

Council of Europe
Conseil de l'Europe



97/7032



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 15 mai 1997
s:\salad\docs\vrappcasa155

CG (4) 10
Partie II

QUATRIEME SESSION

(Strasbourg, 3-5 juin 1997)

**"LES AMBASSADES DE LA DEMOCRATIE LOCALE :
DES INSTRUMENTS DE PAIX ET DE DEMOCRATIE EN EUROPE"**

Rapporteur : M. Claude CASAGRANDE (France)

Exposé des motifs

A. UN BILAN POSITIF

I Rappels

En 1993, la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe établissait dans sa Résolution 251 (1993) les principes du programme des ambassades de la démocratie locale "en accord entre, d'une part, une commune située dans les territoires de l'ex-Yougoslavie, et, d'autre part, plusieurs communes d'Europe qui s'engageraient à maintenir sur place une permanence dans le but de

- encourager le démarrage d'un processus démocratique et la mise en place de mesures de confiance entre ethnies, selon le projet du Conseil de l'Europe
- encourager le développement d'une information impartiale et pluraliste
- recueillir des témoignages et informations sur la situation des minorités ethniques,
- recueillir les demandes émanant des réfugiés et des personnes déplacées et faire le bilan des ressources locales et des besoins".

Ce concept des ambassades de la démocratie locale avait été initié et proposé par Causes Communes Belgique, et soutenu par "Causes Communes Suisse".

Créées pendant la période du conflit, les objectifs des ambassades de la démocratie se sont élargis avec l'évolution du contexte politique et la mise en place des processus de paix et de stabilisation dans la région. Elles ont ainsi aujourd'hui pour but d'encourager, de développer ou de préserver les processus démocratiques par la mise en place de mesures de confiance dans les villes hôtes et leurs zones périphériques. Les objectifs des ambassades de la démocratie locale incluent également "de lutter contre le racisme, l'intolérance et la xénophobie par la mise en oeuvre de solutions non violentes," et "de s'engager en faveur d'une société pluraliste, multiculturelle et multireligieuse" (Résolution 39 (1996), annexe, point B). Elles visent à permettre l'établissement d'un dialogue interculturel et interreligieux, à promouvoir la coexistence de différentes communautés et à favoriser le développement des droits de l'homme et de la compréhension mutuelle, ainsi que le processus démocratique au niveau local et à encourager le développement de projets micro-économiques. Dans ses Résolutions 25 (1995) et 39 (1996), le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe a réitéré son soutien au programme des ADL et encouragé les autorités locales et régionales en Europe à en devenir partenaires.

II Le développement du programme des ambassades de la démocratie locale

Les ambassades de la démocratie constituent des instruments de coopération de villes au niveau européen. Neuf ADL ont été créées depuis 1993¹ :

Subotica (République Fédérative de Yougoslavie) (1993)

Osijek (Croatie) et Maribor² (Slovénie) (1994)

Tuzla (Bosnie et Herzégovine) (1995)

Sarajevo (Bosnie et Herzégovine), Brtonigla-Verteneglio et Sisak (Croatie) (1996)

Zavidovici (Bosnie et Herzégovine) et Ohrid ("l'ex-République yougoslave de Macédoine") (1997).

¹ La liste des ambassades de la démocratie locale, de leurs partenaires et de leurs activités spécifiques figure en addendum.

² L'ambassade de la démocratie locale (ADL) de Maribor avait pour objet principal les réfugiés. Vu l'évolution du contexte politique, cette ADL a été amenée à cesser ses activités fin 1996.

D'autres projets sont à l'étude, notamment à Bihac et Mostar (Bosnie et Herzégovine).

Lors de son élection, le Président Haegi a souhaité que le Congrès accorde la priorité au développement des ADL et à l'adaptation des structures du programme afin de permettre leur développement et l'harmonisation des structures, sans compromettre les possibilités d'initiatives propres à chaque ambassade de la démocratie locale. Très concrètement, cela s'est traduit par de nombreuses réunions et rencontres qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport. Nous pouvons résumer, de manière chronologique, les différentes étapes de cette activité :

