SENSIBLES OU MARGINALISÉS																								
Norvège	<p>Les femmes participent aux élections au même niveau que les hommes. Dans d'autres activités politiques, les hommes sont très légèrement plus actifs, à l'exception de l'envoi de pétitions, où il y a 3 % de plus de femmes signataires. Cependant, les femmes sont sous-représentées dans les conseils municipaux : après les élections de 1995, 32,7 % des élus locaux sont des femmes. Les femmes représentent néanmoins 35,9 % des membres des comités exécutifs municipaux et 41,5 % des membres des comités exécutifs départementaux.</p> <p>La loi sur l'autonomie locale contient des dispositions concernant l'équilibre des sexes dans les commissions permanentes : pour celles de plus de quatre membres, chaque sexe doit être représenté au minimum à 40 %.</p>	<p>Les jeunes participent moins à la vie publique locale : seulement 33 % des électeurs entre 18 et 21 ans se sont présentés aux urnes en 1995 (45 % des 22-29 ans et 64 % des 30-39 ans).</p> <p>Contrairement aux idées reçues, les jeunes semblent néanmoins s'impliquer au même niveau que d'autres catégories d'âge dans d'autres formes de participation (manifestations ou autres formes d'activité politique).</p> <p>Les organisations, politiques ou autres, des jeunes reçoivent des aides financières à la fois des autorités locales et centrales.</p> <p>Dans 17 % des municipalités, il existe des conseils des enfants et/ou des jeunes.</p>	<p>Il y a une sur-représentation évidente des fonctionnaires publics dans les fonctions électives locales. Le secteur privé est fortement sous-représenté, même s'il n'y a pas de différence significative entre les deux catégories au niveau de la participation aux élections.</p>	<p>Depuis 1983, les étrangers ayant résidé depuis plus de trois ans en Norvège ont le droit de vote dans les élections locales.</p> <p>En 1995, 39 % des étrangers qui ont le droit de vote ont exercé ce droit (par rapport à 67 % pour les Norvégiens). En 1983, ce chiffre était de 46 %.</p> <p>Cependant, les enquêtes montrent que les étrangers participent au même titre que les Norvégiens à d'autres actions politiques, liées directement à un sujet ou à un intérêt spécifique. Par contre, ils participent moins dans l'activité des ONG.</p> <p>Au niveau central, il existe un Comité de contact entre les immigrés et les autorités norvégiennes (KIM), comme organe consultatif du gouvernement et forum de discussions.</p> <p>Au niveau local, plusieurs municipalités ont institué des comités consultatifs où les immigrés sont représentés.</p>																								
Pologne	<p>Les femmes représentent 15,68 % des élus aux conseils territoriaux, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> – 15,85 % des élus communaux (leur représentation augmente avec la taille des communes, jusqu'à 29,41 % dans la capitale) ; – 14,87 % des élus aux conseils des <i>poviats</i> ; – 18,87 des élus dans les diétines des voïvodies. 	<p>Ventilation par âge et par sexe des élus (communes, <i>poviats</i> et voïvodies) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Age</th> <th>F</th> <th>H</th> <th>F/H</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><30</td> <td>2,66</td> <td>3,85</td> <td>3,80</td> </tr> <tr> <td>30 à 39</td> <td>22,55</td> <td>22,55</td> <td>22,55</td> </tr> <tr> <td>40 à 49</td> <td>45,39</td> <td>42,74</td> <td>43,40</td> </tr> <tr> <td>50 à 59</td> <td>24,61</td> <td>22,52</td> <td>22,86</td> </tr> <tr> <td>>60</td> <td>4,79</td> <td>8,34</td> <td>7,39</td> </tr> </tbody> </table>	Age	F	H	F/H	<30	2,66	3,85	3,80	30 à 39	22,55	22,55	22,55	40 à 49	45,39	42,74	43,40	50 à 59	24,61	22,52	22,86	>60	4,79	8,34	7,39		
Age	F	H	F/H																									
<30	2,66	3,85	3,80																									
30 à 39	22,55	22,55	22,55																									
40 à 49	45,39	42,74	43,40																									
50 à 59	24,61	22,52	22,86																									
>60	4,79	8,34	7,39																									

PAYS	SEXE	AGE	PROFESSION	GROUPES SENSIBLES OU MARGINALISÉS
Portugal	278 sur 308 municipalités = 90 % F H Président 4 % 96 % Conseillers 12 % 88 % Total 11 % 89 %	278 sur 308 municipalités = 90 % Age Président Conseillers Total Inconnue 1,4 % 2 % 1,9 % 18-24 0 % 0,6 % 0,5 % 25-29 0,4 % 4,5 % 3,9 % 30-39 13,3 % 25,1 % 23,3 % 40-49 52,5 % 42,0 % 43,5 % 50-59 27,7 % 21,6 % 22,5 % >60 4,7 % 4,1 % 4,2 %		Les immigrés (surtout ceux venant des anciennes colonies portugaises) sont très peu actifs dans la vie publique locale. D'autres groupes sociaux sont également marginalisés. Il existe, au niveau local, plusieurs programmes d'insertion pour les femmes, les enfants et les jeunes, développés notamment par les associations et les écoles.
Fédération de Russie	30,8 % des élus locaux et 20,26 % des chefs des organes locaux sont des femmes.	<u>Élus locaux :</u> Age Pourcentage <30 7,59 % 30-50 69,76 % >50 22,65 % <u>Chefs des organes locaux</u> Age Pourcentage <30 2,81 % 30-50 77,55 % >50 19,64 %	Les entrepreneurs et les directeurs d'entreprises et de sociétés sont sous-représentés. Niveau d'éducation des élus locaux : 45,15 % éducation supérieure ; 1,46 % éducation supérieure dans le domaine juridique ; 53,39 % autres. Niveau d'éducation des chefs des organes locaux : 55,30 % éducation supérieure ; 2,45 % éducation supérieure dans le domaine juridique ; 42,25 % autres.	
Saint-Marin	Pas de sous-représentation			
République slovaque	17,1 % des maires sont des femmes. Certains partis politiques ont annoncé leur intention d'encourager la participation et la représentation des femmes.			Les roms sont sous-représentés.

