

Jacques Dermagne¹

INSTITUTIONS ET SOCIÉTÉ CIVILE

Notre pays, comme le reste du monde, vit actuellement **une véritable rupture** dans la façon de concevoir la décision publique.

La société civile, voire « *des* » sociétés civiles, plus ou moins organisées, multiformes, évolutives, s'affirment au sein de la sphère publique, revendiquent d'être associées à la décision, pour l'enrichir, parfois pour la contester, voire pour la bloquer. Et, à l'approche des échéances électorales de 2007, ce mouvement est, en France, encouragé par certains candidats, qui appellent de leurs vœux un renforcement de la place de la société civile dans les procédures démocratiques.

Un des paradoxes tient à ce que peu de commentateurs ont réellement étudié cette évolution. On la constate bon gré, mal gré. Mais on ne cherche pas suffisamment à identifier ses contours, les espoirs dont elle est porteuse, les risques qu'elle peut éventuellement représenter. Peut-être fait-elle peur ; sans doute, éloignée de nos schémas de pensées, paraît-elle remettre en cause une tradition institutionnelle bien établie, en apparence rassurante ; assurément, ce vers quoi elle tend n'est-il pas encore parfaitement défini, dans tous ses aspects...

Pourtant – et c'est un fait aujourd'hui incontestable – **la société civile est devenue un acteur majeur de la décision publique**. En France bien entendu... mais tout autant à Brasilia, à Bamako, à Moscou, à Séoul ou à Pékin...

Mise en œuvre selon des critères clairement établis, institutionnalisée dans des procédures qui délimitent le champ d'intervention de la société civile, une telle évolution peut apporter le meilleur à la démocratie, par l'enrichissement de la décision publique qu'elle permet, par le rapprochement des citoyens et des décideurs qu'elle favorise. En quelques mots, la démocratie participative renforce la légitimité des décisions prises par les institutions de la démocratie représentative.

¹ Jacques Dermagne est Président du Conseil Economique et Social.

En revanche, appréhendée de façon démagogique, mise en œuvre de façon pagailleuse, confondant société civile et gouvernement de l'opinion, des lobbies ou des communautarismes, elle peut aboutir à l'inverse du but poursuivi : l'absence de décision ou la confiscation de la décision par « une » société civile, par quelques intérêts dont l'expression est la plus exacerbée, au détriment de « la » société civile dans toute la richesse de ses composantes.

Dès lors, construire l'équilibre qui, demain, permettra de conjuguer pouvoir(s), institutions et société civile, d'allier démocratie participative et démocratie représentative est un exercice difficile, qui impose de définir clairement l'objectif démocratique poursuivi, de ciser des procédures qui respectent la légitimité propre de chaque institution, de déterminer précisément où commence la responsabilité de la société civile et où s'arrête sa contribution à la décision publique. Un exercice qui impose de **bâtir une véritable stratégie institutionnelle** susceptible de répondre à ce qui est aujourd'hui une aspiration profonde des peuples.

La gouvernance moderne implique assurément de reconnaître la richesse que représente l'association de la société civile à la décision publique. Mais cette démarche soulève des interrogations majeures auxquelles il n'a été répondu que de façon partielle : la gouvernance moderne ne suppose-t-elle pas, selon des formes à définir, une démarche d'institutionnalisation de la société civile ? La notion même de « *société civile* » est-elle compatible avec toute démarche d'institutionnalisation ? La société civile ne risque-t-elle pas de nier sa propre réalité en acceptant de s'institutionnaliser ou de coopérer avec les institutions ? Si des formes d'organisation ou d'institutionnalisation de la société civile sont possibles, quelles sont-elles ? *In fine*, à quel partage des rôles entre société civile et élus doit-on aboutir ?

Institution constitutionnelle ayant pour mission même de représenter la société civile, le *Conseil économique et social* peut apporter des éléments de réponse à ces questions essentielles, sur la base d'une expérience de quarante-vingt ans d'activité au service de la démocratie.