- Réunion du Bureau le 9 septembre 1996 et de la Commission Permanente du 18 novembre 1996 et adoption de dispositions transitoires sur le Comité de Pilotage des ADL
- Visite du Président Haegi à l'ADL de Sarajevo en compagnie de Monsieur Martini, Président du Comité des ADL et rencontres avec des Délégués (14 septembre 1996)
Visite du Président Haegi à l'ADL d'Osijek-Vukovar, en compagnie de Monsieur Levrat, expert (26/27 octobre 1996)
Visite du Président Haegi et de Monsieur Martini à l'ADL de Tuzla (Bosnie et Herzégovine) et rencontre avec les Délégués des ADL (3 novembre 1996)
Participation de Monsieur Martini à la cérémonie d'ouverture de l'ADL de Sisak (5 novembre 1996)
Participation du Monsieur Martini à la réunion des partenaires de l'ADL de Zavidovici à Brescia (10 mars 1997)
Participation du Rapporteur à l'inauguration de l'ADL de Zavidovici (19 avril 1997)
Participation du Président Martini et des membres du Comité des ADL à l'inauguration de l'ADL d'Ohrid (3 mai 1997)
- Rencontre du Président Haegi avec Monsieur TARSCHYS, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et Madame FISCHER, Présidente de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 25/26 septembre 1996)
Allocution du Président Haegi devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 18 novembre 1996)
Rencontre du Président Haegi et des Vice-Présidents Van Cauwenberg et Hofmann avec le Bureau des Délégués des Ministres (Strasbourg, 7 mars 1997)
- Rencontre du Président Haegi avec Monsieur KLARIC, responsable de la ligne budgétaire B7-7001 à la Commission européenne (Bruxelles, 2 octobre 1996)
Rencontre du Président Haegi avec Monsieur LAMOUREUX, Directeur Général adjoint de la DGIA, et Monsieur KLARIC (Bruxelles, 13 décembre 1996)
Rencontre du Président Haegi, accompagné de MM. Friederich, Dournel et Despicht, Délégués d'ADL, avec M. WITTEBROD, Directeur de Cabinet de M. Van den BROEK, Commissaire de la Commission européenne (Bruxelles, 4 février 1997)
- Réunion du Groupe Finance à Strasbourg, réunissant les Délégués et les leaders de projet (10 octobre 1996),
Réunion du Comité des ADL à Paris (France) (17 janvier 1997)
Réunion du Comité des ADL et de l'Assemblée des ADL à Osijek (Croatie) (22/23 mars 1997)

et consultation des partenaires en vue de l'élaboration du rapport sur les ADL
Réunion du Comité des ADL à Ohrid ("l'ex-République yougoslave de Macédoine") (4 mai 1997)

- Réunions de travail du Secrétariat avec les responsables de l'ADL de Sarajevo (Bosnie et Herzégovine) (Sarajevo, 1/2 novembre 1996)
- Mission exploratoire de Monsieur Martini accompagné de Monsieur Quinet à Mostar (Bosnie et Herzégovine) (17/20 décembre 1996)
- Présentation du programme des ADL à la délégation suédoise au Congrès par le Secrétariat (Stockholm, 4 février 1997)

Cette énumération met en évidence l'engagement du Congrès sur ce projet.

Le concept des ambassades de la démocratie locale a fait ses preuves ; il s'est avéré au fil des années opérationnel et attractif. Il conjugue en effet

- un travail réalisé en concertation avec les autorités locales et régionales sur place
- la prise en compte de besoins réels et spécifiques
- l'ouverture sur l'Europe grâce à un réseau de villes et régions partenaires
- le soutien politique et financier du Conseil de l'Europe, promoteur du programme, et la diffusion des valeurs qu'il défend

Les ambassades de la démocratie locale sont ainsi devenues des acteurs de la Cité grâce à un réseau de contacts et à une coopération active avec les représentants élus locaux et régionaux. Elles offrent un espace de dialogue unique permettant d'initier la discussion entre les différentes composantes de la société dans un cadre de réflexion européen, le cas échéant en coopération avec les organismes internationaux en charge de la mise en oeuvre du processus de paix.

Le programme des ambassades de la démocratie locale, après une phase exploratoire et des activités ralenties par un conflit ouvert dans le Sud-Est de l'Europe, devrait aujourd'hui être renforcé. Les ambassades de la démocratie locale doivent en effet faire face à de nouvelles demandes, notamment en matière de coopération économique ou d'environnement, qui vont bien au-delà des activités concernant la démocratisation et la société civile jusqu'ici financées par l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe. Il conviendrait, dans cet esprit là, de renforcer l'assise financière et la structure permettant de développer et de coordonner les ADL, notamment pour celles amenées à remplir de nouvelles fonctions en répondant aux besoins exprimés par les acteurs locaux et régionaux.