PAYS	SEXE	AGE	PROFESSION	GROUPES SENSIBLES OU MARGINALISÉS
Slovénie	Les femmes sont sous-représentées. Seulement 9 maires (sur 192) sont des femmes.	Les jeunes sont sous-représentés. 1 % seulement des maires a moins de 30 ans ; 61 % des maires ont entre 30 et 50 ans (40 % entre 41 et 50 ans) ; 30 % ont entre 51 et 60 ans ; 7 % ont plus de 60 ans et seulement 1 maire a plus de 70 ans.	65 % des maires ont fait des études supérieures, 27 % ont fait des études secondaires et 8 % n'ont fréquenté que l'école primaire.	La loi sur les élections locales prévoit qu'au moins un conseiller municipal des communautés ethniques hongroises et italiennes soit élu. Il en est de même pour les roms qui devront avoir au moins un conseiller municipal dans les localités où ils vivent. Seuls les roms ont le droit de voter pour leur conseiller rom.
Espagne	Suite aux élections de 1999, selon une première estimation, 24 % des élus locaux sont des femmes. Il s'agit d'une augmentation importante par rapport aux élections de 1995 (13,5 %). Plus de 10 % des maires sont des femmes (contre 7 % en 1995).		Après les élections de 1999, selon les premières estimations, la représentation des agriculteurs et (en moindre mesure) des fonctionnaires diminue par rapport à 1995 ; la représentation des techniciens et des cadres est en augmentation. Le niveau d'études des femmes conseillers dépasse celui des hommes.	
Suède	41 % des conseillers locaux et 47 % des conseillers départementaux sont des femmes. Ces chiffres se sont beaucoup améliorés pendant les dernières années. Les femmes sont mieux représentées dans les grandes villes.	Les jeunes de moins de 30 ans représentent 6 % des élus locaux et 2 % des élus départementaux.		8 % des Suédois sont des immigrés. Leur taux de participation aux élections a continuellement baissé depuis 1976 (quand il a été de 60 %). Les immigrés représentent 4,4 % des élus locaux et 4,5 % des élus départementaux.
Suisse	Les femmes sont sous-représentées. Les chiffres se sont améliorés au cours des dernières années. En 1997, 23 % des membres des parlements cantonaux étaient des femmes.	Les jeunes, dont le statut professionnel est modeste, sont sous-représentés.	Sur-représentation des fonctionnaires publics.	Les personnes à faible niveau d'études ont une participation nettement plus faible que celles qui ont un niveau professionnel ou d'études élevé. La participation des étrangers est très limitée.

PAYS	SEXE	AGE	PROFESSION	GROUPES SENSIBLES OU MARGINALISÉS
FYROM	Aux dernières élections locales (1996), les femmes ne représentaient que 9,7 % ; seulement 6,1 % des conseillers élus étaient des femmes. Aucune femme n'a été élue maire. Par contre, les femmes sont bien mieux représentées dans les ONG : il y a quarante organisations de femmes dans le pays.	Seuls 3,8 % des conseillers élus en 1996 avaient 60 ans ou plus, alors que cette catégorie représentait 11,8 % de toute la population. Les pourcentages de conseillers entre 30 et 39 ans et entre 40 et 49 ans étaient respectivement de 41 % et 34,1 %, alors que ces catégories représentent respectivement autour de 12 % et 13 % de toute la population.	Une meilleure éducation est en corrélation positive avec la représentation dans les organes politiques locaux.	
Turquie	Les femmes sont sous-représentées sur la scène politique locale et nationale malgré des dispositions législatives ou réglementaires égalitaires et le système de quotas de certains partis politiques. Cependant, le nombre de femmes chez les élus locaux a presque doublé lors des récentes élections.	Bien que les jeunes participent à la vie politique en votant dès 18 ans, ils sont sous-représentés dans les organismes représentatifs locaux.		Les personnes à faibles revenus ont tendance à jouer un rôle moins important. Les étrangers ne peuvent voter ou se porter candidats, mais peuvent participer à la vie publique locale par d'autres moyens.
Royaume-Uni	Les femmes sont sous-représentées.	Les jeunes sont sous-représentés.	Les titulaires d'un emploi sont sous-représentés.	Les minorités ethniques sont sous-représentées.