

« DIALOGUE CIVIL », « GOUVERNANCE » ET SOCIÉTÉ CIVILE

Depuis quelques années déjà, la Commission européenne se soucie du « dialogue civil ». Elle s'interroge sur les moyens de rapprocher les institutions européennes des citoyens et, pour cela, elle a publié un *Livre blanc sur la gouvernance* (C.C.E., 2001, 1). L'analyse des enjeux de certains changements envisagés pour la prise de décision des institutions européennes met en lumière les risques de dilution du politique qu'ils peuvent entraîner. La notion de « gouvernance », qui propose l'application de critères économiques à la sphère politique, évacue deux notions clés du politique : celle de pouvoir, et celle de conflit. Les dispositifs de « dialogue civil » et de « gouvernance », loin de contribuer à la participation citoyenne en Europe, signifient une nouvelle étape dans la transformation de la « chose publique » en espace de compétition entre groupes d'intérêt.

PAR ISABELLE DARMON

Au début des années nonante, la Commission européenne commence à s'intéresser au « dialogue civil », entendu comme un processus de consultation, non encore institutionnalisé, des représentants de la « société civile » par les institutions européennes. Certes, représentation des citoyens (à travers le Parlement) et concertation (au travers du dialogue social européen) existent. Cependant, la Commission s'interroge sur les moyens de rapprocher les institutions européennes des citoyens, souci auquel la pression d'une partie du monde associatif n'est pas étrangère. La recherche d'« approfondissement » du caractère démocratique de l'Union s'est traduite par la mise en place, ces deux dernières années, d'un processus d'élaboration d'un *Livre blanc sur la gouvernance*, aujourd'hui publié.

Cet objectif s'appuie sur un diagnostic critique, élaboré par la cellule de prospective de la Commission, des causes du fossé croissant qui sépare l'élaboration des politiques de l'Union et les préoccupations des citoyens. Il s'inscrit dans une réflexion plus générale sur la place et sur la conception du politique dans l'Union européenne. Le choix du terme de « gouvernance » est significatif : les critères de « bonne gouvernance » sont en effet ceux de l'« ouverture », de la participation, de la « responsabilité » (*accountability*), de la cohérence et de l'efficacité. Il s'agit donc, en dehors de la participation, de critères de mise en œuvre qui peuvent aussi bien s'appliquer à une politique d'entreprise qu'à une politique publique, nationale ou communautaire. Nous aurons l'occasion d'expliquer plus avant comment la participation prévue par la Commission, est en cohérence avec cette managérialisation de la politique. En tout état de cause, dans un tel système, les « affaires communes » n'ont plus à être ni gouvernées (ce qui impliquerait de les hiérarchiser) ni même négociées : c'est la somme des comportements individuels des organisations, toutes placées sur le même plan, qui produit la bonne gouvernance et huile les rouages du système économique, pour peu que soient respectés certains critères fondamentaux de gestion.

Les notions de dialogue civil et de gouvernance expriment donc une tension entre un souhait de débat participatif sur les orientations et les choix (une activité politique au sens plein du terme) et des critères de « meilleure lisibilité » et de meilleure « efficacité » du projet européen, ce qui renvoie à des préoccupations de communication externe et de gestion. Les objectifs de lisibilité et d'efficacité sont cependant largement dominants dans les discours comme dans les documents traitant de la gouvernance de l'Union, ainsi que dans les pratiques actuelles de dialogue civil. La représentation sous-jacente de la société civile, appelée à participer à ces processus, est celle d'un ensemble de groupes d'intérêts négociant leur influence respective plus que l'espace autonome de construction de la citoyenneté qu'elle devrait être.

UN DIAGNOSTIC SÉVÈRE

Le diagnostic établi par la cellule de prospective comme base des travaux sur la gouvernance en vue du Livre blanc, aujourd'hui publié, est d'une sévérité salutaire: il s'agissait, ni plus ni moins, d'une remise en cause des processus politiques mis en place depuis les débuts de la construction de la Communauté européenne, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (Lebessis et Paterson). Quatre problèmes essentiels y étaient soulevés. Premièrement, une perte de confiance dans la toute-puissance de l'expertise technique « qui (prétend) faire l'économie d'un authentique débat ». En effet, souvent, l'appel à des experts masque un choix politique. Deuxièmement, la perception d'un déficit de légitimité et de contrôle démocratique, en particulier du fait du monopole exercé par « un groupe restreint d'acteurs puissants, bénéficiant d'une forte représentation professionnelle » des exercices de consultation informelle. Troisièmement, le compartimentage des politiques de l'Union tend à « masquer (la) complexité (et) à dissimuler les interdépendances entre les différents domaines d'action », avec pour

EUROPE

résultat une gestion « désordonnée, dont la crise de la vache folle est l'illustration ». La tendance à réserver les consultations à un petit nombre d'acteurs puissants ne fait que renforcer cette segmentation. Et enfin, le manque de décentralisation de l'action européenne.