III L'implication des différents partenaires du programme

A. Le Conseil de l'Europe en général

Le Conseil de l'Europe offre une assistance financière et technique multiforme, qui a permis de maintenir la cohésion du programme. Outre le financement direct de la structure de coordination du programme (le "Comité des ambassades de la démocratie locale") et de son Secrétariat, les différentes Directions du Conseil de l'Europe coopèrent avec les ADL en contribuant à l'organisation de manifestations relevant des domaines d'activités prioritaires du Conseil de l'Europe (pouvoirs locaux, droits de l'homme, médias, etc). En 1997, un financement a été octroyé aux ADL dans le cadre des activités de coopération et d'assistance en matière de pouvoirs locaux (LOcal DEMocracy). Le

programme "Bosnie et Herzégovine" ainsi que des contributions volontaires d'Etats membres du Conseil de l'Europe permettront d'attribuer des crédits additionnels à certaines ambassades de la démocratie locale. Le programme des Mesures de Confiance finance plus spécifiquement les activités visant au rapprochement de différentes communautés, et sa contribution aux activités des ADL a été substantielle depuis 1994.

En 1996, la contribution du Conseil de l'Europe au programme des ADL s'est élevée à près de deux millions de francs français.

B. Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe

Berceau institutionnel du programme des ADL, le CPLRE assure une contribution essentielle dans la mobilisation des villes et régions partenaires, dans la coordination du programme des ADL par l'un de ses groupes de travail (le Comité des ADL) et dans la promotion des activités de soutien à la démocratie locale. Toutefois, le CPLRE respecte la volonté des partenaires d'une ambassade de la démocratie locale d'administrer et de gérer leur ADL avec une certaine autonomie, en conformité avec les règles générales du programme établies par le CPLRE, ce qui implique une étroite collaboration avec les Délégués des ADL d'une part, avec les représentants des villes et régions partenaires d'autres part. Le groupe de travail des ambassades de la démocratie locale a par ailleurs été mandaté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour gérer le Compte Spécial des ambassades de la démocratie locale, qui recueille les dons de collectivités locales ou d'autres partenaires souhaitant apporter une contribution financière au programme des ADL.

C. Les partenaires des ambassades de la démocratie locale

Les villes et régions partenaires constituent, avec les ONG, le moteur du programme des ADL. Elles peuvent en effet insuffler un souffle politique au programme, stimuler et favoriser les échanges entre les autorités locales et régionales et apporter des réponses concrètes aux problèmes de gestion municipale et régionale. Leur soutien est indispensable, les ADL n'ayant pas vocation à devenir des antennes institutionnelles du Conseil de l'Europe. A ce jour, une soixantaine de villes et régions issues de quinze pays européens constituent le réseau des villes et régions partenaires. Les organisations non gouvernementales (ONG) européennes sont également invitées à prendre une part importante aux activités des ADL dans la formulation, la mise en oeuvre et / ou le financement de programmes, souvent en coopération avec les ONG locales.

D. L'Union européenne

Dans le cadre de ses programmes de soutien à la démocratisation des pays issus de l'ex-Yougoslavie, l'Union européenne a apporté une contribution financière substantielle (programme PHARE Démocratie, ligne budgétaire B7-7001). Cette initiative a été soutenue par le Parlement européen lors des discussions budgétaires. Des contacts existent également avec le groupe interparlementaire du Forum européen de prévention active des conflits (FEPAC). Les ambassades de la démocratie locale constituent d'ailleurs des points d'appui pour l'accueil de délégations du Parlement européen. Les activités des ambassades de la démocratie locale s'inscrivent dans les programmes d'activités de l'Union européenne. Les ADL participent ainsi pleinement aux actions visant à promouvoir la stabilisation de la région, à

encourager un dialogue européen, et à soutenir les initiatives locales en matière de reconstruction du tissu social, économique et politique.

