



LA « SOCIÉTÉ CIVILE » DANS LA « GOUVERNANCE EUROPÉENNE »

Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique

[Hélène Michel](#)

Le Seuil | « Actes de la recherche en sciences sociales »

2007/1 n° 166-167 | pages 30 à 37

ISSN 0335-5322

ISBN 202091768-8

DOI 10.3917/arss.166.0031


Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2007-1-page-30.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

© Le Seuil. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Au service des citoyens européens

Votre voix à Bruxelles

La Commission prend de nombreuses décisions qui affectent directement la vie de ses citoyens, ainsi que des sociétés et des organisations pour lesquelles ils travaillent. Elle s'efforce dès lors d'être aussi ouverte et responsable que possible, en permettant aux citoyens d'obtenir des informations sur les sujets qui les concernent. Lors de l'élaboration d'un texte législatif, la Commission consulte également largement des représentants du monde des affaires, d'organisations de consommateurs et d'autres instances. Leur expertise est très précieuse, car elle permet à la Commission d'élaborer des textes équilibrés qui tiennent compte des intérêts de toutes les parties prenantes. Elle peut ainsi remplir sa mission qui consiste à refléter l'intérêt commun européen lors de l'élaboration des textes législatifs de l'UE.

Par l'intermédiaire du site internet interactif de la Commission, *Votre point de vue sur l'Europe*, à l'adresse <http://europa.eu.int/yourvoice>, les citoyens peuvent jouer individuellement un rôle actif dans le processus politique. Le site permet en effet à chacun de faire part de ses commentaires et expériences et de participer à des forums de consultation politique.

Les citoyens peuvent également accéder à l'ensemble des publications offi-

cielles, ainsi qu'à des documents internes. Plus de 2,1 millions de documents sont ainsi disponibles sur le site internet de l'UE. Toute personne a le droit de demander accès à un document non publié, quel que soit son statut professionnel et sans devoir se justifier. L'accès ne pourra être refusé qu'aux informations de nature personnelle ou susceptibles de compromettre des intérêts commerciaux légitimes.

Vous pouvez en outre écrire, téléphoner ou envoyer un fax ou un courrier électronique à la Commission dans n'importe laquelle des 20 langues officielles de l'UE. Elle est obligée de vous répondre dans la même langue dans un délai de 15 jours.

La manière la plus simple d'obtenir des informations sur la Commission est de téléphoner ou d'envoyer un courrier électronique à Europe *Direct* (<http://europa.eu.int/europedirect>). Ce service sur mesure apporte des réponses pratiques aux questions que vous vous posez sur la Commission. Il peut également vous aider à obtenir des conseils juridiques.

COMME LE MONTRE cette brochure officielle, l'expression de « société civile » confère une existence à un « peuple européen » qui, à défaut de se manifester dans les urnes, est directement consulté essentiellement par l'action des représentants du monde des affaires ou des militants de l'humanitaire.

NOTE DE RECHERCHE :

La « société civile » dans la « gouvernance européenne »

Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique

Face à l'importante bibliographie portant sur la « société civile » au niveau européen, il peut paraître étonnant de s'y intéresser et vain d'espérer contribuer à apporter de nouvelles connaissances en la matière. Pourtant, les différents écrits qui existent et qui occupent nombre de pages dans les revues, savantes ou non, n'épuisent pas le sujet, pour au moins deux raisons principales. La première est que la plupart de ces travaux reprennent, sans vraiment les questionner, les problèmes politiques et techniques tels qu'ils sont posés par les institutions européennes. L'observateur savant se fait tantôt évaluateur d'une expérience de « démocratisation » tentée par une administration¹, tantôt théoricien des choix effectués ou des politiques menées, lorsqu'il ne se fait pas tout simplement prescripteur de pratiques de (bonne) « gouvernance »². Même lorsqu'il se montre dubitatif *via* des points d'interrogations, voire

