



GLOBALISATION ET MUTATIONS INSTITUTIONNELLES

La société civile dans la gouvernance européenne

Les diverses composantes de la société civile doivent s'impliquer davantage dans la gouvernance. Elles y ont à la fois une légitimité et un intérêt. Toutes ne l'ont pas perçu, tant s'en faut, notamment dans le monde de l'entreprise, notamment en France. Cette négligence leur est préjudiciable et leur fait subir un jeu dominé par d'autres. Le préjudice est aussi pour la collectivité dans son ensemble, car elle se trouve privée d'apports irremplaçables. Ce constat s'applique à tous les niveaux, du local au global, du territoire à la planète. Au niveau européen, cette défection est d'autant plus dommageable que, par effet domino, elle fait obstacle à de nouvelles régulations d'un espace devenu mondial : de ce fait, par défaut, celui-ci reste régi par un ordre international périmé, porteur de nombreux désordres.



La décentralisation peine à trouver sa légitimité et son efficacité ; l'État paraît en voie de fossilisation incurable et trop d'inerties compromettent sa réforme, pourtant reconnue depuis des décennies comme condition de sa survie ; l'Europe ne peut se sortir des procès injustes qui lui sont faits et, faute de projet clair et mobilisateur, rien n'incite le citoyen à lui accorder ses faveurs ; le monde a besoin de régulations plus performantes que le pis-aller onusien... Selon Jean Monnet, *“Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions”* or, pour ajouter aux désordres institutionnels, les comportements humains suggèrent souvent l'apostrophe de Charles de Gaulle : *“Vous êtes un homme politique. C'est bien. Il en faut. Mais, en certaines circonstances, les hommes politiques doivent savoir se hausser au niveau des hommes d'État”*. Il y a bien matière à s'interroger sur l'usage

des institutions ou sur la qualité des élus ; mais le problème est plus profond.

Assumer les mutations

Dans la mutation actuelle, plusieurs évolutions se télescopent. Chacune est assez complexe en elle-même... alors leurs combinaisons sont parfois difficiles à appréhender. Ce n'est pas une raison pour faire comme si rien n'avait changé ! Pour *faire simple*, on se bornera à quelques unes de ces problématiques, donc de leurs interrelations.

- Incantation : les phénomènes sont **mondialisés**, mais on continue à les aborder de façon **internationale** (voir encadré n° 1) - comme s'il suffisait à une nation de se déclarer “soveraine” dans ces domaines pour devenir apte à maîtriser les mafias russes, une pollution transfrontalière ou les rouages complexes de l'économie globalisée...

Jean-Pierre Quentin,
Docteur en Droit,
Conseiller de synthèse,
directeur général d'algoric,
est professeur et consultant
en stratégie, prospective
et communication,
jp.quentin@algoric.eu



1. Féodal... national... et ensuite ?

“Le régime féodal... consiste essentiellement dans le morcellement de la souveraineté, laquelle échappe au pouvoir central et se disperse entre les mains d'un certain nombre de grands seigneurs” (Emile Chénon).

Au Proche-Orient - mais on pourrait parler des Balkans ou d'autres régions africaines, latino-américaines... - divers conflits se croisent dans un entrelacs apparemment inextricable. Pêle-mêle, selon les points de vue : affrontements entre Israéliens et Palestiniens, entre Juifs et Arabes, entre Islamistes intégristes et Musulmans modérés, entre Chiites et Sunnites... ou simplement entre entités plus ou moins tribales.