IV Un réseau d'instruments de prévention des conflits à renforcer

Les ambassades de la démocratie locale permettent une action de proximité, s'appuyant sur les réseaux locaux d'ONG et de publics cibles. Elles forment aujourd'hui un réseau appelé à multiplier les contacts entre les villes, les régions ou les pays hôtes d'ambassades de la démocratie locale. Des rencontres régulières entre les Délégués des ADL, les leaders de projet et les membres du groupe de travail du Congrès permette de partager les expériences, de stimuler les échanges et les activités inter-ADL dans un cadre de travail multilatéral. Il faut d'ailleurs noter qu'une coopération interrégionale s'est développée de manière spontanée : des activités conjointes ont été initiées par plusieurs. A titre d'exemple, les ADL d'Osijek, de Tuzla et de Sarajevo ont réuni, pour la première fois depuis cinq ans, des associations de réfugiés à Sarajevo en septembre 1996. Les activités réalisées dans le cadre de l'Euroclub géré par l'ambassade de la démocratie locale de Sarajevo offrent à des jeunes de Banja Luka, de Mostar et Sarajevo un lieu d'échanges et de dialogue. L'ambassade de la démocratie locale d'Ohrid ouverte le 3 mai 1997 constitue enfin un exemple prometteur de coopération interrégionale, associant des partenaires de "l'ex-République yougoslave de Macédoine", des villes grecques et d'autres partenaires européens, pour la mise en oeuvre d'un projet transfrontalier impliquant dans un avenir proche des partenaires albanais, autour du lac d'Ohrid. D'autres projets d'ouverture font actuellement l'objet de travaux préparatoires à Mostar ou à Bar. Le réseau des ADL permet ainsi de contribuer au rétablissement de la confiance entre citoyens de l'Europe du Sud-Est, et d'instituer un dialogue politique en travaillant de concert avec les élus locaux et régionaux.

Développées sous les auspices du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, les ambassades de la démocratie entretiennent une relation privilégiée d'une part avec les élus locaux et régionaux de l'Europe représentés au sein du CPLRE ou leurs associations nationales, et d'autre part avec le Conseil de l'Europe pour la mise en oeuvre relevant plus directement des domaines d'activités des "40".

B. DES ÉVOLUTIONS SOUHAITABLES

Comme cela apparaît à la lecture du chapitre précédent, les ADL ont rencontré un succès indéniable et ont, sur le terrain, fait la preuve de leur efficacité.

L'augmentation du nombre des ambassades de la démocratie locale en fonctionnement et les perspectives de nouvelles implantations, nous ont conduit à nous interroger sur les modalités de fonctionnement précédemment définies pour ce programme (cf les Résolutions 251 (1993) et 39 (1996) du Congrès).

C'est dans cet esprit que le Bureau du Congrès a souhaité prendre des dispositions transitoires en vue de réviser le cadre de fonctionnement de ce programme (cf décisions du Bureau du Congrès du 9 Septembre 1996 et de la Commission Permanente du 18 Novembre 1996).

Le Groupe de travail a donc procédé à un examen attentif du bilan des ADL, s'est interrogé sur l'avenir du programme et, après avoir engagé une concertation avec les divers partenaires du programme, est en mesure de proposer des amendements au programme initial qui sont soumis au Congrès et explicités dans le présent rapport.

Ces évolutions seront examinées successivement sous les aspects suivants :

- les missions
- le cadre juridique du programme
- le statut des ADL et des Délégués
- le financement des ADL

Il ne faut pas minimiser la difficulté de l'exercice liée à la diversité des situations de chacune des ADL :

- partenaires différents, dont l'implication est variable d'une ambassade à l'autre,
- problèmes spécifiques à chaque implantation liés à des problématiques locales différentes
- modalités de fonctionnement et de financements variables

De plus, les missions des ADL sont limitées à la période durant laquelle les problématiques soulevées persistent.

Quelques principes guident notre réflexion et doivent être rappelés ici en préambule :

a) la diversité des situations doit être prise en compte et respectée comme un élément de l'intérêt du programme, en ce qu'il permet des expériences variées et enrichissantes pour tous

b) le Congrès, garant de l'autonomie locale et régionale, ne saurait avoir pour objectif la mise en place d'une structure centralisatrice ou retirant du pouvoir aux autorités locales et aux acteurs de terrain

c) le Congrès reconnaît et salue le rôle essentiel et la spécificité des divers partenaires du programme : villes d'accueil, collectivités locales et/ou régionales partenaires, ONG

La démarche qui est introduite dans le présent rapport se fonde sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité dont nous défendons l'application, mais ne signifie nullement absence de relations ou de coordination des actions, dès lors que l'intérêt des acteurs et des bénéficiaires du programme l'exige.

1- LES MISSIONS:

a) le territoire géographique:

La première constatation est que le succès de ce programme tient à l'instrument exceptionnel qu'elles constituent sur le terrain en faveur du développement de la démocratie et à la reconstruction d'une société civile mise à mal par des conflits ethniques, religieux ou culturels. Or de tels problèmes se posent aujourd'hui - au moins de manière latente - dans de nombreuses autres régions d'Europe. Ce constat nous amène donc à nous interroger sur le cadre géographique - aujourd'hui limité - de développement de ce programme. Ce sujet a déjà fait l'objet d'une décision du Bureau du Congrès le 9 septembre 1996.