Le concept de « société civile »

Le concept même de « société civile » est difficile à définir. En forme de boutade, je rappellerai que, pour certains, les latins en particulier, fait partie de la « *société civile* » tout ce qui n'est pas « *militaire* »... Pour d'autres, la société civile comprend l'ensemble des acteurs de la société en dehors des organisations politiques, tandis que, pour les anglo-saxons, ce n'est que l'ensemble du monde associatif... Pour d'autres encore, est civil tout ce qui n'est pas religieux... Et, sur chaque continent, selon les cultures, les traditions nationales, une réponse différente serait apportée à une telle question.

Dès lors, il est indispensable de procéder à un effort de définition préalable, pour identifier ensuite les modalités d'association de cette société civile au processus d'élaboration de la décision publique, voire d'institutionnalisation de la société civile organisée.

De ce point de vue, le Conseil économique et social de la République a mené une réflexion approfondie sur les concepts de « société civile » et de « société civile organisée ». Ainsi, le Bureau du CES a élaboré, en juin 2002, une contribution fondatrice intitulée « *De la représentation institutionnelle de la société civile* », qui a fait l'objet d'un débat devant son assemblée plénière. Ce document - d'autant plus essentiel qu'il représentait la première tentative de clarification menée dans ce domaine par le troisième assemblée constitutionnelle - a fait l'objet, à l'automne 2002, d'un dialogue avec l'ensemble des Bureaux des Conseils économiques et sociaux régionaux, représentants institutionnels de la société civile au niveau des régions de France.

Sur cette base, le CES a apporté une première ébauche de définition qui reste aujourd'hui pertinente : par « *société civile* », on entend l'ensemble des citoyens, dans la diversité de leurs appartenances professionnelles et sociales, qui constituent la société et expriment leur volonté de participation à travers des organisations, associations et structures très diversifiées, ayant pour finalité de concourir à la poursuite d'objectifs à caractère économique, social, culturel, éducatif, sportif, humanitaire, civique ou autre, ne ressortissant pas directement à la sphère politique et étatique.

On peut ainsi **concevoir la société civile comme incluant simplement tout ce qui relève, au sens large du terme, de la sphère non publique**. Cette approche a le mérite de la clarté et de la simplicité, elle répond aussi à la réalité historique des conditions dans lesquelles la société civile s'est progressivement affirmée, en se distinguant de la sphère étatique.

Ainsi, en suivant l'acception « française », on peut considérer que la « *société civile* » couvre un large espace, distinct de l'Etat (ainsi que des organismes qui, comme les partis politiques, concourent à la conquête et à l'exercice du pouvoir politique) et - dans une certaine mesure - du secteur marchand, espace à l'intérieur duquel les citoyens exercent des activités autonomes, collectives et structurées. A ce titre, elle inclurait un ensemble extrêmement varié, comportant notamment les partenaires sociaux, les autres organisations représentatives des milieux sociaux et économiques, les associations constituées pour la défense de grandes causes, les associations de proximité, les organismes religieux ou philosophiques.

Par nature, la société civile n'est pas homogène : elle est largement diversifiée et polymorphe. Ses composantes évoluent au gré des forces qui la composent. Des intérêts souvent contradictoires, voire conflictuels, sont représentés, ce qui n'exclut pas, en son sein, la recherche de convergences et l'utilité d'un travail en commun.

Le concept de « société civile organisée »

Une fois défini le contenu de la société civile, il convient de définir les modalités de son organisation, voire de son institutionnalisation.

L'observation des éléments qui structurent la société civile fait toujours apparaître **une certaine forme d'organisation** qui peut être plus ou moins

structurée, pérennisée, institutionnalisée. A cet égard, la « *société civile organisée* » peut se définir comme couvrant l'ensemble des entités organisées sur une base volontaire et exprimant la volonté des citoyens de se rassembler, autour de valeurs propres, pour la défense d'intérêts et de s'organiser ou d'agir en vue d'atteindre un but commun.