Ces problèmes sont au cœur de l'enjeu de démocratisation des institutions européennes. Mais leur mise au jour vient également révéler la véritable nature des dispositifs de gouvernance supposés résoudre ces problèmes : ne risque-t-on pas de substituer, contre la volonté initiale, des critères de gestion à des critères de participation et, en fait d'approfondissement démocratique, d'assister plutôt à une dilution du politique ? En effet, les dispositifs proposés pourraient conduire davantage à une légitimation du fonctionnement actuel (substitution de la consultation d'expertise à la participation citoyenne, domination des groupes de pression économiques, et sectorialisation des politiques) qu'à leur remise en cause.

TOUTE-PUISSANCE DE L'EXPERTISE

C'est, tout d'abord, la place de l'expertise dans l'élaboration des politiques qui est dénoncée. Elle tend, en effet, à occulter le caractère éminemment politique des choix. Les auteurs du diagnostic préconisent donc le recours à une expertise pluraliste, qui ne fasse pas l'impasse sur les doutes scientifiques, ni sur les contradictions, et stimulerait le débat démocratique au lieu de le remplacer. Mais plus fondamentalement, c'est tout le rapport entre expertise et politique qui se trouve mis en question. Les pratiques d'ouverture et de consultation des groupes d'intérêt par la Commission européenne ou par le Parlement, par exemple, ont été justifiées, dès le départ, par le besoin d'accéder à une expertise spécialisée, dont ne disposent pas ces institutions.

Ainsi en est-il, par exemple, des relations avec les organisations non gouvernementales (O.N.G.). Le traité de Maastricht (1992) reconnaît l'importance de la collaboration, dans le domaine de la politique sociale, entre la Commission et « les associations de solidarité et les fondations, en tant qu'institutions responsables de centres et services sociaux ». Par la suite, au fil des textes produits par la Commission s'ancre, petit à petit, une conviction : la participation des O.N.G se justifie du fait de leur connaissance des réalités du terrain et de leur capacité à mettre cette expertise au service, non plus seulement de la mise en œuvre, mais de la définition même des politiques.

À l'objectif initial de participation démocratique s'est donc substituée, sans que cela pose problème, ni aux institutions ni aux O.N.G. elles-mêmes (on y reviendra), l'idée de consultation d'expertise. Autrement dit, les O.N.G. ne sont pas considérées comme des canaux d'expression citoyenne, mais comme des canaux d'information, qui viennent pallier les lacunes des institutions communautaires. Ce déplacement d'objectifs est masqué par le fait que l'expertise des O.N.G. du social consiste principalement en leur bonne connaissance des populations qu'elles accompagnent. Néanmoins, si certaines représentent bien certains groupes sociaux (handicapés, minorités ethniques), la majorité des O.N.G. consultées par la Commission dans le

cadre du dialogue civil sont des prestataires de service, souvent pour le compte des pouvoirs publics locaux ou nationaux, auprès de populations défavorisées. Cette prestation de services auprès de groupes défavorisés peut-elle équivaloir à leur représentation ? C'est le pas que n'hésite pas à franchir la Commission, lorsqu'elle affirme : « Beaucoup d'O.N.G. sont capables d'atteindre les groupes de population les plus pauvres et les plus désavantagés et de permettre à ceux qui ne font pas suffisamment entendre leur voix par d'autres canaux de s'exprimer. »

L'occultation du politique par l'expertise s'exerce jusque dans les mécanismes mis en place pour favoriser la participation. En effet, cette participation n'est pas fondée sur la condition de citoyen, mais sur la « capacité à contribuer aux débats », et ce, dans le cadre défini par la Commission. Cette confusion, qui repose sur une conception étroite et utilitaire de la société civile, est largement entretenue par les O.N.G. elles-mêmes, puisqu'elles appuient leurs revendications de légitimité à participer aux processus d'élaboration politique sur leur connaissance du « terrain ».

LA GOUVERNANCE, PROCESSUS DE LÉGITIMATION DU LOBBYING

Le second écueil est celui du monopole des exercices de consultation informelle par des groupes professionnels puissants. Alors que les relations entre Commission et O.N.G. ont fait l'objet de nombreuses communications, initiatives, avis, et qu'elles ont donné lieu à tout un débat (sur la légitimité, la représentativité de ces organismes, par exemple), les mécanismes d'influence des lobbys économiques ne sont guère débattus, si ce n'est, en 1992, sur la question de la transparence. Et pourtant, l'influence des groupes de pression et autres *think-tanks* économiques sur les politiques de l'Union est tout à fait considérable. Mais une brève analyse des différents documents de dispositifs sur la gouvernance européenne montre qu'ils ne feront que renforcer cette prépondérance.