Le groupe de travail des ADL du Congrès confirme que les ADL sont utiles dans toutes les régions où se posent des problèmes de développement de la démocratie, en particulier lorsque des incompréhensions existent entre différentes communautés constituant la société civile dans les territoires touchés par des guerres, par la reconstruction ou par la transition économique, et qu'il existe une nécessité de rétablir la confiance, y compris au-delà des frontières nationales ou entre des villes voisines.

b) La dénomination:

Le terme d'"Ambassade" a pu parfois être mal interprété, compte-tenu de sa signification habituelle en matière internationale. Il est clair qu'il ne s'agit pas là d'Ambassades du Conseil de l'Europe, mais que le terme d'"Ambassade de la Démocratie locale" doit être entendu comme un symbole fort, exprimant la volonté d'appui des collectivités locales ou régionales européennes dans des situations difficiles.

De la même manière, l'action des ADL doit être perçue comme une volonté de soutien et de solidarité de ces mêmes collectivités locales européennes vis à vis de l'une de leurs homologues aux prises avec des difficultés exceptionnelles. L'implication du Conseil de l'Europe - et plus particulièrement de notre Congrès - se justifie pleinement dès lors que celle-ci se situe dans le champs de compétence qui est le sien (les Droits de l'homme, la Démocratie) et avec les partenaires adaptés (les Collectivités locales, les ONG).

Les ADL peuvent également être considérées comme des structures qui agissent de manière préventive. Leur rôle, aujourd'hui, a largement dépassé la simple notion de rétablissement de la paix civile.

La constitution d'une ADL devrait donc pouvoir être envisagée dans tout pays, qu'il soit membre du Conseil de l'Europe, ou qu'il aspire à le devenir, et dans lequel certaines régions ou collectivités territoriales sont confrontées à un problème particulier de restructuration de la société civile, de cohabitation de populations, de racisme ou de xénophobie ou encore de développement de la démocratie.

Nous précisons de manière explicite qu'il ne s'agit en aucun cas d'une volonté d'intervention dans les affaires intérieures d'un pays: la création d'une ADL ne peut se concevoir sans la volonté exprimée de partenariat de la part d'une collectivité locale d'accueil. Par ailleurs, le développement des actions ne peut se faire contre la volonté de l'État dans lequel elle s'implante.

Les principes suivants doivent être simultanément respectés : la souveraineté et l'intégrité territoriale des États et l'application de la Charte de l'Autonomie locale, et, après son adoption, de celle de l'autonomie régionale.

2 - LE CADRE JURIDIQUE

Aujourd'hui, la coordination du programme, et donc la responsabilité politique qui en découle, revient au Congrès. Or, au sein du Conseil de l'Europe - mais aussi en dehors - d'autres partenaires sont intéressés au développement du programme (cf ci-dessus partie A § 3).

Une analyse juridique de la situation des ADL met en évidence que le statut actuel reste peu satisfaisant au regard du développement souhaité et de la stabilité de ce programme.

Par ailleurs, la demande de présentation unique des demandes de financement auprès de l'Union européenne a été souhaitée par la Commission européenne elle-même.

Il convient dès lors de trouver une formule :

- qui préserve la responsabilité politique globale du Conseil de l'Europe et plus particulièrement du Congrès sur l'ensemble du programme,

- tout en la partageant avec les divers partenaires institutionnels engagés dans le programme et avec les collectivités territoriales européennes et les ONG engagées dans chaque ADL pour ce qui concerne leur action sur le terrain.

Par ailleurs, il faut mettre en place une gestion financière plus cohérente et plus efficace, apporter des garanties aux divers bailleurs de fonds avec, en corollaire une meilleure coordination en évitant le travers d'une gestion trop centralisée.

Ces considérations conduisent le Comité des ADL à suggérer, après avoir envisagé diverses hypothèses, la création d'une "FONDATION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE LOCALE" qui serait le support juridique et institutionnel de coordination du programme des ADL.

Cette démarche s'inspire, pour ce qui est des structures, du précédent que constitue la Fondation européenne pour les métiers du patrimoine culturel (Fondation Pro Venetia Viva), fondation de droit suisse³ créée par le Conseil de l'Europe en 1996. A ce stade de la réflexion, nous n'évoquerons ci-dessous que quelques éléments, en guise de lignes directrices, sur ce que pourrait être cette fondation, le Conseil de l'Europe restant amené à y jouer un rôle important.