Ce modèle en joute un autre, que symbolise le Liban : au lieu de découper le secteur en micro-territoires que s'approprient des micro-communautés, on s'efforce d'y organiser la cohabitation dans un ensemble plus vaste, on respecte les identités, on accepte les métissages (voir *TI* n° 91). Un peu comme l'ont fait bien des États modernes quand ils ont dépassé le stade féodal pour naître en tant que nations. Réussir cette cohabitation, c'est entrer dans un jeu à somme positive dont les mérites ne sont plus à vanter. Mais ce melting-pot contrarie les jeux de pouvoir de tous ceux qui ont intérêt à jouer les divisions claniques pour fractionner l'espace en micro-territoires à la mesure de leurs médiocres ambitions. Ils redoutent moins les agressions directes contre eux-mêmes que, plus profondément, une menace visant le jeu qu'ils jouent. Alors, tant pis pour ce peuple pacifique : malgré leurs hostilités, les divers clans se retrouvent dans une alliance objective pour protéger leur système féodal et détruire tout modèle alternatif. Car *le changement de jeu affecterait les positions qu'occupent certains joueurs.*

Pour le Liban et bien d'autres, sortir la région du modèle féodal est aujourd'hui un défi majeur, comme précédemment pour toutes les nations modernes, qui y ont mis plusieurs siècles. En Europe, la constitution d'États-nations était liée à

une double démarche d'intégration, territoriale et sociale (“sociétale”) : intégration des domaines féodaux dans **un État stable** (par opposition à l'instabilité d'un système où l'on se querelle sans cesse pour des bribes de souveraineté) et intégration des diverses populations dans **une nation composite**, où voisinent de multiples communautés ethniques, confessionnelles, corporatives ou autres.

Au fil des siècles, ce modèle de l'État-nation a permis un considérable progrès de civilisation. Mais l'histoire ne s'arrête pas là, la société évolue, les institutions doivent s'adapter. Le XX^e siècle a bien montré les limites du modèle national dans un monde qui change, se décloisonne, se complexifie. Comme le passage du féodal au national, **le mouvement vers le post-national comporte la double dimension** territoriale (au-delà de l'État) et sociale (intégration d'acteurs multiples). Cette dernière ne vise **pas seulement les individus, mais aussi les personnes morales** (entreprises, associations, institutions), de plus en plus nombreuses et diversifiées (voir *TI* n° 106). Ces acteurs de la société civile (voir encadré n° 2), toujours plus fortement impliqués dans le jeu macro-économique et social, devront l'être aussi dans le jeu politico-institutionnel, où la place qu'ils occupent est rarement cohérente avec leurs apports effectifs. Défi central pour la gouvernance d'une société complexe, dont l'efficacité dépend de ces apports irremplaçables (voir *TI* n° 126).

Cette évolution va dans le sens de l'histoire (voir encadré n° 3) comme, plus généralement, celle qui tend à dépasser le modèle national pour lui adjoindre un modèle méta-national. La difficulté tient en partie à un problème de **représentations mentales** (on accepte difficilement d'autres schémas que ceux qu'on connaît, même quand on les sait inefficaces et coûteux), en partie aux **intérêts et jeux de pouvoirs** contrariés puisque, là aussi, *le changement de jeu affectera les positions qu'occupent certains joueurs.* ■

- **Illusion** : depuis longtemps, les “rapports gouvernants-gouvernés” ne se réduisent plus à une relation **hiérarchique** (voir *TI* n° 96). La démocratie a compliqué les choses en introduisant la dimension **contractuelle** - et même si l' élu se prenait pour le chef, ce serait au pire pour un mandat d'une durée préalablement convenue... La gouvernance ajoute la dimension **partenariale** : administrateurs et administrés ont à travailler ensemble, en considérant *à la fois* leurs enjeux et contraintes propres et ceux qui leur sont communs (voir *TI* n° 126). Mais on fait

comme si on était dans un jeu simple où un chef décide, donc comme si tout se jouait lors de son élection...

- **Réduction** : les **acteurs** de ce jeu sont de plus en plus diversifiés - *partenaires sociaux* ; représentants *socio-économiques* (hors dialogue social) ; *organisations non-gouvernementales* (ONG, associant des personnes sur des causes comme l'environnement, la consommation, l'éducation, les Droits de l'homme, des actions civiques, humanitaires, caritatives...) ; *organisations de base* (visant des objectifs axés sur leurs





2. Qu'est-ce que la société civile ?

Gageure : présenter en quelques lignes une notion qui prend ici ou là des sens très différents et qui a très fortement évolué dans le temps...