critique³, il ne fait qu'entrer dans un débat dont les termes lui sont imposés. Et si les questions posées telles que « peut-on construire une société civile d'en haut ?⁴ », « comment démocratiser la décision européenne ?⁵ », « comment améliorer la participation ? » ont leur importance, elles contribuent, à leur manière, aux processus de genèse et d'institutionnalisation de la « société civile ». Il n'est certes pas facile de garder ses distances avec les institutions européennes qui entretiennent des liens étroits avec le monde académique, largement sollicité, et dont les productions sont rapidement intégrées au champ politico-administratif⁶. Mais une telle difficulté, quoique surmontable, ne justifie pas de renoncer à cette exigence minimale permettant d'éviter de substituer à l'analyse scientifique des rationalisations et des justifications intéressées. La seconde raison qui rend cette production scientifique sur la « société civile »

insatisfaisante réside dans la nature des sources utilisées⁷. Les travaux s'appuient la plupart du temps soit sur des documents officiels diffusés par les institutions européennes, soit sur des témoignages d'acteurs ayant participé à l'élaboration de textes ou à des expériences institutionnelles de « participation de la société civile »⁸. Ces données sont certes importantes pour restituer les étapes d'une politique institutionnelle, pour mettre en évidence des changements sémantiques (la lente substitution du terme « société civile » à celui de « groupes d'intérêt »⁹), pour apprécier l'état des débats à un moment donné, mais elles ne permettent ni de mettre en perspective le point de vue institutionnel, d'ailleurs souvent présenté comme homogène, ni de restituer les processus concrets ayant rendu possible le « succès » de la « société civile ». La genèse et l'institutionnalisation de cette catégorie sont alors présentées

1. Par exemple, Adrian Van Den Hoven, « Le dialogue avec la société civile. Première étape vers la démocratisation de la politique commerciale européenne? », *Revue politique et management public*, 21 (2), juin 2003, p. 139-163.

2. Voir par exemple la contribution du groupe thématique des professeurs Jean Monnet : « Vers de nouvelles méthodes de gouvernance européenne. Perspectives et options pour la Commission européenne », 28 mars 2001.

3. Pour un exemple, voir les contributions réunies dans Christian Joerges, Yves Mény

et Joseph H. Weiler (dir.), "Mountain of Molehill? A critical appraisal of the Commission white paper on governance", Note de recherche Jean Monnet n°6/01, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2001.

4. Par exemple voir Sabine Saurugger, « Les groupes d'experts, une porte d'entrée de la société civile dans le processus décisionnel? », in Céline Bélot et Bruno Cautrès (dir.), *La Vie démocratique de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 47-64.

5. Voir par exemple Paul Magnette, "European governance and civil participation: beyond elitist citizenship?", *Political*

Studies, 52 (1), 2003, p. 144-161.

6. Pour un exemple de coproduction académique et institutionnelle, voir Julien Weisbein, « Sociogénèse de la "société civile européenne" », *Raisons politiques*, 10, 2003, p. 125-137.

7. Comme le fait très justement remarquer Guillaume Courty (*Les Groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, 2006), la Commission européenne maîtrise à la fois la définition des groupes d'intérêt, la chronologie et l'explication de leur développement, ne laissant guère de marge de manœuvre au chercheur largement contraint par ces données très peu concurrencées.

8. Par exemple, Amanda Sloat qui a fait

partie de « l'équipe gouvernance » et qui a publié sur cette expérience : "Governance in the making: the future of the EU (thought) experiment", in Andreas Warnijten et Anrdt Wonka (éds), *Governance in Europe, The Role of Interest Groups*, Baden Baden, Nomos, 2004, p. 66-75 ; Stijn Smismans qui a été assistant au Comité économique et social européen avant d'écrire sur la promotion institutionnelle de la « société civile » : (éd.), *Civil Society and Legitimate European Governance*, Edward Elgar, 2005.

9. Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2003.

comme un mouvement continu et inexorable qui résulte de la volonté de certaines institutions (Comité économique et social européen, Commission européenne) unanimement animées par une même stratégie : il s'agit de (re)donner une place aux citoyens de plus en plus méfiants et faiblement intéressés par la politique européenne, en leur offrant les moyens de participer au processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques européennes et, ce faisant, de (re)légitimer les institutions de l'Union européenne. Énoncée de manière plus ou moins critique et circonstanciée, cette présentation de l'avènement de la « société civile » néglige à la fois ceux qui font parler et agir ces collectifs (institutions, administrations ou organisations dites de la société civile) et leurs pratiques qui intègrent, dans des proportions variables et selon des modalités différentes, cet impératif de « participation de la société civile » tout en lui donnant une réalité concrète.

