Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12977
26 juin 2012

La crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui

Avis de commission[1]
Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable
Rapporteur: Alexander [The Earl of] DUNDEE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

A. Conclusions de la commission

D'une manière générale, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable se félicite du rapport détaillé établi par M. Andreas Gross au nom de la commission des questions politiques et de la démocratie. Ce rapport traite d'un problème très important et complexe: la menace de la démocratie en Europe causée par la crise financière et économique actuelle.

La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable estime que, malgré son analyse sérieuse, le projet de résolution devrait être révisé sur certains aspects: alors que certaines des idées clés n'apparaissent pas du tout dans le projet de résolution, d'autres gagneraient à être davantage précisées. Le texte pourrait également inclure des références à des normes et activités pertinentes du Conseil de l'Europe.

La commission suggère par conséquent des amendements au texte qui sont présentés ci-dessous. Ces amendements proviennent de l'interprétation, par cette commission, de certains autres textes sur la crise actuelle. Trois de ces textes seront également débattus lors de la troisième partie de session de l'Assemblée en juin 2012.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 2, ajouter la phrase suivante:

> *«En 2012, plusieurs débats de l'Assemblée sont consacrés aux actuelles "menaces pour la démocratie" que représentent les programmes d'austérité mis en œuvre dans toute l'Europe et leur impact sur les droits sociaux et démocratiques, sur les collectivités locales et régionales, et plus particulièrement sur les jeunes, qui doivent souffrir le plus de la crise économique et financière.»*

1. Renvoi en commission: Doc. 12662, Renvoi 3711 du 4 octobre 2011. Commission saisie du rapport: Commission des questions politiques et de la démocratie. Voir Doc. 12955. Avis approuvé par la commission le 25 juin 2012.

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 5, remplacer les mots «dans l'intérêt des besoins essentiels des peuples et de la nature» par le texte suivant:

> *«dans l'intérêt public et lorsque ces forces ont des effets négatifs sur les droits sociaux et démocratiques ou sur l'environnement».*

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 5, insérer la nouvelle phrase suivante:

> *«Afin de regagner la confiance de leurs citoyens, les Etats doivent relever les défis auxquels ils sont confrontés aujourd'hui. Ceux-ci comprennent l'érosion de la confiance dans les organes démocratiques représentatifs et dans les partis politiques, le mouvement de millions de personnes en Europe ou de l'extérieur du continent vers l'Europe, l'incapacité de l'Etat-nation à affronter des problèmes qui le dépassent, ainsi que l'extrémisme accru dans toute l'Europe, un problème déjà examiné par l'Assemblée dans sa Résolution 1754 (2010) sur la "Lutte contre l'extrémisme: réalisations, faiblesses et échecs".»*

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 13, après les mots «Le refinancement de sociétés privées par des fonds publics», insérer les mots:

> *«, et en dehors de toute transparence,»*

Amendement E (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 16, remplacer les mots «investissements dans les infrastructures» par les mots suivants:

> *«investissements dans de nouvelles infrastructures (par exemple, le logement et le développement urbain durable)».*

Amendement F (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 16, insérer la phrase suivante:

> *«Le cas échéant, la lourdeur des formalités administratives devra être réduite ou supprimée de façon à faciliter et stimuler le développement durable.»*

Amendement G (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 17, après la première phrase, insérer la phrase suivante:

> *«Les instances de prise de décision, notamment celles à l'échelle européenne, devraient être plus démocratiques.»*

Amendement H (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 18, dans la deuxième phrase, supprimer le mot «représentatives».

Amendement I (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 18, supprimer les mots suivants (fin de la troisième phrase et quatrième phrase):

> *«(…), ainsi que leur apprentissage social et leurs expériences. Les citoyens se donneront ainsi les moyens, collectivement, de décider de leurs vies.»*

Amendement J (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 18, supprimer les deux dernières phrases.