Depuis Aristote ou Cicéron jusqu'au siècle des Lumières, la société civile était une dimension de la société englobant et dominant toutes les autres. On aurait aussi bien pu employer le terme *État*. Le **civisme** est la prise en charge des devoirs de citoyen par les membres de la société civile. Au Moyen-Âge s'ajoute la connotation laïque qui l'oppose à la société religieuse.

Retournement total vers 1750 : dans la pensée libérale de la bourgeoisie conquérante, cette notion désigne un espace social autonome par rapport à la sphère politique : celui de la vie privée et du marché. La vertu morale et sociale associée n'est plus le civisme mais la **civilité** : bonnes manières, douceur des mœurs dans les relations sociales. Pour le libéralisme, c'est le lieu de la liberté individuelle et de l'association contractuelle ; pour le socialisme, c'est le symbole de la division des classes et des rapports de domination.

Au XIX^e siècle, Tocqueville, Durkheim ou Weber tentent de dépasser cette double opposition, d'une part entre versions *antique-médiévale* et *moderne-bourgeoise*, d'autre part au sein de celle-ci entre versions *libérale* et *socialiste*, à partir de quelques grands axes :

- la société civile est un **niveau social autonome** tant vis-à-vis de l'État que

de la sphère familiale ; elle se compose d'un réseau d'institutions plus ou moins formalisées qui, par leurs multiples fonctions (économiques, sociales, culturelles, religieuses...), jouent un rôle déterminant dans les processus d'intégration sociale ;

- décidée sur une **base volontaire**, l'appartenance à ces institutions ne relève ni d'une obligation politique, ni d'une supposée appartenance à une quelconque communauté ;
- la société civile est un **lieu de formation de la volonté collective et de représentation** des citoyens : le discours démocratique ne pourrait se constituer sans la médiation de ces *corps intermédiaires* entre l'individu et l'État ;
- elle est **structurée par le droit**, avec pour armature normative les principes démocratiques de respect de la vie privée, libertés d'expression et d'association... Indépendante de l'État, elle n'est pas un lieu sans droit ;
- elle crée un **espace de subsidiarité**, au sens de ce concept qui ouvre la possibilité d'instituer des niveaux de pouvoir autonomes par rapport à l'État, mais reconnus par lui.

Selon le Comité Economique et Social Européen (avis du 22/9/99, www.esc.int), c'est "**un concept global désignant toutes les formes d'action sociale d'individus ou de groupes qui n'émanent pas de l'État et qui ne sont pas dirigées par lui**" ; "**concept dynamique, décrivant à la fois une**

situation et une action", ce "**modèle participatif...** présente également l'avantage de renforcer la confiance dans le système démocratique, développant ainsi un climat plus positif pour les réformes et les innovations". C'est "**un processus culturel**", la culture étant définie comme "système de valeurs à respecter par les membres d'une société" (voir TI n° 91). Quelques éléments de ce processus :

- **pluralisme**, volonté permanente de consensus, respect des principes de tolérance et de volontariat...
- **autonomie** d'institutions garantes de droits et valeurs ne devant pas être exclusivement garantis par l'État ;
- **visibilité**, notamment politique, assurée par des structures de communication proches de la base ;
- **participation** aux processus publics de communication ou d'action et **représentation** commune du bien collectif, à côté et en complément des mandats politiques ;
- **éducation**, qui ne saurait en aucun cas relever uniquement d'une politique de l'État ;
- **responsabilité**, une communauté solidaire n'étant pas uniquement attachée à l'exercice de **droits** individuels, ces droits étant articulés à des **devoirs** vis-à-vis du bien commun ;
- **subsidiarité** : le niveau inférieur possède une primauté de principe (**légitimité**) ; le niveau supérieur n'intervient que lorsque le niveau inférieur ne peut maîtriser la situation (**efficacité**). ■

membres : associations familiales, mouvements de jeunesse, vie locale...) ; *communautés religieuses* - c'est à dire la société civile organisée (voir encadré n° 2). Mais on entretient la fiction d'un univers simple régi par des **décideurs** politiques et régulé par des **médiateurs** médiatiques...