S'inscrivant dans une perspective sociologique, à la différence de la plupart des travaux cités, cette note de recherche voudrait à la fois donner quelques éclairages sur ces différents processus qui ont conduit à la réalisation de la « société civile » et inviter à poursuivre l'investigation dans cette veine. Elle s'appuie sur différentes enquêtes sociologiques qui ont tenté, sinon de relativiser l'histoire officielle, du moins de déconstruire les institutions au profit des agents ou groupes d'agents qui les animent, et de rendre compte des luttes permanentes pour la définition tant des contours et du contenu de la « société civile » que de la nature et la forme de ses relations avec les institutions européennes.

Différentes enquêtes ont été menées, depuis 2001, basées essentiellement sur des entretiens (semi-

directifs et plus informels) avec des agents des institutions européennes et des représentants de groupes d'intérêt ainsi que sur des observations (de réunions, de groupes de travail, de « la vie de bureau et des conflits entre les services »...), soit directes, soit indirectes par l'intermédiaire de stages d'étudiants. La consigne a toujours été de ne jamais prononcer les mots « société civile » ou « groupes d'intérêt » lorsque nous présentions notre recherche, nous en restions au cadre général : une recherche sur le fonctionnement concret des institutions européennes.

Des investissements différenciés d'une catégorie floue

Le Livre blanc sur la gouvernance européenne, publié par la Commission européenne le 25 juillet 2001¹⁰, fait une série de propositions pour remédier à la « crise de confiance » des citoyens européens à l'égard de l'Union européenne. Le thème de la « participation renforcée de la société civile », censée permettre à la fois une plus grande efficacité de la prise de décision et une légitimité accrue des politiques publiques en répondant plus directement aux « besoins » des citoyens, y occupe une place centrale.

Pour nombre d'observateurs, savants et engagés, le Livre blanc s'inscrirait dans un mouvement plus large et assez ancien de développement et d'institutionnalisation de relations avec les groupes d'intérêt. Si la Commission européenne reconnaît officiellement ce « dialogue ouvert et structuré avec les groupes d'intérêt » en 1992¹¹, nombre de Directions générales n'ont pas attendu cette date pour développer et entretenir des relations suivies avec différentes organisations du secteur dont elles avaient la charge : la DG Environnement

par exemple a développé des relations avec des ONG environnementales dès les années 1970¹², celle en charge du développement également¹³, sans oublier la DG Emploi et affaires sociales qui, avant même les entretiens de Val Duchesse et l'institutionnalisation du dialogue social européen¹⁴, entretenait des liens réguliers avec les organisations syndicale et patronale. Le Livre blanc serait un élément déterminant dans la rédaction de l'article I-47 du traité établissant une constitution pour l'Europe¹⁵ qui précise entre autres : « les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier, avec les associations représentatives et la société civile ». Est d'ailleurs rappelé que d'autres institutions comme le Comité économique et social européen avait réfléchi à cette question de la participation de la « société civile » lors d'une première convention tenue en 1999 et que le Conseil avait lui aussi fortement incité la « société civile » à participer à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux à la fin des années 1990. Plusieurs organisations dans le domaine de la citoyenneté, soucieuses de rapprocher les citoyens de l'Union, oeuvraient en ce sens¹⁶. Dans un tel contexte, le Livre blanc et sa thématique d'une « participation accrue de la société civile » semblent évidents et parfaitement intégrés au projet originel d'édification d'une Europe politique [voir encadré, « Experts en gouvernance », p. 34] .

À la grande surprise des promoteurs du Livre blanc et du personnel en charge de son suivi, les réactions à cette politique de promotion de la « société civile » sont contrastées et contraires à leurs attentes¹⁷. Certes, nombre d'associations et d'ONG saluent cette initiative du Livre blanc qui reconnaît leur rôle et les érige en interlocuteur des institutions européennes. Mais toutes les organisations défendant des causes

10. COM (2001) 428 final, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, adopté le 25 juillet 2001 (http://europea.eu.int/comm/governance/index_fr.htm) : Commission européenne, *Gouvernance européenne. Livre blanc*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001, 73 pages.

