

« Société civile » ou peuple européen ? L'Union européenne à la recherche d'une légitimité politique

HÉLÈNE MICHEL

Depuis le milieu des années 1990, « la société civile » est devenue un acteur à part entière du fonctionnement de l'Union européenne. Mieux, elle permet désormais de légitimer les institutions qui dialoguent avec elle, les politiques publiques qui la concernent et les agents qui s'en réclament.

Ce phénomène n'est pas inédit. Il y a déjà longtemps que des observateurs constatent, dans des conjonctures particulières, des « retours de la société civile »¹ dans les discours politiques soucieux de critiquer l'État et de redéfinir la forme de ses relations avec tout ce qui se situe – ou devrait se situer – en dehors de lui. En France comme dans d'autres pays, on constate un engouement certain pour « la société civile » et les vertus qu'elle est censée contenir². Mais au niveau européen, la diffusion de la notion prend un tour particulier dans la mesure où elle ne consiste pas seulement en une rhétorique susceptible de rassembler pour plus de démocratie. La « société civile » donne en effet lieu à une véritable politique publique de la part des institutions communautaires. Sa participation est désormais érigée en principe de « bonne gouvernance », selon les recommandations de la Commission européenne dans son Livre blanc de 2001³. Cette injonction est d'ailleurs inscrite dans le traité de Lisbonne soumis à ratification qui rappelle que « les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » (art. 8B-alinéa 2). Même ceux qui ne cachent pas leur scepticisme à l'égard d'une « société civile » volontiers magnifiée n'osent guère critiquer ces tentatives des institutions européennes de faire aimer l'Europe et dissiper un sentiment de méfiance à l'égard d'un système jugé technocratique, qui ne serait fait que par des élites pour des élites.

1. Voir par exemple les contributions réunies dans Curapp, *La société civile*, 1986, Puf, et en particulier la contribution de Danièle Lochak, « La société civile: du concept au gadget », p. 44-75
2. Cf. Michel Offerlé, *La société civile en question*, La Documentation française, 2004.
3. *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*, juillet 2001. Disponible sur: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf

Un consensus relativement large semble s'être ainsi formé sur les vertus de la « société civile » dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques européennes. Pourtant, ni le contenu de « la société civile » ni les formes de sa participation ne semblent stabilisés. Ce qui laisse place à des usages fort différents, la « société civile » tendant, peu à peu, à se substituer au peuple européen.

L'improbable institutionnalisation de « la société civile »

Aujourd'hui, la définition en vigueur de « la société civile » est celle qu'avaient discutée et finalement retenue les membres du Comité économique et social européen (CESE) en 1999⁴.

- « La société civile organisée comprend en particulier :
- ce que l'on appelle les *acteurs du marché du travail*, c'est-à-dire les partenaires sociaux ;
 - les organisations représentatives des milieux socioéconomiques, qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens restreint ;
 - les ONG (Organisations non gouvernementales) qui unissent les personnes sur des causes communes, par exemple les organisations de protection de l'environnement, les organisations de défense des droits de l'homme, les associations de consommateurs, les associations caritatives, les organisations scolaires et de formation, etc. ;
 - les organisations de base (c'est-à-dire les organisations issues du centre et de la base de la société et poursuivant des objectifs axés sur leurs membres), par exemple les mouvements de jeunesse, les associations familiales et toutes les organisations de participation des citoyens à la vie locale et municipale ;
 - les communautés religieuses. »

Les différents agents des institutions européennes reprennent cette définition selon laquelle toute organisation, quels que soient sa taille, sa nature (à but lucratif ou non), sa couverture géographique ou les intérêts qu'elle défend, fait partie de cette « société civile » et, en tant que telle, doit être écoutée voire sollicitée.

4. Comité économique et social européen, « La société civile organisée au niveau européen. Actes de la première convention, Bruxelles, 15 et 16 octobre 1999 », p. 22. (JOC 329 du 17.11.1999).

Toutefois cette définition, en gestation et en discussion dès le sommet d'Amsterdam (1996), est loin de faire l'unanimité parmi les agents des institutions européennes. D'une part parce qu'elle ne semblait concerner *a priori* que le CESE qui réfléchissait, sous l'impulsion d'un nouveau secrétaire général (Patrick Venturini) et d'une nouvelle présidente (Béatrice Rangoni Machiavelli), au moyen de reconquérir un rôle parmi les institutions communautaires et une légitimité en tant qu'institution représentative⁵. En se définissant comme « un pont entre l'Europe et la société civile organisée », le CESE entendait être la voix des différents intérêts européens débordant les seuls intérêts socioprofessionnels. D'autre part parce qu'au Parlement européen, comme à la Commission européenne, on ne voit guère l'utilité d'une telle notion. Pour la plupart des commissaires, comme pour les hauts fonctionnaires des directions générales, la « société civile » reste une fiction de philosophes à partir de laquelle on peut réfléchir sur la nature de l'Union européenne et sur le lien qui unit les citoyens à cet « objet politique non identifié », mais qui s'avère hors de propos dès qu'il s'agit d'œuvrer pour l'intérêt général européen. Les eurodéputés, une fois n'est pas coutume, semblent d'ailleurs se ranger à cet avis alors dominant au sein de la Commission : élus directement par les citoyens, eux seuls représentent légitimement le peuple européen. Aucune autre voie que celle de la démocratie représentative ne semble souhaitable et même possible pour ce faire.