La société civile, en effet, ne peut être conçue comme une simple réalité mesurable, mais plutôt comme **un ensemble dynamique** impliquant mouvement et initiative de la part des individus et des groupes qui la constituent. A cet égard, la société civile ne saurait être confondue avec cette réalité passive, réactive et diffuse qu'il est convenu d'appeler **l'opinion publique**.

Les tentatives de définition de la notion de « *société civile organisée* » ont en commun, le plus souvent, d'aborder cette notion par opposition à d'autres groupes à l'intérieur de la société et en premier lieu par rapport à la sphère politique. Est-on condamné à s'en tenir à une référence négative ? Ne peut-on pas esquisser une définition plus positive ? Cela est d'autant plus envisageable que le développement de la société civile apparaît comme reflétant tout un système de valeurs fondées sur la liberté et la responsabilité et, dès lors, sur le pluralisme et la subsidiarité et mettant en avant les principes d'autonomie, de participation, d'engagement, de responsabilité, de fluidité, de solidarité, de diversité culturelle. Ce sont là quelques composantes d'un contenu positif qui, sans être le monopole exclusif de la seule société civile, irrigue, à des degrés divers, les diverses fonctions qu'elle est à même de remplir.

L'institutionnalisation de la société civile organisée dans le processus de décision publique : une invention française...

La France a été, de toutes les nations occidentales, pionnière dans le domaine de la reconnaissance d'un rôle spécifique de la société civile organisée au sein des institutions démocratiques. Toutefois, la création du Conseil économique et social en 1925, sa reconnaissance par la Constitution en 1946, puis son inscription dans un titre spécifique de la Constitution en 1958 sont le résultat d'une longue histoire, faite de débats intenses sur la place des corps intermédiaires dans notre démocratie ; une histoire émaillée, depuis 1919, de tâtonnements institutionnels.

En fait, il a fallu attendre 1925 pour qu'un CES soit créé. Et ce parce que la France, après la Révolution française, a opté pour une conception de la démocratie qui écartait le concept de « *corps intermédiaires* ».

Pour autant, le Conseil économique et social s'inscrit dans un courant d'idées ancien, favorable à une représentation organisée des forces économiques et sociales. J'aime à rappeler que, déjà, en 1601, Henri IV avait créé un « *Conseil du commerce* ». Les réformes proposées par Necker, peu avant la chute de l'Ancien Régime, tendaient même à renforcer la représentation économique au sein de la monarchie.

Cette ambition se heurte rapidement aux principes issus de la Révolution française. L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté nationale réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». Sur cette base, la loi Le Chapelier de 1791 interdit la constitution de toute association de salariés ou d'employeurs et empêche - *a fortiori* - leur représentation institutionnelle. Il en sera ainsi jusqu'en 1884 !

Certes, des voix, telles que Siéyes, Benjamin Constant, Saint-Simon, Proudhon..., s'élèvent pour demander une représentation du corps social autre que politique. Mais la seule traduction concrète de ces réflexions est, au XIX^e siècle, l'éphémère expérience de 1848. Le Gouvernement provisoire de février 1848 se dote d'une Commission consultative du travail, appelée « *Commission du Luxembourg* », où est assurée une exacte parité entre patrons et ouvriers. Présidée par Louis Blanc, elle obtient, en trois mois, l'adoption de mesures importantes, telles que la diminution du temps de travail des ouvriers, et arbitre quelques conflits du travail.

Mais il faudra attendre, à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, la reconnaissance du droit de se syndiquer puis de s'associer pour que les conditions de mise en place d'une démocratie sociale soient réunies. Cette véritable **révolution juridique** permettra l'affirmation progressive des organisations syndicales et patronales, qui revendiqueront, dès lors, d'être associées à l'élaboration de la politique économique et sociale.

Toutefois, la création du Conseil national économique (CNE), véritable innovation, a été difficile. En octobre 1918, la Confédération générale du travail (CGT) propose la création d'un Conseil économique national doté de pouvoirs consultatifs. Réticent, le Gouvernement se limite à instaurer, en juillet 1919, une commission interministérielle au sein de laquelle la représentation des forces économiques et sociales est symbolique. Léon Jouhaux, secrétaire général de la CGT, réplique, en janvier 1920, par la création d'un organisme privé, le Conseil économique du travail (CET). Destiné à préparer la révolution ouvrière, il comprend des représentants de cinq groupements de travailleurs, mais aucun représentant des employeurs.