Le but de la fondation serait d'appuyer le développement de la démocratie locale en Europe et d'encourager la création d'Ambassades de la Démocratie Locale dans les pays où cela est utile. Ces ambassades, structures résultant d'accords entre des collectivités locales / territoriales de ces pays et celles d'autres pays européens, seraient chargées, avec l'appui des ONG, de développer des initiatives visant à favoriser la compréhension entre les différentes communautés, dans le but de développer la démocratie locale, les conditions de vie des habitants et, en fin de compte, la paix entre les peuples.

Les objectifs de la Fondation seraient :

- la promotion des actions visant à développer la mise en place d'une véritable démocratie locale, par le dialogue intercommunautaire et l'amélioration des conditions de vie
- le soutien juridique, administratif et financier au lancement et au développement des "Ambassades de la démocratie locale"
- l'animation du "réseau des ADL"
- la recherche de financements institutionnels communs,

³

Le choix du droit suisse tient aux conditions particulièrement favorables à la création d'une telle fondation, notamment en matière de capital de départ et par rapport à la nationalité des membres du Conseil de Fondation.

- la gestion des fonds confiés à la Fondation,
- l'échange d'expériences entre les partenaires
- la formation des Délégués

Cette Fondation serait dotée de deux organes :

a) - Une "Assemblée de la Fondation", constituée par toutes les institutions, les villes d'accueil, les collectivités territoriales partenaires, et les ONG qui sont réellement impliquées dans la création et/ou le financement d'une ADL, ainsi que les délégués des ADL. Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe serait représenté par une délégation (composée de 9 à 12 membres).

Cette assemblée constitue un lieu de concertation et décide des orientations générales du programme et de la politique de la Fondation. Elle se réunirait au minimum 1 fois par an.

b) Un "Conseil de la Fondation" composé de

i - des membres de Droit :

En l'état actuel de la réflexion, ces membres pourraient être :

- le Président : le Président du Congrès ou son représentant
- 1 représentant du Comité des Ministres
- 1 représentant de l'Assemblée Parlementaire
- 1 représentant du Parlement Européen
- 1 représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
- 1 représentant de la Commission Européenne

ii- 1 représentant de chacune des ADL constituées désigné parmi les différents partenaires (collectivités d'accueil ou partenaires, ONG, délégué)

iii - 6 membres du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe⁴.

iv - 2 représentants d'ONG coopérant de manière régulière au programme, choisis par le Bureau du Congrès après appel de candidatures

Le rôle du Conseil est de décider de l'emploi des ressources et des moyens de la Fondation.

c - L'animation de la fondation serait confiée à un Secrétaire général (ou exécutif) dont le rôle serait notamment :

- la mise en oeuvre pratique des décisions du Conseil de la Fondation
- la coordination des demandes de financement auprès du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne (pour les financements communs aux ADL)
- la coordination des recherches de financements complémentaires,
- l'animation du réseau des ADL.

⁴ Ce Conseil de la Fondation aurait vocation à se substituer au groupe de travail du Congrès .

Si une telle fondation était approuvée par le Comité des Ministres et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, un accord pourrait alors intervenir entre la Fondation et le Conseil de l'Europe - à l'exemple de celui qui existe entre la "Fondation européenne pour les métiers du patrimoine culturel" et le Conseil de l'Europe.

Cet accord préciserait entre-autres

- la possibilité pour le Conseil de l'Europe de faire appel à la Fondation pour la mise en oeuvre de certaines activités destinées à promouvoir la démocratie locale et la confiance entre les groupes ethniques et linguistiques,

- la mise à disposition de la Fondation par le Conseil de l'Europe des facilités de fonctionnement et des services administratifs (le Secrétariat de la Fondation serait assuré, au moins partiellement, par des agents du Conseil de l'Europe)

- l'attribution de crédits dans le cadre des différents programmes (LODE, Mesures de confiance, budget du CPLRE) pour la mise en oeuvre des activités de la Fondation concertées avec le Conseil de l'Europe.

A ce stade de l'étude, le Rapporteur ne peut apporter plus de précisions sur les modalités de fonctionnement institutionnel de cette fondation. Les éléments présentés ci-dessus reflètent l'état des réflexions du Comité des ADL, réflexion qu'il conviendra de conforter et de développer par une étude juridique plus complète et une concertation avec l'ensemble des partenaires.

