



THE REPUBLIC OF CYPRUS
LA REPUBLIQUE DE CHYPRE



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Conseil de l'Europe Forum pour l'avenir de la démocratie

**13-14 octobre 2011
Limassol, Chypre**

Strasbourg, le 5 septembre 2011

FFD (2011) 4.2B

L'interdépendance de la démocratie et de la cohésion sociale : renforcer la représentation et la participation démocratique par le dialogue public et l'engagement civique

Document d'orientation pour la séance de travail 2B : Créer et améliorer les structures permettant d'évoluer vers des sociétés démocratiques durables et cohésives

Document élaboré par le professeur Peter Taylor-Gooby,
Ecole de politique sociale, de sociologie et de recherche sociale,
Université du Kent

*Les opinions exprimées dans ce document sont de la responsabilité de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe*

Introduction : l'importance du contexte social

Les structures qui soutiennent le développement des sociétés démocratiques fonctionnent elles-mêmes dans un certain contexte social. L'environnement européen connaît actuellement des changements rapides, dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- un niveau d'éducation relativement élevé, qui continue d'augmenter. Les populations sont plus à même de comprendre les rouages de la société dans laquelle elles vivent et se sentent plus confiantes pour y participer ;
- de nouvelles technologies de communication interactives. Les progrès de l'électronique améliorent la capacité d'accéder à l'information et de la diffuser. Ils permettent aussi aux gens de communiquer et de se mobiliser en faveur des questions qui les concernent. Mais ils peuvent également faciliter la constitution de groupes fermés ou d'« enclaves », définis par un accès à un réseau de communication spécifique ;
- le creusement des inégalités sociales liées au revenu et à la richesse depuis le milieu des années 1970, dû à l'évolution des pratiques de travail et à la croissance rapide des marchés internationaux très concurrentiels concernant les capitaux et les compétences professionnelles. Cette conséquence est particulièrement marquée dans les pays anglo-saxons et dans une certaine mesure dans le bassin méditerranéen. La concentration de richesses entre les mains de quelques minorités tout en haut de l'échelle permet à des minorités aisées d'exercer une influence disproportionnée. Les catégories situées en bas de l'échelle peuvent se sentir exclues et avoir moins envie de participer. Il est difficile d'évaluer l'impact de la récession sur cette tendance durable ;
- les migrations en Europe et vers l'Europe. L'immigration tend à accroître la diversité sociale et culturelle et à élargir le vivier de compétences. Cette diversité croissante peut favoriser la montée des partis d'extrême droite car les immigrants sont perçus par certains groupes de population établis qui se sentent eux-mêmes sous pression comme des concurrents pour des emplois, des formations et des logements qui se font rares ;
- la crise économique et les plans de relance. La crise bancaire de 2007 et la récession qui a suivi ont affecté à maints égards les économies européennes et les groupes sociaux qui les composent. L'impression que de précieux services publics sont démantelés ou que certaines catégories telles que les banquiers ou les riches n'acquittent pas une part équitable de l'impôt peut mettre la démocratie à rude épreuve, d'autant que les salaires baissent et le chômage augmente, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et les jeunes ;
- la diversité des institutions démocratiques en Europe, qui se caractérisent notamment par des systèmes de gouvernement majoritaires ou axés sur la recherche d'un consensus, des Etats fédéraux ou unitaires, le rôle variable des institutions de la société civile telles que les syndicats, les ONG ou les groupes religieux, ainsi que différents niveaux de participation des minorités et des femmes. Toutes ces différences offrent de réelles possibilités de tirer des enseignements et montrent que les enjeux démocratiques peuvent être abordés de diverses façons dans divers pays.

Il existe d'autres facteurs contextuels à long terme, comme les effets du changement climatique et le fait que l'Occident est de moins en moins au cœur de l'activité économique et géopolitique. Ces questions ne seront pas examinées dans le présent document, car leur impact fait l'objet d'un vaste débat.

Le contexte dans lequel les démocraties européennes s'efforcent de créer et d'améliorer les structures démocratiques recèle à la fois des possibilités et des difficultés. Le niveau d'éducation plus élevé, les nouvelles technologies interactives et les contacts plus nombreux avec divers groupes sont autant de possibilités de renforcer les institutions démocratiques intégratives. A l'inverse, les inégalités croissantes, le racisme, l'islamophobie et les conséquences de la crise économique remettent en question la capacité à maintenir des démocraties ouvertes et cohésives. Dans ce document, nous nous intéresserons donc aux solutions qui existent pour renforcer les effets positifs sur les institutions et les citoyens.

1. Comment les institutions peuvent-elles sensibiliser à l'importance de la responsabilité, de l'ouverture et de la compétence interculturelle et établir des partenariats plus étroits avec la société civile et avec leurs groupes d'utilisateurs ?