En 1923, la CGT élabore toutefois un nouveau projet d'organisme public qui réunirait producteurs, consommateurs, techniciens et représentants de l'Etat. Cette proposition trouve sa traduction dans la création du CNE, par un décret du 16 janvier 1925. Composé de quarante-sept membres représentant le travail, le capital, la consommation et la population, ce Conseil a un rôle consultatif auprès du Gouvernement. La loi du 19 mars 1936 le réforme profondément. Le Conseil continue cependant d'éprouver des difficultés à faire entendre ses avis. Suspendu par le décret du 16 octobre 1939 pour la durée des hostilités, il est supprimé par le Régime de Vichy, le 30 décembre 1940.

Le CNE a été un élément discret - mais important - de notre histoire nationale. Sa création a introduit **une rupture dans notre conception des institutions et de la démocratie**. Ses travaux sont oubliés aujourd'hui ; son

organisation était imparfaite ; mais l'affirmation actuelle de la démocratie participative n'aurait pas été possible sans lui.

La IVe République confère à l'assemblée de la société civile le statut constitutionnel et l'indépendance qui sont encore les siens aujourd'hui.

Sur la base des réflexions personnelles du Général de Gaulle, les Constituants de 1946 vont, dès le départ, prévoir la création d'un organe constitutionnel consultatif à caractère économique et social. Ainsi, le projet de Constitution du 19 avril 1946 propose l'instauration, au sein d'un régime monocaméral, d'un Conseil économique devant examiner, pour avis, les projets et propositions de loi soumis à l'Assemblée nationale, avant que celle-ci ne délibère. Mais cette formule est combattue par les grands partis politiques.

Le second projet de Constitution, qui sera adopté le 13 octobre 1946, reprend - mais dans le contexte très différent du bicaméralisme - l'architecture prévue en avril. La IVe République donne désormais au « *Conseil économique* » un statut constitutionnel qui garantit son indépendance. La mission de cette assemblée est d'examiner « pour avis les projets et propositions de loi de sa compétence. Ces projets lui sont soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle ne délibère ».

Fidèle aux idées qu'il avait défendues à Londres, à Alger puis après la Libération, le Général de Gaulle souhaite, en 1958, renforcer la place du Conseil économique et social dans les institutions de la République. Déjà, il avait, à plusieurs reprises, notamment dans son Discours de Bayeux du 16 juin 1946, dit son souhait de créer un « *Grand Sénat* » où seraient juxtaposées une représentation des collectivités locales et une représentation des forces économiques et sociales.

Toutefois, contraint de composer avec la classe politique, il abandonne sa proposition d'une seconde chambre mixte. Il tentera d'y revenir en 1969... Le projet de Constitution de 1958 se limite donc à reprendre l'institution consultative de la IVe République, en l'aménageant modestement. En revanche, lui est désormais consacré un titre spécifique dans la Constitution.

Le CES est donc aujourd'hui l'assemblée de la République qui a pour mission même de représenter, parmi les institutions constitutionnelles, la société civile organisée et, sur la base de cette composition, de conseiller les pouvoirs publics dans l'ensemble des champs économiques et sociaux.

Comme je le dis souvent, le CES est l'« **assemblée du premier mot** ». Si le « *dernier mot* » de la décision publique appartient aux assemblées issues du suffrage universel - l'Assemblée nationale et le Sénat -, le CES a pour mission, dans le cadre de la procédure consultative, d'exprimer le premier mot du terrain, le témoignage de la réalité quotidienne vécue par les acteurs économiques et sociaux, dans toute leur diversité.

En quelque sorte, notre rôle est de contribuer à ce que « *les trains partent à l'heure* », à ce que les lois ne soient pas décalées par rapport aux attentes

des Français, face aux contraintes de la mondialisation, de la financiarisation, de la médiatisation.