3 - LE STATUT DES AMBASSADES DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET DES DÉLÉGUÉS:

a - le statut des ADL

Aujourd'hui, il faut constater une disparité dans les statuts des ADL, voire une inexistence de statuts. Or, dans certains pays, la situation est complexe : la création d'une structure juridique de droit local peut être longue, voire dissuasive, parfois avec des conditions fiscales désavantageuses qui peuvent réduire les moyens financiers déjà modestes dont bénéficient les ambassades.

La Fondation pourrait, en tant que de besoin, faire bénéficier les Ambassades de conditions satisfaisantes en leur offrant une "couverture juridique globale" si besoin est, et en faisant reconnaître leur caractère non lucratif.

b- Le statut des Délégués:

De même qu'il n'existe pas de situation identique en matière de statut des structures, il n'existe pas de statut similaire pour les délégués. Dans certains cas, ceci a pour conséquence une situation précaire pour les Délégués.

Il n'entre pas dans notre propos de vouloir uniformiser les situations. En revanche, il est de notre

responsabilité de veiller à ce qu'un statut minimum (contrat de travail, assurances sociales, etc) soit proposé au personnel des ADL de la part des collectivités partenaires et en particulier des communes "leaders de projets" dans la "Charte de constitution de l'ADL". La Fondation pourrait également, en cas de nécessité, lorsqu'elle donne son accord pour l'ouverture d'un nouveau site, garantir un statut "provisoire" au Délégué et des moyens minimum de fonctionnement pour une durée définie.

Dans le même esprit, il est indispensable que le "contrat" conclu entre le délégué et le leader de projet au nom des partenaires précise l'étendue des responsabilités du délégué vis-à-vis des partenaires.

4 - LE FINANCEMENT DES ADL

Le financement des ADL est aujourd'hui issu de sources différentes :

- Conseil de l'Europe au travers du programme LODE, du programme "Mesures de Confiance" et des apports réalisés sur le "Compte spécial".
- Union Européenne au travers des financements du programme "Phare Démocratie" et de la ligne budgétaire B7-7001
- Collectivités d'accueil (par la mise à disposition de locaux et autres facilités)
- Collectivités partenaires (leaders de projets et autres partenaires) : pour le fonctionnement de l'ADL et des projets spécifiques.

Il conviendrait de distinguer les sources de financement selon qu'elles contribuent :

- au fonctionnement de la structure (frais de fonctionnements divers, rémunération du délégué et de certains collaborateurs)
- à la réalisation de projets concrets et identifiés (même si une part de ces financements peut être affecté au fonctionnement général, l'ensemble des financements "projets" ne peut suffire à financer la structure de base pourtant indispensable)

L'expérience pratique nous conduit à proposer une répartition des financements sur les bases suivantes:

i - le fonctionnement de base de l'ADL devrait être garanti, de manière significative, en fonction de leurs moyens respectifs, par les "leaders de projets" et les collectivités et ONG partenaires ;

ii - pour la phase de démarrage (un / deux an(s)) les financements du Conseil de l'Europe (actuellement de l'ordre de 125.000 F par ADL et transitant par le programme LODE) devraient être affectés à ces dépenses de fonctionnement et au lancement d'actions générales de démarrage de l'ADL (et non à projets spécifiques). Ils devraient figurer dans une ligne budgétaire du CPLRE et pourraient être, par la suite, affectés à des projets précis ;

iii - les financements de l'Union européenne au titre des programmes "démocratie" sont négociés et gérés globalement par la Fondation (selon la demande de la Commission Européenne) sur la base des projets présentés par chaque ADL ;

iv - les financements autres que ceux visés au paragraphe iii reçus par la Fondation relèvent, pour leur affectation, de la compétence du "Conseil de Fondation" qui est garant auprès des donateurs

du bon usage de ces fonds. Ceux-ci pourraient être affectés au soutien de démarrage de nouvelles ADL et à l'appui à des programmes répondant aux orientations définies par l'Assemblée des ADL ;

v - les "leaders de projet" et les délégués peuvent rechercher des financements complémentaires pour des projets spécifiques à l'ADL qu'ils parrainent (projets ne concernant pas plusieurs ADL) auprès de l'Union Européenne ou d'autre organisation (par exemple des fondations privées) autres que ceux pour lesquels une coordination a été mise en place par la Fondation. Afin d'éviter tout "doublet" dans les démarches, la Fondation doit être informée dès le début de ces recherches de financement.