Le passage à un environnement concurrentiel dans les cadres où se côtoient acteurs non étatiques (à but lucratif ou non lucratif) et acteurs étatiques, en vertu de la « nouvelle gestion publique », soulève des questions particulières pour la démocratie. Les acteurs privés sont parfois tiraillés entre l'intérêt commercial et l'intérêt public face aux pressions pour une plus grande transparence. Les pressions financières actuelles illustrent de manière particulièrement aiguë le dilemme entre la rentabilité (qui peut conduire à ouvrir le marché à la concurrence) et la démocratie (qui peut nécessiter des investissements dans les compétences civiques et les institutions pour permettre aux citoyens de s'opposer aux différents acteurs).

Les réponses réalistes à ces questions relèvent de deux catégories : la première vise à responsabiliser et aider les citoyens afin que les pressions positives pour une meilleure pratique démocratique se renforcent dans toute la société. Cela passe notamment par l'éducation civique, dont l'objectif est d'informer les citoyens de leurs droits, et par la création de contre-institutions, parallèlement aux organes qui fournissent des prestations et des services, pour soutenir les citoyens et leur permettre de faire valoir leurs droits démocratiques. Le succès de telles institutions exige des médias ouverts et de grande qualité, ainsi qu'un certain sens de l'efficacité. Il dépend également de l'expérience acquise pour faire respecter les droits et mettre en œuvre des changements par le biais de processus démocratiques. La seconde catégorie de réponses vise à modifier les pratiques au sein des institutions : transparence accrue des structures et pratiques institutionnelles, mesures destinées à garantir la représentation des minorités à différents niveaux dans les institutions et à contrôler les progrès réalisés en ce sens, formation du personnel tout au long de la vie professionnelle, etc.

Questions à débattre :

1. Comment accroître la transparence des institutions dans les sociétés démocratiques ?
2. Sur quelles institutions devons-nous nous pencher ? Faut-il inclure les médias, le lieu de travail et la communauté, et les institutions formelles du système politique ?
3. Quel est le meilleur moyen de dispenser une bonne éducation en matière de protection sociale et de droits sociaux ?
4. Comment les contre-institutions devraient-elles être financées et gérées ?
5. Comment les institutions peuvent-elles répondre aux demandes pressantes en faveur de la rentabilité et à l'engagement démocratique auprès des usagers ?

2. Qu'est-ce qu'un « utilisateur éduqué » en matière de structures et de processus démocratiques ? Comment faire pour que tous les utilisateurs soient pleinement informés sur les choix qui s'offrent à eux ?

Eduquer les « utilisateurs » suppose non seulement de sensibiliser aux droits et devoirs, de dispenser un enseignement et de consolider les acquis par des formations complémentaires pendant la vie professionnelle, mais aussi d'adopter des mesures pour donner à chaque citoyen la confiance nécessaire pour exercer ces droits et remplir ces devoirs et l'aider à y parvenir. Cette confiance peut être renforcée par la participation aux institutions démocratiques qui sont perçues comme efficaces tout au long des études et dans le cadre de la vie locale et citoyenne. Les institutions en question pourraient être chargées de gérer les services sociaux locaux (prise en charge des personnes âgées, garde d'enfants, parcs et espaces publics, logements ou réseaux de transport, etc.), de manière à inciter les individus à participer et à constituer un capital social démocratique. En outre, l'existence d'une contre-structure d'institutions qui s'occupent des droits civiques et sociaux et disposent d'un personnel capable de conseiller et d'aider les individus à affronter les organisations étatiques et les prestataires de services publics est nécessaire pour que les droits démocratiques soient mis en œuvre dans la pratique.

Questions à débattre :

1. Comment concevoir l'éducation civique pour qu'elle intègre des possibilités de participation aux institutions démocratiques et des informations sur les droits des citoyens ?
2. Comment prolonger ces processus au-delà de la durée des études ?
3. Comment peuvent-ils être renforcés dans le cadre d'une structure institutionnelle parallèle à l'Etat ? Cette question devient à la fois plus pressante et plus difficile au fur et à mesure que le secteur privé s'étend vers les missions traditionnelles de l'Etat et que la concurrence de marché se généralise dans les services publics.

3. Comment les processus participatifs peuvent-ils contribuer au développement des pratiques démocratiques dans la vie quotidienne, par exemple sur le lieu de travail ?

Le Traité de Maastricht prévoyait la création de comités d'entreprise. Si le rôle et l'influence de ces derniers varient considérablement, la plupart fonctionnent comme des organes consultatifs. On entend souvent dire que la majorité des gens ne s'investissent dans une activité citoyenne que s'ils sont convaincus qu'elle donnera des résultats positifs. Les institutions conçues pour développer les pratiques démocratiques doivent avoir la capacité de changer certains aspects de la vie des gens. Les participants réclament un soutien concret pour comprendre et promouvoir leurs propres droits. Ils ne peuvent s'engager de manière démocratique que s'ils sont égaux en matière de statut, de ressources et d'information.

Ce type d'institution peut être développé ou étendu à d'autres domaines de la vie sociale, comme dans les exemples précédents, entre autres la gestion des écoles, des hôpitaux et cliniques, des centres d'accueil de jour et d'autres établissements du même genre. Un dilemme se pose entre la gouvernance démocratique participative, souvent perçue comme englobant les institutions locales, et le degré d'inégalité au sein des régions ou nations, ce qui soulève la question de la répartition des ressources entre les différents groupes sociaux ou les différentes régions d'un pays, ainsi que celle des compétences exercées aux différents niveaux de la démocratie locale et nationale.