Prenons le cas de la Table ronde des industriels européens, un groupe de quarante-huit chefs de grandes entreprises, souvent multinationales, créé au début des années quatre-vingt par Pehr Gyllenhammar, le président de Volvo. La liste de ses succès en matière d'influence sur les politiques européennes figure sur son site internet. On y trouve, en 1985, une action de pression auprès des « politiques » pour faire passer un programme simplifié de Marché unique. En 1993, dans un entretien télévisé, Jacques Delors reconnaissait la « pression continue » de la Table ronde, assurant qu'elle avait été « l'un des moteurs du Marché unique ». Au même moment, elle commence à évoquer l'idée d'une monnaie unique. L'arrogance des propos de Keith Richardson, ancien secrétaire général de la Table ronde, ne laisse pas de surprendre : « Nous avons écrit une lettre formelle à tous les chefs de gouvernement, leur disant : "Quand vous vous rencontrerez au sommet de Madrid, veuillez avoir l'obligeance de décider une fois pour toute que la monnaie unique entrera en vigueur à la date et suivant les critères prévus à Maastricht." Nous leur avons donc écrit, en leur demandant de faire cela. Et

ils l'ont fait. » Il faudrait également citer l'influence dominante de la Table ronde sur le processus de rédaction du *Livre blanc* de Jacques Delors, et sa bataille pour la signature des accords de Marrakech (1994), qui ont donné naissance à l'Organisation mondiale du commerce.

L'un des enjeux majeurs de la notion de gouvernance réside, précisément, en la légitimation de ces processus d'influence, en leur manifestation au grand jour comme preuve tangible de l'ouverture et de l'accessibilité des institutions européennes. Non que ces influences aient été occultées par le passé. Mais les relations entre la sphère politique et la sphère économique suscitent toujours des suspicions. La notion de gouvernance présente le grand avantage de transformer en activité normale d'un processus participatif des activités antérieurement perçues comme étant de lobbying.

Ainsi la réflexion lancée par la Commission sur la gouvernance est allée de pair avec une redéfinition de la notion de régulation, et avec une montée en puissance du concept de « fair regulation » (que l'on pourrait traduire par « régulation au plus juste ») : l'un des principes fondamentaux de cette approche est, depuis le Conseil européen de Stockholm, celui d'analyse d'impact préalable de toute proposition de régulation quant à ses « composantes économique, sociale et environnementale » (CCE, 2001, 2). Comment comprendre ce principe dans la pratique? Certains commissaires, comme Erkki Liikanen, chargé des Entreprises et de la Société de l'information, nous expliquent cette nouvelle approche de la régulation de manière très précise. D'après Liikanen, « la régulation sera toujours nécessaire... Toutefois, il importe de faire en sorte que les activités de régulation soient limitées aux champs et cas précis où elles sont réellement nécessaires... Cela signifie qu'un équilibre doit être trouvé entre le besoin de protéger l'intérêt public, le besoin d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, et le besoin de promouvoir l'efficacité économique et l'innovation en Europe ». Comment un tel « équilibre » peut-il être obtenu? C'est là le rôle de la gouvernance : « Le défi pour les régulateurs est donc de développer de nouvelles formes de coopération politique (au sens de *policy*) entre gouvernements et secteur privé, qui permettent de fournir flexibilité et sécurité. De nouvelles formes de partenariat et l'acceptation d'un partage de responsabilités différent entre les gouvernements et la société civile. »

LA NÉGOCIATION ENTRE INTÉRÊTS

Ce fragment de discours est un condensé admirable de toute une série de présupposés qui nous semblent constituer l'essence même de l'idée de gouvernance, même si, sans doute, ils sont là poussés à l'extrême. La notion d'« équilibre » entre intérêt public et efficacité est le fleuron de cette déclaration et probablement peu de promoteurs de la notion de gouvernance seraient-ils disposés à aller aussi loin, au moins en public. Mais après tout, n'est-ce pas le résultat logique d'une « négociation à armes égales » entre différents intérêts ? Le « partenariat », le « partage de responsabilités » entre le gouvernement, la sphère économique et la société civile reviennent effectivement à remplacer tout ou partie des processus de décision politique

et donc d'établissement de priorités, par des processus de négociation entre intérêts présentés comme étant également légitimes.