- **Obstruction** : cette dimension plannétaire, cette évolution des jeux collectifs et cette importance des acteurs du monde réel convergent graduellement. Progression lente mais forte, actuelle mais enracinée dans l'histoire (voir encadrés n° 3 et 4). Pourtant, le débat public continue à faire comme si ce qui

est **décidé à Bruxelles** avec la société civile européenne était **dicté à Paris** par l'État français. Est-ce le meilleur moyen d'inciter les représentants de la société civile à occuper leur place, parfois gravement vacante ? Se gorgier de mots ou jouer son rôle, entretenir des illusions ou exercer une influence, il faut choisir... La légitimité de la classe politique est aujourd'hui fortement contestée, peut-être parce que ses représentants les plus médiatisés sont déconnectés des préoccupations de leurs mandants. Mais surtout parce qu'ils s'approprient indûment une représentation délaissée par les acteurs de



Pour en savoir plus... :

Centres de compétences :

algoric, cabinet de formation, conseil, études et coaching, tél : 05 46 56 77 10, info@algoric.com, www.algoric.com

Pour lire l'article en version hypertexte avec liens et références complémentaires : www.algoric.com/ti/127.htm



3. Le sens de l'histoire...

Dans l'ordre international, depuis la décadence du Saint Empire romain germanique jusqu'au XIX^e siècle, les seuls sujets de droit reconnus étaient les États souverains. Leurs relations extérieures consistaient essentiellement à conclure de traités d'alliance, de commerce et de paix. Pour cela, ils échangeaient des **missions diplomatiques**, assez rapidement devenues permanentes ; s'y ajoutait parfois l'envoi par les princes d'agents personnels, officieux ou secrets. Autrement dit, seul l'État a voix au chapitre... et, selon le mot attribué à Louis XIV, *l'État c'est moi !*

Progressivement, cet ordre simple a évolué vers un cadre plus structuré, ouvert à bien d'autres acteurs, pour répondre à des besoins diversifiés.

Les institutions délibérantes, d'abord temporaires, sont nées des épisodiques **conférences intergouvernementales**, tenues en général à la suite d'hostilités, pour conclure un traité de paix ou pour assurer un statu quo territorial. Elles n'étaient pas obligatoires et aucune règle ne présidait à leur forme ni à l'exécution de leurs décisions. L'exemple le plus connu est le Congrès de Vienne de 1815. Au début du XX^e siècle, leur multiplication a transformé la vie internationale, qui a vu passer à travers elles la plus grande partie des relations entre États : la nécessité de conclure des accords internationaux sur un nombre croissant de sujets politiques, économiques ou techniques a rendu les conférences incontournables dans l'élaboration de ces actes diplomatiques.

D'épisodiques, elles sont devenues périodiques puis permanentes. Mais, **restant plus diplomatiques que parlementaires**, elles ne traitaient que d'intérêts communs et décidaient à l'unanimité. Peut-on même parler de décisions ? S'agissant d'une *indivision* plutôt que d'une *communauté d'intérêts*, on se bornait à constater l'accord des États sur la recherche d'une attitude commune, d'un certain parallélisme dans leur action.