11. COM (1993), « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt », 63/02.

12. Pour ne s'en tenir qu'au cas français, voir la thèse de Nathalie Berny, « Les groupes environnementaux français et l'Union européenne. Enjeux et dynamiques de l'activisme européen des groupes citoyens », Bordeaux/Laval, 2005.

13. Voir les chapitres empiriques (6 et 7) de la thèse de Rosa Sanchez Salgado, « L'europanisation de la société civile », IEP de Paris, 2006.

14. Richard Balme et Didier Chabanet,

« Dialogue social européen et transformations des négociations collectives », *Politiques européennes*, 4, 2001, p. 119-140.

15. *Journal officiel de l'Union européenne*, 16 décembre 2004 (JO C 310).

16. Voir Julien Weisbein, « Instituer la "société civile européenne" : la contribution des mouvements fédéralistes. L'expérience du Forum permanent de la société civile », in Marine de Lassalle et Didier Georgakakis (dir.), *La nouvelle Gouvernance européenne*.

Les usages politiques du Livre blanc, Strasbourg, PUS, à paraître en 2007.

17. Voir notre enquête sur le suivi du Livre blanc, Hélène Michel « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre Blanc : objectivation et institutionnalisation de "la société civile" », in D. Georgakakis et M. de Lassalle (dir.), *op. cit.*

générales (droits humains, environnement, lutte contre les discriminations, etc.) ou des intérêts sociaux au sens large ne partagent pas cet engouement pour la « société civile » telle que la définit le Livre blanc ni pour le « dialogue civil » qu'il prône. En revanche, l'ensemble des professionnels des affaires européennes, fédérés au sein de SEAP (*Society of European Affairs Professionals*), rejoint par nombre de lobbyistes d'entreprises ou d'associations professionnelles industrielles, se montrent relativement enthousiastes, bien que quelque peu cyniques. Même si certains de ses membres s'étonnent d'être ainsi placés aux côtés des ONG, les propositions du Livre blanc constituent une véritable aubaine. Ils ne manqueront pas de se prévaloir du statut vertueux de « membres de la société civile » dans leurs relations avec les institutions européennes ou pour couper court aux dénonciations de plus en plus fréquentes des ONG contre les « lobbies industriels ». Qu'ils travaillent au sein d'un cabinet de consultant, d'une entreprise ou dans une association professionnelle sectorielle, ils se réjouissent de cette politique d'« ouverture » et de « dialogue » qui les reconnaît comme véritables acteurs de la démocratie européenne.

Mais cet usage volontiers reconnu comme stratégiste de la politique de « recours à la société civile » ne se retrouve pas dans toutes les organisations dites de défense des intérêts industriels. Par exemple, les porte-parole de l'UNICE, Union des employeurs et des industriels européens, adoptent une position très proche des syndicalistes de la Confédération européenne des syndicats. Représentants du patronat et représentants des travailleurs européens, rappelant leur statut officiel de « partenaires sociaux », déplorent que soient ainsi mis sur le même plan des organisations représentatives et des « ONG », sans hiérarchie de valeur ni pondération de leurs avis en fonction de ce qu'elles représentent. Ils réclament des critères de représentativité, sur le modèle de ce qui existe dans le dialogue social, permettant de sélectionner les organisations. S'ils acceptent l'utilité des associations dans la défense de l'environnement, des femmes, des jeunes et des droits humains,

ils se montrent sceptiques quant au bien-fondé de certaines revendications dans le secteur social qui risquent souvent de remettre en cause des droits sociaux obtenus de longue date.