Le concept de gouvernance est effectivement inséparable du retrait de la régulation, d'un recul des instruments législatifs contraignants, et, symétriquement, de la promotion de la « corégulation » et de la « contrainte volontaire », puisque une plus large place doit être faite aux interactions entre « partenaires », dans les phases préalables à la prise de décision. Les mécanismes préconisés pour mieux armer les partenaires désavantagés ne peuvent offrir que des garanties formelles, qui pèsent peu face à la domination non seulement organisationnelle et économique, mais peut-être avant tout idéologique, des lobbys économiques. En effet, ils ne remettent en rien en cause, au contraire, une logique de concurrence d'influences et de négociation horizontale. La conversion du politique en lutte d'influences et en négociation d'intérêts nous semble être le deuxième principe clé de la gouvernance.

À LA RECHERCHE D'UNE COHÉRENCE POLITIQUE GLOBALE... AU DÉTRIMENT DE LA RECONNAISSANCE DES CONFLITS

Le troisième écueil que la mise en place de dispositifs de gouvernance pourrait, d'après ses hérauts, permettre d'éviter, est celui de la compartimentation des politiques communautaires. Lebessis et Paterson expliquent que la sectorialisation a permis en son temps de réduire la complexité, mais a induit des effets pervers. La participation à toutes les phases de l'élaboration politique de l'ensemble des acteurs serait, d'après eux, un gage de meilleure prise en compte de l'ensemble des dimensions d'une politique donnée. Il est certain que la mise en place de dispositifs de gouvernance, par la consultation qu'ils impliquent de l'ensemble des acteurs concernés, devrait avoir un effet de redistribution des cartes entre les différents acteurs à l'échelle européenne, et pourrait remettre en cause certaines chasses gardées. Les acteurs du tiers secteur, en particulier, pourraient fortement y « gagner » en termes de champs d'influence, tandis qu'il est vraisemblable que les syndicats y « perdent ». Par exemple, en matière de coordination des politiques d'emploi, seuls les partenaires du dialogue social ont été conviés jusqu'à présent à participer. Les O.N.G. du social font pression pour ne pas être seulement considérées comme interlocutrices sur les questions de lutte contre l'exclusion et pour être reconnues comme partenaires à part entière de la définition des lignes directrices et de leur mise en œuvre.

Cependant cette « déssectorialisation » ne signifie pas nécessairement une repolitisation des débats. Le principe central de la gouvernance est de rendre compatible l'ensemble des intérêts, ce qui, vu la domination idéologique et bien réelle des intérêts économiques au nom de l'impératif de compétitivité, signifie le rejet de tout critère de décision pouvant gêner ces intérêts. Dès lors, la déssectorialisation signifie avant tout la suppression des contradictions internes entre différentes politiques de la Commission européenne et la recherche d'une cohérence qui ne peut qu'accroître la domination des priorités économiques. La déssectorialisation, dans le contexte

EUROPE

actuel, conduit, non pas à un plus grand pluralisme d'expression, facteur d'approfondissement démocratique, mais au contraire à la légitimation des priorités des groupes d'intérêts économiques. Le principe de désectorialisation serait complété sur le plan organisationnel par celui de décentralisation, quatrième principe de gouvernance, qui organiserait l'autorégulation et la « contrainte volontaire » des différents secteurs sur la base de critères faisant l'objet de consensus entre acteurs des politiques européennes.

MOINS DE POLITIQUE

Contrairement à l'intention de certains des promoteurs de la notion de gouvernance, la désectorialisation et la décentralisation pourraient fort bien accentuer la dépolitisation des débats européens et la légitimation des orientations aujourd'hui dominantes. En particulier, les principes de négociation des différents intérêts et de subsidiarité ne peuvent que renforcer le recours à des interlocuteurs de la société civile prêts à négocier une certaine autonomie de gestion dans leur secteur (subsidiarité), contre le maintien des orientations donnant la priorité à la « compétitivité », c'est-à-dire à ceux des acteurs de la société civile qui se comportent avant tout comme des groupes d'intérêt. Dans ces conditions, le « dialogue » est synonyme, non pas de « plus de politique » (et de participation démocratique) mais de « moins de politique ».

Ainsi, la plateforme des O.N.G. sociales a accueilli avec bienveillance les conclusions du sommet de Lisbonne, dans la mesure où elles prévoient la mise en place d'une coordination des politiques de lutte contre l'exclusion, de même nature que la coordination des politiques pour l'emploi. De plus, le rôle de la « société civile » dans la gestion de la lutte contre l'exclusion y est souligné (tout comme dans le projet de programme pour l'inclusion sociale). Cependant, l'on y trouve côte à côte, pour la première fois depuis le *Livre blanc* de Jacques Delors, des objectifs économiques (promotion de l'économie, libéralisation de nombreux secteurs — énergie, Postes, etc.) et sociaux (qualité de l'emploi, lutte contre l'exclusion) sans que jamais ces objectifs ne soient présentés comme potentiellement en tension. Au contraire, la lutte contre l'exclusion sociale y est vue comme un « facteur de compétitivité ». Ce document apparaît ainsi comme une première pierre sur le chemin de la gouvernance, c'est-à-dire de la non-conflictualité des intérêts et valeurs en jeu.