Pourtant, lorsque la Commission européenne publie son Livre blanc⁶ en faisant de la « participation de la société civile » un principe de bon gouvernement, une partie de ces résistances semble avoir disparu. Les différentes organisations de « la société civile », qu'il s'agisse d'entreprises, de groupements professionnels, de réseaux d'ONG, d'associations de défense de citoyens, ou de bureaux de représentation de régions, permettraient désormais d'élaborer des décisions au plus près des revendications sociales et des attentes des citoyens envers l'Europe. En contact direct et permanent avec les réalités socioéconomiques, elles contribueraient à une plus grande efficacité des actions de l'Union européenne, davantage ciblées sur des besoins clairement identifiés et plus efficacement mises en œuvre grâce à ces « acteurs de terrain ».

5. Stijn Smismans, « European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests », *European Law Journal*, 2002, 9 (4), p. 473-495; Stijn Smismans, (dir.), *Civil Society and Legitimate European Governance*, Edward Edgard, 2005.

6. *Gouvernance européenne, op. cit.*

Les fonctionnaires des différentes directions générales de la Commission pourraient non seulement se procurer de l'information et de l'expertise à moindre coût mais encore s'assurer d'un soutien et d'une certaine légitimité politique en travaillant avec cet ensemble hétérogène de représentants de « la société civile ». Mais en donnant ainsi directement une place et un rôle aux organisations économiques et sociales dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques européennes, la Commission suscite de fortes oppositions de la part des membres du Comité économique et social et du Parlement européens qui y voient une manière de court-circuiter, voire de dévoyer la représentation démocratique. D'aucuns dénoncent un processus d'institutionnalisation du *lobbying*, d'autres rappellent que la seule légitimité politique réside dans l'élection au suffrage universel.

Sans que le débat ne soit tranché, à peine dix ans après le Livre blanc, toutes les directions générales de la Commission européenne, avec plus ou moins de zèle, semblent se conformer à cet impératif de « dialogue civil » : les consultations et les réunions avec les différentes parties concernées (*stakeholders*) font désormais partie des bonnes pratiques administratives au point qu'il a fallu inventer un mot pour la désigner : le *stakeholdership*. Parmi les eurodéputés, on ne s'émeut guère de ces méthodes, même si certains y voient une stratégie de la part de la Commission européenne pour renforcer la légitimité politique de ses propositions législatives. Eux-mêmes n'hésitent pas à recourir à « la société civile » pour obtenir de manière économique des informations et prendre connaissance des revendications qu'ils pourraient éventuellement relayer. « La société civile » est aussi courtisée par le Comité économique et social européen qui espère, avec la création d'un Groupe de liaison avec la société civile, rester associé à ces organisations ayant un accès direct et légitime aussi bien aux fonctionnaires de la Commission européenne qu'aux élus du Parlement européen. La « société civile » connaît une institutionnalisation sans précédent.

Les conditions d'un succès

Plusieurs éléments doivent être rappelés pour comprendre comment cette idée et ces pratiques de dialogue constant

avec les organisations de « la société civile » ont réussi à s'imposer dans ces différentes institutions, en concurrence entre elles, connaissant des oppositions fortes en leur sein et poursuivant des objectifs divers.