Simultanément, il était apparu indispensable de garantir à tous les États l'égalité libérée d'utilisation de certains grands fleuves internationaux ; ainsi sont nées au début du XIX^e siècle les Commissions fluviales du Rhin ou du Danube. Puis il a fallu faciliter les contacts, les échanges internationaux et, plus généralement, satisfaire dans un cadre plus large que celui de l'État les nouveaux besoins liés aux rapides transformations de la vie économique et sociale. Ainsi sont nées à partir de 1860 les **unions administratives** : télégraphe, postes, transports, tarifs douaniers, agriculture, poids et mesures, propriété industrielle, propriété littéraire et artistique...

Grâce à ces organisations, pourtant rudimentaires, les rapports entre États se sont développés dans une ambiance et selon des méthodes différentes de celles de la diplomatie traditionnelle. Toutefois, en droit comme en fait, seuls les Gouvernements étaient représentés dans ces organismes **toujours strictement interétatiques**.

Ensuite, une étape fondamentale a été l'apparition d'organes composés de personnes **autres que des représentants d'États** : c'est l'entrée en scène de la **société civile**. Après la première guerre mondiale, une institution interétatique a associé des représentants des Gouvernements et des gouvernés : plusieurs organes de l'Organisation internationale du travail comprennent des délégués non gouvernementaux, *employeurs et travailleurs*. Cet exemple a longtemps marqué le stade le plus avancé de l'évolution, qui s'est ensuite poursuivie et amplifiée sous la pression des faits : le progrès technique, la multiplication des échanges, les coûts ou la complexification des recherches scientifiques et des réalisations industrielles obligent les États à unir toujours plus leurs efforts et leurs moyens, mais aussi ceux de la société civile. L'implication de celle-ci dans la gouvernance a pris une nouvelle dimension avec les **Communautés européennes**, dans des institutions **devenues plus parlementaires que diplomatiques** et ouvertes à la société civile (Parlement, mais aussi Comité économique et social, Comité des Régions) ; en outre, elle est associée à l'élaboration des actes dans de nombreux processus de *comitologie* - sans oublier par ailleurs que Bruxelles est la capitale mondiale du lobbying (voir encadré n° 4). Plus généralement, rappelons que dans l'ordre communautaire, les particuliers (personnes physiques et morales) sont sujets de droit, ce qui n'est pas le cas habituellement en droit international public ■

4. Montesquieu outragé ?

La société civile doit mesurer la portée de son implication croissante dans la gouvernance des affaires publiques ; le phénomène n'est pas nouveau, comme en témoigne un texte de 1992 publié uniquement dans la version électronique de l'article (www.algoric.com/ti/127.htm), se référant notamment aux évolutions du pouvoir et de ses composantes *force*, *argent* et *information*, telles que les a analysées Alvin Toffler.

À l'époque, la composante *argent* semblait plus forte que la composante *information*. Ce rapport ayant beaucoup évolué, il ne suffit plus de se soucier de la

puissance de l'argent mais aussi de l'**influence de l'information**, donc de la désinformation. Ceux qui ont les moyens de se faire entendre ne sont pas simplement ceux qui **peuvent payer** une communication efficace, mais ceux qui **savent manipuler** les vecteurs de communication. Quant à la notion de *système ouvert*, elle ne se réfère pas à une simple **relation directe** entre décideurs publics et société civile, mais à un **ensemble d'interrelations** dans un système où interfèrent les jeux et enjeux de nombreux acteurs, chacun étant simultanément ou tour à tour influencé, influencé, prescripteur, relais...

de la société civile, seuls responsables légitimes à ce titre. Est-ce plutôt parce que les premiers font barrage aux seconds, ou parce que les seconds renoncent à une mission que, par défaut, les premiers tentent maladroitement d'assumer pour leur compte ? En tout cas, les résultats sont là : on pédale à côté du vélo.

Il est urgent de réagir, car la société civile a besoin d'une Europe organisée, dotée d'un projet ambitieux et fédérateur ; symétriquement, cette Europe et ce projet ne prendront corps que si la société civile y contribue activement.

Jean-Pierre Quentin ●