UNE SOCIÉTÉ CIVILE AUTONOME

Cette non-conflictualité, cette « cohérence » peuvent se comprendre comme principes de recherche d'une plus grande efficacité des politiques européennes. Il est plus audacieux cependant d'en faire des principes de démocratisation de la scène européenne. En assimilant les deux, les institutions européennes tendent à réduire considérablement le sens de la société civile, et à l'instrumentaliser. Si un débat véritablement politique, c'est-à-dire sur les orientations fondamentales de l'Union européenne, ne peut

avoir lieu pour les raisons indiquées, au moyen des mécanismes de gouvernance, il n'en existe pas moins grâce à l'existence d'une société civile autonome, qui manifeste ses prises de position autrement que par le dialogue institutionnalisé, quoique de manière aussi légale que légitime. Il paraît donc dangereux d'assimiler la totalité de la société civile aux membres des groupes de contact, forums consultatifs et autres espaces de dialogue créés, par exemple, par la Commission — dangereux parce qu'une telle représentation de la réalité rejette dans la marginalité, dans l'illégitimité toute une composante de la société civile qui joue un rôle fondamental d'expression de la citoyenneté.

Ainsi, le groupe de contact établi par la direction générale Commerce à la suite des événements de Seattle, est présenté comme « représentatif » des « différents intérêts » qui existent dans la société civile. Ce groupe de contact réunit aujourd'hui : l'organisation européenne des consommateurs (Beuc), le Comité des organisations agricoles (Copa-Cogeca), « Green 8 », c'est-à-dire les O.N.G. de l'environnement (dont le World Wildlife Fund, mais aussi Greenpeace), un réseau membre de la plateforme des O.N.G. sociales (l'Alliance européenne pour la santé publique) et la plateforme elle-même, un réseau catholique d'O.N.G. de développement, le Groupe européen pour le bien-être animal, le Comité économique et social, la Confédération européenne des syndicats, la Fédération des employeurs et un groupe de pression des entreprises de service, ces deux derniers étant parmi les lobbys économiques les plus puissants en Europe.

La composition de ce groupe de contact pourrait donc à première vue apparaître comme équilibrée et représentative de la plupart des domaines concernés par la politique de commerce extérieur de l'Union (et notamment par les négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce). Notons cependant que les réseaux d'O.N.G. membres sont des gestionnaires de projets, amplement financés à ce titre par la Commission européenne — position qui, si elle n'empêche pas des critiques spécifiques, rend difficiles des remises en cause plus globales —, et que certaines O.N.G. sont connues pour leurs positions favorables au partenariat avec les intérêts économiques. On peut émettre des doutes quant à l'existence d'un vrai débat politique entre les membres du groupe de contact, ce qui n'est guère surprenant puisqu'il y a volonté de participer au dialogue institutionnalisé tel qu'il est proposé par la Commission.

« CRIMINALISER » LA SOCIÉTÉ CIVILE ?

De manière plus fondamentale, les tendances actuelles, via la gouvernance (ou le dialogue civil, qui en est l'une des composantes), à institutionnaliser la société civile, en niant l'autonomie d'un espace d'expression citoyenne, en niant la possibilité de contestation et de conflit, puisque tout est supposé pouvoir se résoudre par le dialogue, peut aboutir à la marginalisation de cet espace autonome, et à sa « criminalisation », notamment en le forçant à radicaliser ses actions. Une telle prétention à incarner tout ce qu'il peut exister de débats se fonde sur une conception erronée, voire dangereuse, de

la société civile. Dans la partie suivante, nous tentons de clarifier cette notion rebattue, dont l'utilisation à tout-va finit par banaliser un espace pourtant essentiel de nos démocraties.

LA NOTION DE SOCIÉTÉ CIVILE

Il n'est bien entendu pas possible dans le cadre de cet article de reprendre l'histoire du développement de cette notion complexe et intimement liée à celle de la modernité. En revanche, il est nécessaire d'explicitier la conception qui sous-tend notre travail et de la situer par rapport à d'autres approches contemporaines, dont le lecteur voudra bien excuser la présentation très schématique.

La société civile est née au commencement de l'époque moderne, avec l'émancipation de la sphère politique hors de la sphère religieuse et la revalorisation de l'idée de l'homme comme valeur. Surgissent alors, au moment où s'établit l'État-nation dans sa version absolutiste, les premières revendications pour une sphère de liberté de la vie civile (face à l'orthodoxie religieuse et à l'État lui-même). La société civile naît donc avec la séparation du politique comme sphère autonome. Dans la Grèce classique par exemple, il est impropre de parler de société civile, dans la mesure où les citoyens se gouvernent eux-mêmes.