Le premier élément est la conjoncture de crise dans laquelle ces différentes réflexions, rarement concertées et parfois concurrentes, prennent place. En mars 1999 éclate le scandale de la Commission Santer qui conduit le Collège des commissaires à la démission⁷. Même si, de l'avis des différents observateurs des comportements électoraux, cette affaire n'a guère eu d'écho auprès des électeurs, le lien est vite fait entre le faible taux de participation électoral et la crise de confiance. Dans le même temps, les enquêtes Eurobaromètre révèlent une baisse de la confiance des Européens envers les institutions européennes⁸. Il n'en faut pas plus pour établir le diagnostic d'une crise de confiance dans le projet de construction européenne. On relit les événements passés à l'aune de cette crise, qu'il s'agisse d'événements militaires (guerre en ex-Yougoslavie), diplomatiques (crise du Kosovo) ou sanitaires (crise dite de la « vache folle »). On craint que l'agenda des négociations pour l'entrée de nouveaux États membres n'en soit affecté. On confirme ce diagnostic avec le « non » danois à l'adoption de l'euro plus d'un an plus tard. Crise de légitimité du projet européen, crise de confiance dans les institutions européennes et crise de représentation attestée par la baisse continue des taux de participation aux élections européennes sont tout à tour évoquées comme des symptômes différents d'un même problème. Se répondant et se renforçant mutuellement, elles finissent par faire système pour décrire et expliquer le « déficit démocratique » dont souffrirait l'Europe⁹. Ce diagnostic semble unanime et lorsque Romano Prodi est nommé président de la Commission européenne, un de ses principaux soucis est de remédier à cette crise de légitimité dont souffrirait l'Europe.

Il confie à un petit groupe d'experts (l'équipe gouvernance) le soin de faire des propositions pour remédier à cette crise. Sans modifier les traités, il s'agit de trouver les moyens d'améliorer non seulement le fonctionnement de l'Union européenne mais aussi la perception qu'en ont les citoyens. Parmi les différentes propositions retenues dans

7. Sur la chute de la Commission Santer, cf. Didier Georgakakis, « La Commission européenne face au scandale. Lutte anti-fraude et nouvelle gouvernance européenne », dans Jean-Louis Briquet et Philippe Garraud, (dir.), *Juger la politique*, Presses universitaires de Rennes, 2001.

8. Voir la contribution de Philippe Aldrin dans ce dossier.

9. Voir notre article « Au delà du déficit démocratique », *Savoir/Agir*, n° 3, janvier 2008.

le Livre blanc, la participation accrue de « la société civile » occupe une place de choix. Elle constitue à la fois l'objectif et le moyen des réformes proposées pour rapprocher les institutions des citoyens européens et renforcer l'efficacité des politiques de l'Union européenne. Elle permettrait en effet de réduire le « déficit démocratique » en substituant à une démocratie représentative « en panne » une démocratie plus directe donnant une place et un rôle aux organisations économiques et sociales dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques européennes. Le chef de l'équipe gouvernance, Jérôme Vignon, proche de Jacques Delors, est un fervent défenseur du mouvement associatif et du rôle de médiateur qu'il peut jouer entre ceux qui décident et ceux auxquels s'appliquent ces décisions. Il croit aux vertus de la négociation avec les partenaires sociaux, typique de la mouvance sociale-chrétienne à laquelle il appartient. S'inspirant du « dialogue social européen¹⁰ », il prône la mise en place d'un « dialogue » similaire pour les secteurs qui ne seraient pas couverts par les partenaires sociaux.

Mais ces réflexions et ces propositions auraient pu rester lettre morte si elles n'avaient pas trouvé des alliés capables à la fois de diffuser cette idée et de lui donner corps. Ces alliés se recrutent parmi deux catégories d'acteurs européens. La première est constituée de militants d'associations¹¹ qui, depuis la conférence intergouvernementale de 1996 à Amsterdam, œuvrent à une « Europe des citoyens ». On trouve par exemple des organisations fédéralistes, des réseaux d'associations comme le Forum permanent de la société civile, la Plate-forme des ONG européennes du secteur social ou encore ECAS (*European Citizen Action Service*) ou CEDAG (Comité européen des associations d'intérêt général). Ils forment le noyau dur de la « société civile » dont ils prétendent être les porte-parole. Ils se retrouvent parfaitement dans cette idée d'accroître la « participation de la société civile », idée qu'ils défendent depuis plusieurs années sans grand succès jusque-là. Ces militants d'une « Europe plus démocratique » car « plus proche des citoyens » entraînent derrière eux toute une série d'ONG agissant dans les secteurs sociaux et humanitaires, ainsi que dans les domaines de l'environnement, qui demandent que leur rôle soit véritablement reconnu dans le processus

10. Sur le rôle de la présidence Delors dans la mise en place du dialogue social européen, cf. Claude Didry et Arnaud Mias, *Le moment Delors. Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Peter Lang, 2005.

11. Cf. Julien Weisbein, « Sociogenèse de la société civile européenne », *Raisons politiques*, n° 10, mai 2003, p. 125-137.

d'élaboration et de mise en œuvre des actions publiques européennes.