Dans ce contexte où est promue une définition large de la « société civile », faisant des organisations syndicales des groupes d'intérêt comme les autres, ce conflit entre ONG et organisations syndicales prend un tour particulier. Les porte-parole des grands réseaux d'ONG, en effet, semblent d'accord avec la critique que les « partenaires sociaux » font de la définition du Livre blanc. Pour beaucoup, comme par exemple les militants du Forum permanent de la société civile¹⁸, la « société civile » doit rester l'apanage d'associations mobilisées autour d'enjeux publics et de causes générales et citoyennes. Ces différentes prises de positions ne se comprennent qu'au regard des positions que ces différents groupements occupent dans l'espace européen. Ainsi, au-delà de la nature des intérêts défendus par les organisations, ce qui est en jeu est la défense d'une position d'interlocuteur privilégié par la Commission européenne. À cet égard, partenaires sociaux et grands réseaux d'ONG, comme la plateforme des ONG sociales, ECAS (*European Citizen Action Service*) ou CEDAG (Comité européen des associations d'intérêt général), se rejoignent. Face à une définition large de la « société civile », leurs porte-parole se sentent menacés par une concurrence accrue avec de nouvelles organisations. Anticipant le processus de mise en œuvre du dialogue civil prôné par le Livre blanc, ils n'hésitent pas à exprimer quelques inquiétudes à l'égard d'un processus d'institutionnalisation qui risquerait, selon eux, de fixer un état du jeu où ils pourraient perdre leur position dominante, sans possibilité de la reconquérir. Il n'est alors pas étonnant qu'ils ne cherchent pas davantage à accélérer un processus qui ne ferait que les desservir compte tenu de leur statut d'interlocuteur privilégié des institutions et des relations quasi officielles qu'ils entretiennent avec elles. Il en va de même pour les grandes entreprises ou les cabinets de consultants qui n'ont guère de difficultés pour accéder aux institu-

tions et ne souffrent nullement d'être marginalisées dans les consultations, officieuses ou plus formalisées, organisées par les fonctionnaires des DG.

En revanche, les petites structures et les groupements nouvellement installés à Bruxelles, où se retrouvent à la fois des associations, des bureaux de représentation de régions, des ONG, des petites associations professionnelles, se montrent très demandeurs d'une forme de stabilisation des relations avec les institutions européennes. L'institutionnalisation d'un dialogue civil, avec un ensemble très vaste et *a priori* non prédéfini d'organisations de la « société civile », permettrait à leurs membres d'économiser leurs faibles ressources (en temps, en personnel et en moyens pécuniaires) et de ne pas s'épuiser dans un travail permanent de prise de contact, d'obtention de rendez-vous, de présentation du groupe et de ses revendications.

Une promotion pragmatique

En promouvant la « société civile » et son dialogue avec les institutions, le Livre blanc et les différentes communications qui y font suite ne se contentent pas de modifier le vocabulaire pour désigner les groupes d'intérêt. Ils contribuent aussi à valoriser certaines pratiques de la part des représentants d'organisation et, de ce fait, un type particulier de compétences à posséder pour défendre des intérêts dans l'espace politique européen. Toutefois, pour nombre de représentants européens, cette promotion de la « société civile » est aussi l'occasion de remettre en cause des pratiques de consultation où la maîtrise de savoir-faire techniques joue un rôle important au profit d'autres compétences et d'autres types de légitimité faisant davantage appel au nombre¹⁹.

Les consultations publiques lancées par la Commission à la suite de la publication du Livre blanc constituent une bonne illustration du type de pratiques qui est valorisé par les agents de cette institution. Non seulement, pour pouvoir prendre part à de telles consultations, il faut en avoir été averti mais, de plus, il faut y avoir intérêt. Ce qui signifie que les organisations qui sont des interlocuteurs

18. Voir J. Weisbein, *op. cit.* 19. Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1997.

Experts en gouvernance

Espérant renouer avec les projets politiques européens mobilisateurs ayant fait la gloire de présidents comme Jacques Delors¹, Romano Prodi confie à une petite équipe d'experts le soin de faire des propositions, sous forme d'un Livre blanc, pour réformer la gouvernance européenne. En raison de sa participation au Livre blanc de 1993 « Croissance, compétitivité, emploi », et des réflexions sur la gouvernance qu'il a menées au sein de la Cellule de prospective² qu'il a dirigée de 1995 à 1998, Jérôme Vignon se voit confier cette mission aux consignes relativement floues. Avec quelques personnes issues de la Cellule de prospective (Notis Lebessis, Agnès Hubert, Wolfgang Pape) auxquelles s'adjoignent des « fonctionnaires volontaires recrutés pour leur compétence »³, il forme « l'équipe gouvernance » qui va travailler avec lui à organiser et à animer une vaste réflexion collective associant hauts fonctionnaires de la Commission européenne, universitaires, membres de *think tanks* (tels *Notre Europe*⁴) et responsables d'associations paneuropéennes.