Au cours du XIX^e siècle, à la faveur de la création d'une société de marché (c'est-à-dire de la séparation de la sphère économique et sa constitution comme sphère dominante), l'on découvre la « société », ensemble d'individus qui entrent en relation les uns avec les autres de manière spontanée et indépendante, simplement sur la base de leurs intérêts, ce qui suffit à construire le bien-être général de la société en l'absence d'interventions intempestives de l'État. Ce dernier doit se borner à faire respecter les règles du jeu du marché. La pensée libérale associe ainsi, de manière fondamentale, société civile et marché, comme sphère de « liberté négative » (suivant la terminologie d'Isaac Berlin), c'est-à-dire d'une liberté privée qui doit se garder essentiellement de l'autoritarisme et de l'ingérence de l'État. Néanmoins, cette façon de concevoir la société civile a été mise à mal, vers la fin du XIX^e siècle, par la constatation de l'impact destructif du marché laissé à lui-même. C'est à cette époque que naissent l'économie sociale, le syndicalisme et les partis ouvriers, au moment où la « société » réagit à la destruction de ses modes de vie par le marché (Polanyi). La société civile et le marché en viennent ainsi à s'opposer, celle-là devant se protéger de celui-ci en exigeant des freins au marché de la part d'un État qui devient social.

La lutte des sociétés d'Europe de l'Est (et d'Amérique latine) contre les régimes autoritaires et pour l'obtention de droits civils dans les années quatre-vingt a remis au goût du jour la notion de société civile, tombée en désuétude. Mais elle resurgit également dans les démocraties occidentales, avec la critique de l'État providence. L'école de l'« agir communicationnel » dénonce l'ingérence bureaucratique dans la vie quotidienne, et son corollaire, la mercantilisation des relations promue par le marché. Le renvoi à la sphère privée n'est pas vu comme une évolution positive de nos sociétés,

EUROPE

mais comme la conséquence de ce double phénomène, conduisant à une pétrification des relations et à une désintégration de l'espace public. La société civile, extrêmement menacée par cette évolution, se définit alors comme la « sphère de l'association, consciente et autoorganisée », où peuvent se réévaluer les règles du jeu du vivre-ensemble, et s'en élaborer de nouvelles : la société civile prend alors un rôle politique (affirmant donc la « liberté négative » dans la sphère privée tout comme une « liberté positive » de participation à la sphère publique), non orienté vers la conquête du pouvoir, mais vers la recherche d'influence, tant sur le système politique que sur le système économique.

Cette conception se fonde en partie sur la tradition des Lumières, et sur la découverte par les philosophes de la « sociabilité » de l'homme, et de sa capacité à éprouver de la « sympathie » pour son prochain. L'école de l'« agir communicationnel », et en particulier son fondateur, le philosophe J. Habermas, considèrent donc la sphère des « mondes vécus » (*Lebenswelt*) dans laquelle s'inscrit la société civile comme une sphère où la communication authentique est possible, une communication non orientée par la recherche de pouvoir ou de satisfaction des intérêts. Lorsque se fait jour une recherche de pouvoir dans la communication au sein de la société civile, cela est interprété, dans cette conception, comme une « colonisation » de la société civile par les sphères bureaucratique-administrative ou économique.

Cette deuxième conception, très présente dans les débats actuels sur la société civile, et inspiratrice de bien des analyses de l'économie solidaire ou du coopérativisme social, considère la société civile comme une sphère distincte de l'État comme du marché, et la définit à la fois suivant des critères de valeurs, d'organisation, et suivant des critères de composition (on peut définir les organisations membres de la société civile). Ainsi, dans la définition de Cohen et Arato (proches de Habermas, même s'ils en font une critique constructive) :

Critères de valeurs	pluralisme, égalité, autonomie, solidarité, caractère public ou « visibilité », démocratie, autolimitation du pouvoir — c'est-à-dire responsabilité
Critères d'organisation	association libre et volontaire, autoconstituée, mais institutionnalisée ou « en voie de l'être », c'est-à-dire ayant un statut conféré par le cadre juridique et légal
Membres	sphère privée (famille) associations volontaires mouvements sociaux formes de communication publique