L'une des conséquences de cette organisation financière serait d'harmoniser les comptabilités des différentes ADL de manière à pouvoir procéder sans difficultés à une consolidation des comptes pour les demandes de financements conjointes. Ceci procurerait également une facilité de lecture de l'activité des ADL pour les différentes instances concernées (Conseil de l'Europe, Union européenne et Commission Européenne, donateurs divers ...) et participerait à une meilleure transparence comme cela est souhaité.

En tout état de cause, il est indispensable pour l'avenir et le développement du programme que des moyens nouveaux puissent être dégagés sous forme d'une ligne spécifique dans le budget du Congrès, comme cela avait déjà été demandé par le Président lors de sa rencontre avec les représentants du Comité des Ministres en 1996.

5 - LES RELATIONS ADL / FONDATION

La création d'une ADL résulte d'un accord entre plusieurs collectivités locales

- une / des collectivités locales d'accueil de l'ADL
- une / des collectivités d'autres pays européens qui entendent faire bénéficier la (les) collectivité(s) d'accueil de son (leur) expérience et soutenir le développement des activités menées par l'ADL. Parmi ces dernières, l'une des collectivités est désignée comme "leader de projet".

La Fondation, à l'instar du Comité des ADL actuel (cf annexe de la Résolution 39 (1996) du Congrès),

- définit les conditions d'application du concept,
- prend les décisions concernant l'attribution du label d' "Ambassade de la Démocratie locale"
- donne son accord pour la désignation du délégué de chaque ADL
- d'une manière générale, coordonne de manière appropriée les actions des pouvoirs locaux et régionaux en faveur du développement de la société civile et de la démocratie locale.

Une "Charte des ADL" reprenant les obligations minimales des partenaires et de la Fondation serait signée à cette fin entre la Fondation et les collectivités concernées (ville leader de projet et ville d'accueil au minimum).

Cette charte préciserait les engagements des partenaires et contiendrait au minimum les précisions en matière de statut de l'ADL en projet ainsi que les conditions statutaires d'engagement du Délégué.

Elle préciserait également l'obligation pour le "leader de projet" d'informer de manière régulière l'ensemble des autres partenaires et de tenir au minimum une réunion annuelle entre l'ensemble des partenaires pour définir les actions prioritaires à mener par l'ADL qu'ils parrainent.

Elle préciserait enfin les modalités de financement du projet par les collectivités, les financements de la Fondation étant liés à un co-financement par les villes partenaires dans des conditions minimales qui seraient définies.

C - MOBILISER LES ÉNERGIES EN FAVEUR DES ADL

Le programme est, aujourd'hui un succès, grâce à l'action volontariste des collectivités engagées, des ONG partenaires et des Délégués qui en assurent l'animation et la gestion dans des conditions difficiles.

Mais nous ne pouvons nous satisfaire de ce constat.

Qui, dans chacun de nos pays connaît réellement ce programme ? Combien de collectivités s'y sont-elles intéressées ?

Or, la poursuite de ce programme et son développement dépendent essentiellement du degré d'implication des collectivités locales et des ONG.

Un effort tout particulier de communication doit être fait en direction des États, des collectivités locales, des ONG mais aussi du grand public.

En direction des États, tout d'abord, car pour la mise en oeuvre des principes contenus dans ce rapport, le soutien du Comité des Ministres est indispensable: pour la création de cette fondation, mais aussi pour qu'il concrétise, au travers des décisions budgétaires, la volonté politique favorable exprimée en faveur des ADL . Nous devons, par la mise en évidence des résultats, par une évaluation régulière des actions menées, démontrer le bien-fondé du programme et l'intérêt pour le Conseil de l'Europe de le soutenir efficacement et financièrement.

En direction des collectivités locales ensuite, puisque c'est de leur implication que dépend la naissance d'une ADL.

En direction des ONG qui sont nombreuses à agir dans le domaine d'action des ADL et qui ont une compétence reconnue et indispensable à l'action menée sur le terrain.

En direction des citoyens enfin, car, dans une période difficile pour tous, l'engagement des communes ne pourra se réaliser que si les citoyens sont convaincus de l'utilité de cette action.

Il faut que nous confortions les élus locaux dans leur démarche d'information envers leurs concitoyens, en apportant une caution forte mais aussi des garanties, une transparence totale, et - techniquement - des arguments de nature à convaincre les citoyens européens de l'intérêt de tous de vivre dans une Europe dans laquelle la connaissance et le respect de l'autre sont des valeurs essentielles à la paix.

ADDENDUM :

Fiches synthétique sur l'activité de chaque ADL
Carte d'implantation des ADL à ce jour.