Amendement K (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 18, après la phrase «Pour ce faire, ils peuvent introduire des éléments de démocratie directe qui devront être conçus avec soin de manière à développer la participation des citoyens», ajouter la phrase suivante:

> *«ainsi que promouvoir la citoyenneté active, tel que proposé par l'Assemblée dans sa Résolution 1874 (2012) sur la promotion d'une citoyenneté active en Europe».*

Amendement L (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 18, insérer les nouveaux paragraphes suivants:

> *«19. Tous les niveaux de gouvernement devraient servir l'intérêt public plutôt que l'intérêt particulier. Des Etats exerçant leurs fonctions correctement, et ainsi digne de respect, devraient résister aux abus de pouvoir politique, administratif ou judiciaire, les comportements contraires à l'éthique comme la corruption ou le favoritisme ainsi que l'influence indue des médias ou des lobbies politiques. En même temps, les Etats devraient encourager la croissance économique et promouvoir la cohésion sociale. Cependant, faute d'efforts pour poursuivre de telles orientations politiques équilibrées, la désillusion des citoyens à l'égard de leurs décideurs continuera à s'accentuer.*
>
> *20. Les "Douze principes de bonne gouvernance démocratique au niveau local" donnent une orientation utile. Ils ont été adoptés en mars 2008 par le Comité des Ministres dans le cadre de sa "Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local", qui s'applique à tous les niveaux de gouvernement dans leurs formes actuelles en Europe.»*

Amendement M (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 20.1, remplacer les mots «en la constituant au niveau transnational», par les mots suivants:

> *«(…) en la renforçant au niveau transnational».*

Amendement N (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 20.2, remplacer la phrase «en vue de concevoir un plan d'action concerté» par la phrase suivante:

> *«de manière à consolider le rôle du Conseil de l'Europe en tant que "gardien" de la démocratie au sein de la Grande Europe, notamment dans la lutte contre les mouvements extrémistes résultant en partie des actuelles politiques européennes».*

Amendement O (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 20, insérer le nouveau paragraphe suivant:

> *«L'Assemblée appelle plus particulièrement les parlements nationaux à exercer leur rôle clé pour la défense de la démocratie représentative en Europe, à réfléchir et émettre des conseils sur la manière dont la démocratie moderne pourrait s'adapter, et entreprendrait également dans le cadre de son propre travail d'essayer de faciliter ce but au sein des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.»*

C. Exposé des motifs, par Earl of Dundee, rapporteur pour avis

1. Le rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie décrit la notion de démocratie telle qu'on l'entend aujourd'hui et les diverses menaces auxquelles elle est confrontée. L'introduction exhaustive nous rappelle également les précédentes discussions sur la démocratie qui ont eu lieu au sein de l'Assemblée parlementaire et présente des évaluations de l'état de la démocratie provenant d'autres sources. En outre, le texte examine les principaux défis posés aux sociétés démocratiques, notamment en temps de crise économique. Il conclut en constatant qu'un «Etat solide» et une démocratie forte vont main dans la main à l'échelle nationale. Cependant, cet avis est relativisé par rapport à deux aspects: premièrement, par rapport au fait que la démocratie nationale est trop éloignée et indirecte, et devrait donc devenir plus directe; deuxièmement par rapport au fait que les institutions européennes actuelles ne sont pas suffisamment démocratiques et devraient donc le devenir afin de gagner en confiance et légitimité.

2. La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable soutient un certain nombre de conclusions tirées du texte. Elle soutient que les causes profondes de la crise financière et économique sont d'abord à trouver dans des politiques mal orientées, telles que celles autorisant le refinancement de sociétés privées par des fonds publics (comme indiqué au paragraphe 13 du projet de résolution). La commission soutient la recommandation aux Etats membres du Conseil de l'Europe visant à renforcer la réglementation des marchés financiers et à examiner l'introduction de taxes sur les transactions financières, tout en développant des stratégies axées à la fois sur la réduction des dettes et sur la préservation de la croissance et de l'intégration sociale (paragraphe 15).

3. Toutefois, une bonne partie de l'analyse principale de l'exposé des motifs n'est pas reflétée par le projet de résolution. Parmi les thèmes abordés de manière insuffisante dans ce projet se trouvent ceux de la démocratie directe et de la citoyenneté active, du développement de ces dernières, les éléments constitutifs d'une démocratie solide et un plaidoyer pour plus de légitimité démocratique au niveau européen. Des amendements sont donc proposés de façon à soutenir la coordination au sein du texte et à rendre ses messages plus précis. D'autres amendements reflètent tout simplement d'autres développements récents qu'il convient de mentionner. Enfin, jugés essentiels par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, d'autres amendements proposent un lien avec des instruments existants du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie.