Cette approche est intéressante car elle permet de faire ressortir le lien très fort de la société civile avec les principes fondateurs de nos sociétés démocratiques, et en particulier avec les valeurs de liberté, tant négative que positive, d'égalité et de solidarité. En outre, la notion de « colonisation » de

la société civile par les systèmes politique et économique permet de rendre compte de certains phénomènes, comme la concurrence entre acteurs de la société civile pour l'obtention de ressources, ou la transformation de certains acteurs en groupes d'intérêt, recherchant une position de pouvoir. Cependant, le fait de faire coïncider ces trois types de critères conduit au risque d'attribuer aux organisations considérées comme faisant partie de la société civile des valeurs et modes d'organisation idéalisés, et donc à interpréter les déviations par rapport à ce cadre de valeur uniquement comme des effets de l'ingérence des systèmes économique et politique : il y a là un risque d'idéalisation de la société civile comme sphère de relations fondamentalement « authentiques », et où la recherche de pouvoir peut être dépassée par certains processus de communication.

Une conception sociologique de la société civile doit partir de la reconnaissance de l'existence de relations de pouvoir dans l'ensemble des relations humaines, et ne pas cantonner ces relations au système bureaucratico-administratif ou économique. La minimisation ou l'occultation de ces relations de pouvoir peuvent conduire à donner une vision faussement unifiée de la société civile, qui, selon certains, pourrait fonctionner sur des principes de solidarité et de réciprocité si seulement on la laissait fonctionner de manière autonome, ce qui, du même coup, y élimine toute dimension politique. Une telle prémisse sociologique permet de s'appuyer en la corrigeant sur la conception précédente, et de rendre compte des relations de concurrence, de recherche de monopole, d'occultation des débats qui existent aussi dans la société civile.

Les bases sur lesquelles s'est construite la société civile sont celles de toute société démocratique moderne — en particulier la liberté et l'égalité des citoyens, et, pourrait-on ajouter, le respect de formes pacifiques d'action politique. La référence à la citoyenneté est le socle de la société civile, ce qui exclut de cet espace les organisations hiérarchiques (par exemple, la famille, les entreprises classiques), non fondées sur la libre participation des membres (par exemple, les sectes), ou violentes : un groupe terroriste ne nous semble pas prendre part à la société civile, dans la mesure où il ne respecte pas les règles du jeu démocratique, même s'il défend aussi une conception de la citoyenneté. La question est sans doute à poser différemment dans une société non démocratique.

Ce cadre est cependant suffisamment large pour que de nombreuses conceptions des contours et de l'exercice concret de la citoyenneté s'y affrontent et se rencontrent. Poser une telle définition de la société civile, c'est se donner la possibilité de rendre compte de la diversité qui y existe : ainsi, bien des mouvements et organisations peuvent se réclamer de la solidarité, mais pour certains, ce terme recouvre, par exemple, une responsabilité des citoyens de prendre part à des actions bénévoles d'aide aux plus démunis, en Europe ou ailleurs, tandis que pour d'autres, ce terme renvoie à l'exigence de nouvelles règles du jeu nationales et internationales qui garantissent la justice sociale. Pour les premiers, la citoyenneté s'exerce dans la sphère privée, tandis que pour les seconds, elle signifie une action collective publique et donc politique.

Une telle définition de la société civile comme espace de confrontation, implicite ou explicite, entre différentes conceptions de la citoyenneté, permet de ne pas avoir à dresser de « liste » des organisations membres. Toute organisation respectant les critères d'égalité, de liberté et de non-violence participe à la société civile ainsi conçue. La société civile n'est donc pas considérée comme une « sphère » distincte de la sphère bureaucratique-politique ou de la sphère économique, mais comme un « espace » transversal. Enfin cette définition permet également d'éviter une présentation volontariste ou normative des relations qui s'y nouent (Frade).

Quelles sont les conséquences d'une telle analyse de la société civile pour le sujet qui nous occupe ici, à savoir la mise en place de processus de dialogue visant à une « nouvelle division du travail » (Romano Prodi) entre société politique, système économique et société civile ?

Tout d'abord, parler, comme dans le *Livre blanc sur la gouvernance*, d'une fonction de la société civile dans la mise en œuvre et la gestion de politiques ou de services (par exemple, de politiques sociales et de lutte contre l'exclusion) est un non-sens, qui provient en partie de la confusion entre société civile et tiers secteur, le tiers secteur assumant, lui, des fonctions de gestion, par exemple des services sociaux. Le tiers secteur est à la fois un acteur du marché et un acteur des politiques publiques. Ce n'est pas en tant que tel qu'il est membre de la société civile, mais lorsqu'il se fait le promoteur de certaines conceptions de la citoyenneté (par exemple, pour les droits des migrants). La société civile est un espace d'expression, de confrontation et de mise en œuvre concrète de conceptions de la citoyenneté, mais en aucun cas elle ne peut être assimilée à une « sphère » de gestion.