Notre composition est, de ce point de vue, **le meilleur panel de France** pour exprimer cette expérience du terrain, même s'il convient de la faire évoluer pour coller toujours mieux à la réalité du pays. Ainsi, siègent au CES des représentants de l'ensemble des organisations de la société civile organisée, exprimant le vécu et les propositions concrètes des employeurs, des salariés, des agriculteurs, de l'artisanat, des professions libérales, du monde associatif, de la mutualité...

Le rôle incontournable de la société civile organisée dans la décision publique

L'affirmation de la société civile organisée comme un acteur majeur dans les démocraties modernes ne fait plus débat. Mais l'acuité de cette évolution se trouve renouvelée dans un monde qui connaît des mutations économiques, sociales et géostratégiques profondes.

C'est, bien entendu, le cas en France et nous l'avons bien vu au cours de l'année 2006...

Les citoyens acceptent pleinement le résultat des urnes et les décisions qui sont mises en œuvre, sur cette base, par les institutions démocratiquement élues. **Mais la citoyenneté revêt aujourd'hui une signification qu'elle n'avait pas il y a quelques décennies...** Nos concitoyens, mieux formés, plus mobiles, plus curieux, plus inventifs, n'acceptent plus de n'être associés aux affaires publiques qu'au moment des expressions électorales périodiques. Ils souhaitent, entre les échéances électorales, que leur parole soit entendue par les institutions.

Voilà pourquoi la « *manière* » de prendre la décision publique est aussi importante que la décision elle-même. Il faut désormais penser l'action publique avec des méthodes nouvelles. Le choix de ceux qui gouvernent est de plus en plus distinct de la façon dont le peuple entend être gouverné. « *Le choix* » est périodique, « *la façon* » est quotidienne. « *Le choix* » c'est la démocratie représentative, « *la façon* » c'est la démocratie participative.

De ce point de vue, l'apport du CES est non seulement déterminant dans la décision publique, mais il ne cesse de croître au prorata du désarroi de la communauté politique devant le rejet actuel des institutions. Depuis plusieurs décennies, tout gouvernement qui a pris une décision après avoir consulté le Conseil économique et social n'a pas rencontré la moindre difficulté de mise en œuvre. Ce fut le cas, par exemple, de l'harmonisation des six SMIC, lorsque le gouvernement a repris intégralement – et sans difficulté aucune sur un sujet pourtant complexe – nos propositions. A l'inverse, à chaque fois qu'une décision sociale importante a été prise sans demander son avis au CES, des 35 heures au CPE, les choses se sont très mal passées...

D'ailleurs, ce n'est pas fortuit si le Gouvernement a saisi, à l'été 2006, le CES sur la problématique essentielle du renforcement du dialogue social en France ou si le Président de la République, Jacques Chirac, a souhaité présenter devant le CES, le 10 octobre 2006, son ambition en faveur du développement du dialogue social en France.

Cette évolution qui touche le CES de la République concerne pleinement les territoires, où l'influence des Conseils économiques et sociaux régionaux se développe de façon très sensible auprès des conseils régionaux élus.

Mais, par-delà notre hexagone, cette évolution concerne en fait l'ensemble des démocraties, qu'il s'agisse des démocraties anciennes ou des démocraties émergentes.

La force nouvelle des sociétés civiles du monde entier s'affirme depuis quelques années autour des grandes réunions internationales. C'est une nouvelle donne, qui, de Seattle à Göteborg conduit des milliers de citoyens à se retrouver, autour des grands rendez-vous des organisations de l'ONU, pour exprimer leur réprobation, parfois leur révolte, face à des orientations qu'ils rejettent.

Ces grands spectacles de rue, violents à l'occasion, contribuent à conforter l'idée que la décision publique ne peut plus s'imposer sans l'association des organisations non gouvernementales, sans la participation des citoyens à son élaboration. Il s'agit-là d'une situation nouvelle et, à bien des égards, préoccupante, car ces mouvements s'en prennent le plus souvent à tout ce qui fait figure d'autorité, sans distinguer ce qui relève des dictatures, qui doit être légitimement condamné, et ce qui appartient au processus démocratique.