4. *L'amendement A* reflète les débats les plus récents de l'Assemblée abordant la crise financière et économique actuelle. Pendant la troisième partie de session de juin 2012 (25-29 juin 2012), trois rapports vont être débattus qui explorent sous différents angles les menaces pour la démocratie engendrées par la crise actuelle: ses conséquences pour les droits sociaux et démocratiques, ses conséquences pour les collectivités locales et régionales et la manière dont la jeune génération est touchée. Puisque ces thèmes sont étroitement liés au texte du rapporteur, c'est l'occasion ici de les relier entre eux de manière constructive.

5. *L'amendement B* concerne le droit à être protégé contre les marchés et les forces économiques. Il cherche à fournir plus de clarté du texte en revisant la référence actuelle aux «besoins essentiels des peuples et de la nature».

6. *L'amendement C* concerne l'extrémisme politique et recommande fortement que la menace qu'il représente pour la démocratie européenne soit reconnue et contrôlée.

7. *L'amendement D* concerne un autre aspect de refinancement de sociétés privées par des fonds publics qui ne génère pas nécessairement une charge fiscale supplémentaire. Car, alors que dans certains pays l'Etat peut prêter de l'argent à des sociétés privées à des conditions avantageuses pour le contribuable, la procédure reste néanmoins relativement opaque.

8. *Les amendements E et F* s'expliquent par eux-mêmes.

9. *L'amendement G* concerne la légitimité démocratique au niveau européen. Ainsi, en connexion avec le paragraphe 17, il lance un appel à un renforcement de la coopération transnationale.

10. *Les amendements H, I et J* se réfèrent au paragraphe 18. En supprimant toute référence à des idées qui ne semblent pas essentielles, leur but est de faire de la place pour des notions plus pertinentes, suggérées dans les amendements suivants. En tout cas, la notion très générale d'«apprentissage social» peut très bien s'intégrer dans une définition plus ciblée déjà soutenue par l'Assemblée: *l'amendement K* propose donc d'ajouter une référence au texte correspondant adopté par l'Assemblée lors de sa deuxième partie de session d'avril 2012 sur «La promotion d'une citoyenneté active en Europe». Le but serait d'introduire davantage d'éléments de démocratie directe dans les régimes représentatifs actuels. Ce texte et le rapport qui y est lié avaient été écrits par le rapporteur du présent avis.

11. *L'amendement L* recommande deux nouveaux paragraphes. Ceux-ci se basent sur les idées développées dans l'exposé des motifs. Ainsi, l'amendement se réfère d'abord à la définition d'un «Etat solide» et à l'identification de mesures requises pour rendre les Etats solides. Deuxièmement, l'amendement insiste sur le lien à établir nécessairement avec tous les échelons de gouvernement et de démocratie, cela en se référant à l'instrument qui fait la promotion de ces buts: les «Douze principes de bonne gouvernance démocratique au niveau local», adoptés en mars 2008 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et conçus à l'origine pour le niveau local.

12. *L'amendement M* propose de remplacer «constituant» par «renforçant» afin de ne pas laisser entendre qu'il sera nécessaire de constituer une instance transnationale supplémentaire, mais plutôt qu'il convient de renforcer la légitimité démocratique des institutions existantes.

13. *L'amendement N* recommande de remplacer la promotion d'un plan d'action concerté par celle du Conseil de l'Europe en tant que «gardien» contre les mouvements extrémistes. Deux arguments peuvent être présentés contre le soutien d'un «plan d'action concerté». Premièrement, de tels plans sont en effet extrêmement complexes et difficiles à mettre en œuvre. Deuxièmement, chaque essai entrepris ces dernières années a eu un impact très réduit. Il paraît donc opportun de ne pas perdre du temps et de l'énergie à un plan d'action de plus, et de se servir d'un instrument plus concret, par exemple un «agenda pour la sauvegarde de la démocratie en Europe». L'approche spécifique et la mise en œuvre, cependant, resteront à déterminer une fois le processus lancé.

14. Enfin, *l'amendement O* fait appel aux parlements nationaux – principaux acteurs et garants des démocraties représentatives modernes – et à la responsabilité qui est la leur d'engager des débats nationaux sur l'état de la démocratie et le rôle de l'Etat, tout en attribuant un rôle à l'Assemblée parlementaire dans ces débats.