La seconde catégorie d'alliés est constituée d'une fraction de l'administration communautaire qui se recrute principalement dans les directions générales Emploi et affaires sociales, Développement, Environnement. En leur sein, les fonctionnaires n'ont pas attendu les réflexions de l'équipe gouvernance pour tisser des liens avec les organisations syndicales, les ONG actives dans tel ou tel secteur et d'autres associations de terrain et pour les associer à différentes phases du travail d'élaboration et de mise en œuvre des politiques communautaires. Ils voient dans cette politique de « participation de la société civile » une forme de reconnaissance du travail qu'ils ont mené avec ces organisations et une légitimation de pratiques souvent dénoncées comme favorisant l'intrusion des intérêts privés dans les affaires publiques européennes. Forts de leur expérience, ils participent à l'élaboration du Livre blanc et à la promotion de ce « dialogue civil » qui n'est alors plus seulement une spéculation mais une réalité.

La convergence entre les promoteurs du Livre blanc et ces alliés potentiels ne va toutefois pas de soi. Si tous ont intérêt à la reconnaissance de la « société civile » et à la promotion du dialogue civil, tous ne sont pas d'accord sur les modalités de sa mise en œuvre car tous ne partagent pas la même conception de la « société civile ». Pour les uns, « la société civile » désigne toutes les organisations qui, en dehors des institutions européennes, travaillent avec elles. Pour les autres, la notion devrait exclure les forces du marché, c'est-à-dire aussi bien les entreprises que les organisations syndicales et professionnelles. La notion devrait être réservée aux seuls défenseurs désintéressés de causes. À cette divergence s'en ajoute une autre concernant les modalités du dialogue civil : si toutes les organisations sont également membres de « la société civile », comment organiser ce dialogue ? Jusqu'à quel point l'ouverture du cercle des contributeurs est-elle possible ? Qui retenir et sur quels critères ? Quelle valeur attribuer à chacune des contributions ?

Mais à la Commission on se garde bien de trancher et d'imposer des critères de représentativité, ce qui serait d'ailleurs contraire au principe revendiqué de l'ouverture

à « la société civile » et de sa participation accrue. On maintient le flou tant sur la notion elle-même que sur les modalités de l'association de « la société civile » au processus d'élaboration des politiques publiques. Et c'est précisément ce flou qui permet de passer outre les différentes conceptions : bien que chacun ne parle pas exactement de la même chose, personne ne peut s'opposer à cette promotion du dialogue civil, sauf peut-être les partenaires sociaux qui craignent que le dialogue social auquel ils participent ne soit altéré. Chacun peut espérer tirer profit de cette nouvelle politique. C'est parce qu'elle autorise des usages différents, voire contradictoires, que la notion connaît une diffusion si rapide dans des milieux si différents.

Des usages stratégiques d'une notion floue

Le dialogue avec « la société civile » donne en effet lieu à des investissements forts différents de la part des acteurs concernés, qu'il s'agisse de membres de l'administration communautaire ou de représentants d'organisations. Ensemble, ils vont contribuer à donner une réalité, non sans ambiguïté, à cette participation de « la société civile ».

Les représentants des intérêts économiques, qu'ils travaillent au sein d'un bureau de représentation d'entreprise, d'une association sectorielle ou d'un cabinet de consultants, se voient ainsi rebaptisés « membres de la société civile ». Bien qu'un peu étonnés et nullement dupes de ce changement de vocabulaire, ils apprécient cette substitution au terme de « groupes d'intérêt », trop souvent marqué à leur goût du sceau de la suspicion. Dans les rencontres avec les représentants des institutions européennes, ils n'hésitent pas à user de ce label censé leur garantir un accueil favorable en vertu de l'intérêt général auquel ils concourent. En tant que « forces du marché », ils savent que certains de leurs interlocuteurs les excluent de « la société civile », comprise comme l'apanage des organisations mobilisées autour d'enjeux jugés publics, par opposition aux intérêts privés qu'ils défendent. D'ailleurs, la plupart des représentants des organisations travaillant dans les domaines humanitaires, environnementaux ou sociaux n'apprécient guère cet usage qu'autorise une définition large de « la société civile ».

Mais dans le même temps, ils acceptent cette stratégie qui est susceptible de renforcer la reconnaissance du rôle des organisations intermédiaires dans la « gouvernance européenne » et l'institutionnalisation de leurs relations avec les institutions européennes.

Chacun semble ainsi pouvoir tirer parti de cette définition large de la « société civile ». Même les parlementaires, qui en sont par définition exclus, n'hésitent pas à se réclamer de « la société civile » lors des campagnes électorales et, parfois, durant l'exercice de leur mandat : contre les « professionnels de la politique » qui seraient trop éloignés de ceux qu'ils prétendent représenter, cette qualité constituerait une ressource nécessaire pour faire de la politique en Europe. À croire que, désormais, c'est « la société civile » qui est souveraine en Europe ! ■