Questions à débattre :

1. Comment trouver un équilibre entre la démocratie participative à un niveau local et la démocratie représentative à l'échelle nationale ?
2. Jusqu'à quel point peut-on garantir une sphère de compétence aux institutions démocratiques sur le lieu de travail et dans la vie sociale, afin que les personnes souhaitent s'y investir ?
3. Comment remédier aux inégalités de savoir et de ressources entre les participants dans les comités d'entreprise et les institutions similaires ?

4. Comment la société civile peut-elle trouver les ressources dont elle a besoin pour se moderniser et devenir plus participative ?

Les catégories d'institutions participatives susmentionnées qui existent au niveau local ou au niveau des comités d'entreprise ne nécessitent pas de ressources importantes. Il faut simplement apporter un certain soutien en matière d'éducation et de formation, ainsi que pour fournir des informations sur les droits et les enjeux et aider ceux qui souhaitent participer. Il convient de le faire par des canaux distincts des institutions elles-mêmes, de manière à garantir l'indépendance.

En revanche, la question des ressources est beaucoup plus cruciale dans le contexte social inégalitaire évoqué plus haut, qui permet aux groupes aisés de défendre efficacement leurs intérêts et d'exercer un contrôle sur l'information et les attitudes. La solution consiste par exemple à garantir la liberté, l'activité et la diversité des médias, la transparence des dons politiques et du lobbying, et le soutien à l'engagement démocratique. Mais la montée de l'extrême droite et des partis politiques xénophobes, dans un contexte marqué par la stagnation économique, une concurrence exacerbée pour les emplois et les logements et des présupposés culturels incompatibles, peut soulever d'autres questions liées à l'inclusion et l'exclusion. La législation formelle en matière de non-discrimination et d'égalité permet dans une certaine mesure de résoudre ces questions. Reste à savoir, entre autres, s'il est possible d'édifier ainsi une société inclusive, sans manifester un engagement positif à l'égard du multiculturalisme ou une volonté de valoriser sa contribution au dynamisme social, au débat d'idées et aux ressources culturelles qui existent dans une société.

Questions à débattre :

1. Dans quelle mesure faut-il veiller à l'indépendance des ressources des institutions sociales pour garantir la bonne gouvernance démocratique de ces institutions ?
2. Quelles sont les implications des politiques visant à garantir que les institutions démocratiques atteignent leurs objectifs en matière de régulation des médias et de lobbying et d'influence politiques ?
3. Dans quelle mesure l'égalité des ressources et un environnement social inclusif sont-ils nécessaires au bon fonctionnement des institutions démocratiques ?

Conclusion : l'importance d'un contexte en évolution

Dans le présent document, nous avons commencé par souligner que le contexte et son évolution étaient des éléments importants pour évaluer les conditions assurant le bon développement d'institutions démocratiques cohésives. Il semble que l'aggravation des inégalités sociales et l'augmentation des pressions qui pèsent sur l'inclusion et la cohésion doivent être prises en compte dans toute réflexion sur les institutions démocratiques. L'adoption de mesures politiques formelles concernant par exemple les droits sociaux redistributifs, l'accroissement des ressources disponibles pour les plus défavorisés, la liberté des médias, la liberté de l'information, les droits à la non-discrimination et à l'égalité des citoyens peut contribuer à résoudre ces problèmes. Cependant, pour créer une société dans laquelle la démocratie et la cohésion se renforcent mutuellement, il peut aussi être nécessaire de faire évoluer les pratiques sociales et les valeurs, en changeant les mentalités pour valoriser ceux qui échouent sur le marché du travail et éliminer le risque d'une stigmatisation handicapante, et en s'attachant à promouvoir un multiculturalisme positif.

Quelques éléments pour les résultats et conclusions du Forum

1. Un certain nombre de mesures peuvent contribuer à traiter la question immédiate de la création et du renforcement des institutions démocratiques cohésives : l'éducation et la formation aux droits civiques et sociaux ; l'expérience de participer à des institutions dans lesquelles ces droits sont exercés et d'obtenir des résultats positifs au niveau local ou au niveau des comités d'entreprise ; l'allocation de ressources et plus particulièrement la création de contre-institutions, parallèlement aux structures officielles des services publics, destinées à soutenir les citoyens et leur permettre de contester ces dernières.

2. Ces mesures n'auront pas d'effet majeur si rien n'est fait pour modifier les éléments du contexte social plus général qui nuisent au progrès vers une démocratie plus cohésive, à savoir le creusement des inégalités – en particulier son impact sur le pouvoir extra-démocratique tout en haut de l'échelle et sur l'exclusion effective tout en bas de l'échelle – ainsi que l'importance croissante des politiques d'extrême droite, qui sapent les valeurs nécessaires pour soutenir l'inclusion.