Mais cette évolution porte en elle des dérives plus graves encore : la simplification médiatique entraîne en effet de faux-débats d'où est exclu le droit de réponse de ceux qui sont interpellés... Dans le même esprit, les ONG, devenues incontournables dans la gouvernance du monde, n'hésitent pas à dénoncer injustices et perversions, sans pour autant s'appliquer à elles-mêmes la transparence qu'elles réclament de toutes les institutions.

Face à cette situation, seules les sociétés civiles organisées sont en mesure de prendre conscience du problème en cherchant à sensibiliser ces nouveaux « *maîtres du monde* » que sont les Etats et les multinationales... Quelques rares chefs d'Etat - dont le Président français -, quelques rares chefs d'entreprise ont pris conscience de l'enjeu, mais nous sommes encore bien loin d'un mouvement universel qui pourrait inverser la tendance lourde que nous regrettons.

Quant à l'action des quelque cinq mille ONG reconnues dans le monde, le temps est encore loin où une organisation internationale des ONG pourrait, à l'image de l'ONU, faire ses propres synthèses et aboutir à un consensus entre peuples et Etats pour faire progresser la paix, la santé, l'éducation et faire reculer la faim, la misère et la corruption.

Seuls les **progrès de la démocratie participative au niveau mondial** sont en mesure d'apporter une réponse à ces déséquilibres. A cet égard,

comment ne pas constater les limites de la démocratie représentative ? Celle-ci est évidemment incontournable, mais elle doit être confortée par la démocratie participative institutionnalisée et financée. Ce devrait être un point majeur dans les projets de réforme de l'ONU.

*

Aujourd'hui, plus de trois milliards de femmes et d'hommes vivent dans un pays disposant d'un CES ou d'une institution similaire. Pas moins de soixante-cinq pays dans le monde sont parvenus à associer la société civile - employeurs, salariés, associations - dans la préparation de leur décision publique en s'appuyant sur un Conseil économique et social pour recueillir l'avis des hommes et des femmes engagés dans la vie quotidienne. C'est là sans doute la seule méthode pour transformer les turbulences des sociétés modernes en volonté constructive... Ne restent à convaincre que les deux tiers des Etats du monde... Voilà le défi des temps qui viennent.

Les organisations internationales, telles que l'OMC, le BIT, la FAO, l'ONU et son ECOSOC, sont pleinement confrontées à cette évolution. Le temps est révolu où, dans les enceintes internationales, ne s'exprimait que la position des Etats. La société souhaite être associée préalablement à la prise de décision. Si cette participation ne se réalise pas à travers un dialogue construit entre organisations représentatives, elle s'exprimera, à n'en pas douter, par des manifestations dont on mesure déjà la violence potentielle. Ainsi, donner, dans les enceintes internationales, la parole à l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires, dont le CES de France est membre fondateur et qui réunit aujourd'hui plus de cinquante CES de tous les continents, c'est bénéficier de l'expérience de terrain de ses membres, d'une habitude d'écoute de l'autre et d'une capacité forte de proposition pour la gouvernance du XXIe siècle. La solution est probablement dans le rapprochement de l'ECOSOC et de l'AICESIS : la voix des peuples pour renforcer la voix des Etats. C'est donner une chance nouvelle à la Paix dans le monde.

La gouvernance des territoires, des Nations, des organisations internationales... doit se fonder sur l'expression de la société civile, enrichissement de la démocratie représentative. Mais la société civile ne peut prendre toute sa place que si elle remplit deux conditions *sine qua non* : s'organiser, pour être porteuse de valeurs propres et de projets communs, et valoriser ce qu'elle a en propre, à savoir le respect du dialogue et de la parole de l'autre. Alors, les élus mesureront pleinement combien la société civile organisée peut les aider à accomplir la haute mission que leur confie le suffrage universel.