Deuxièmement, aucun acteur ne peut prétendre « représenter » la société civile. Comment rendre compte, en effet, des débats et luttes qui l'agitent en permanence? Une organisation peut mettre en place une représentation de ses membres, pas un espace ouvert et mouvant.

Troisièmement, cette absence de possibilité de représentation interdit toute participation à un processus institutionnalisé de dialogue au nom de la société civile, même si toute organisation ou tout mouvement social actif dans la société civile est bien sûr libre de prendre part à un dialogue avec le système économique ou politique, s'il parle en son nom propre et au nom de ses membres. Cependant il nous semble que, dans le contexte actuel, l'autonomie de ces mouvements serait mise à mal par un dialogue guidé par des intérêts (dominants) définis par les autorités (ce point est l'un des débats qui agitent les mouvements sociaux actuellement). Ainsi, s'il est tout à fait légitime qu'un dialogue ait lieu sur les politiques sociales mises en œuvre par les États membres et les programmes sociaux de la Commission avec les O.N.G. du social, il est abusif à plus d'un titre de parler de « dialogue civil » pour désigner ce processus. D'une part, parce qu'une telle appellation évoque un dialogue entre les institutions communautaires et la société civile dans son ensemble. D'autre part, parce que les paramètres de ce « dialogue » sont largement définis par les besoins de ces institutions, notamment de la Commission.

Les différentes conceptions de la citoyenneté qui se forgent et s'expriment dans la société civile influent sur les sphères économiques et politiques de diverses manières (et sont également influencées par elles), depuis la formation des opinions individuelles et leur traduction dans le vote (ou l'absence de vote), les relations avec les partis, jusqu'aux manifestations plus collectives par le biais de déclarations, de campagnes communes, etc.

Seattle a représenté la première grande confluence des différents courants et mouvements de la société civile à l'échelle mondiale (du Nord et du Sud, des syndicats, des organisations de consommateurs, des écologistes, des mouvements de femmes, de jeunes, des mouvements citoyens...). Le Forum social mondial de Porto Alegre (dans ses deux éditions successives de janvier 2001 et février 2002) a été le deuxième grand moment de cette confluence. La société civile à l'échelle mondiale, dont la formation répond à la globalisation économique et financière, est en phase de construction et d'apprentissage, et cet apprentissage concerne également ses modes de confrontation et d'interaction avec les systèmes économique et politique. Il est donc sans doute encore trop tôt pour préjuger des formes qu'ils prendront à l'avenir.

Isabelle Darmon

Isabelle Darmon est sociologue au Gabinet d'estudis socials et à l'Icas Institute, Barcelone.

Cet article s'appuie en partie sur une étude menée par le Gabinet d'estudis socials dans le cadre d'un projet financé par la ligne « Dialogue civil » de la Commission européenne et coordonné par la Fondation Macif et le Pôle européen des fondations d'économie sociale. Les principaux mécanismes de « dialogue civil » incluant l'économie sociale et solidaire ont été identifiés et étudiés en Belgique, en Espagne, en France et en Italie et au niveau européen. Les résultats de cette étude ont été consignés dans quatre rapports nationaux et un rapport comparatif européen, et sont disponibles auprès de la Fondation Macif. Ce sont plus particulièrement les résultats de l'étude au niveau européen qui ont servi de base au présent article. Les fondements théoriques de cet article ont été développés dans un autre cadre, celui de l'Icas Institute.

Bibliographie

Commission des communautés européennes, (2000), *Un Livre blanc sur la gouvernance européenne*, « Approfondir la démocratie dans l'Union européenne », Programme de travail, document de travail des services de la Commission, SEC (2000) 1547/7 final.

Commission des communautés européennes, (2001, 1), *Gouvernance européenne, un Livre blanc*, 25.7.2001. COM (2001) 428 final.

Commission des communautés européennes, (2001, 2), *Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire*, 5.12.2001, COM(2001) 726 final.

Lebessis, N., Paterson, J., (1999), *Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'U.E.*, une synthèse de l'atelier de Genval (21-22 mai 1999) et une proposition d'un agenda de réformes pour la Commission, CdP (99) 750.

Comité économique et social européen, *La société civile organisée au niveau européen*, Actes de la première Convention de Bruxelles, 15 et 16 octobre 1999. CES-2000-012-FR.

Cohen, J., Arato, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Ehrenberg, J. (1999), *Civil Society. The Critical History of an Idea*, New York, New York University Press.

Frade, C. (2001), « Poder global y sociedad civil. El Foro social mundial de Porto Alegre », dans Frade (éd.), *Attac, contra la dictadura de los mercados : alternativas a la mundialización neoliberal*, Barcelone, Icaria.

Habermas, J. (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp Verlag.

Polanyi, K. (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.