Ce Français de 55 ans, polytechnicien et diplômé de l'ENSAE dont il sort en 1964, a occupé différents postes au sein de l'administration française et de l'INSEE (au sein du service des Programmes) avant de rejoindre le Commissariat au Plan où il est directeur de cabinet de Jean Ripert puis

de Michel Albert (de mai 1977 à novembre 1978). Proche de Jacques Delors, dont on sait le rôle qu'il a joué dans l'institutionnalisation du « dialogue social européen⁵ », il 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 dont il se revendique. Bien que passant, selon lui, comme quelqu'un aux « idées farfelues », c'est-à-dire relativement marginales, et loin de faire consensus, il parvient, non sans mal, à imposer la « participation de la société civile » comme concourant à la bonne « gouvernance européenne ». Sans surestimer son rôle, il faut noter que ses propriétés sociologiques, sa trajectoire européenne et sa position institutionnelle lui permettent de faire le lien entre ces espaces politico-institutionnels disjoints et de se poser en relais de leurs réflexions et de leurs expériences concrètes d'association des organisations de la société civile au travail administratif. Il ne ménage pas sa peine, enchaînant réunions sur conférences, contacts personnels et propositions publiques. Il obtient ainsi la collaboration du Comité économique et social européen grâce, sans doute, aux liens personnels qu'il entretient avec son nouveau secrétaire général Patrick Venturini, ancien « conseiller du président »

entre 1986 et 1988, puis membre du cabinet de Jacques Delors avant d'être conseiller auprès du directeur général de l'Emploi et des affaires sociales. Parallèlement, il parvient à canaliser la dynamique associative qui s'était développée lors des consultations sur la Charte européenne des droits fondamentaux en associant les différents représentants des organisations de la « société civile » à des groupes de travail, notamment celui chargé de la « consultation et de la participation de la société civile », où ils contribuent, avec des hauts fonctionnaires familiers du dialogue avec ces associations (DG Emploi et affaires sociales, Politique régionale et environnement, etc.) et des membres du secrétariat général de la Commission chargés des relations avec les groupes d'intérêts, à la réflexion sur la « bonne gouvernance » et à la rédaction du Livre blanc. La « culture renforcée de participation » préconisée dans ce document semble être déjà à l'œuvre dans le processus même de production du Livre blanc, faisant ainsi la preuve qu'elle est non seulement possible mais aussi fructueuse. Enfin, il peut compter sur quelques soutiens au sein du collège des commissaires, comme Pascal Lamy, commissaire au Commerce, ancien inspecteur général des Finances qui a fait l'essentiel de sa carrière à la Commission européenne (au secrétariat général puis au cabinet de Jacques

Delors). C'est un allié de poids et il ne manque pas de rappeler, dès qu'il le peut, qu'il est lui-même « grand consommateur de dialogue avec la société civile⁶ » comme si son ouverture aux voix des citoyens s'avérait un substitut commode aux voies électorales qu'ils n'ont jamais obtenues.

1. Voir Helen Drake, *Jacques Delors en Europe. Histoire et sociologie d'un leadership improbable*, Strasbourg, PUS, coll. « sociologie politique européenne », 2002.

2. La Cellule de prospective a été mise en place par Jacques Delors en 1989, sur le modèle du Commissariat au plan français, pour guider l'action du président de la Commission. À la différence du « groupe des conseillers » auquel elle succède, elle remplit aussi des missions de veille, et surtout de recherche et d'animation de la réflexion.

3. C'est ainsi que Jérôme Vignon résume les logiques de constitution de son équipe dont il n'a pas du tout été maître dans la mesure où, ne disposant pas de budget propre, il lui fallait faire avec des fonctionnaires « en mobilité » ou des stagiaires de la Commission, jeunes docteurs « promoteurs » diplômés de l'Institut universitaire de Florence.

4. Notre Europe se présente comme un Groupement d'étude et de recherche fondé par Jacques Delors le 5 juillet 1996 pour « contribuer à l'émergence d'un espace public européen par la promotion d'un projet européen démocratique ».

5. Claude Didry et Arnaud Mias, *Le Moment Delors. Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

6. Voir l'intervention de Pascal Lamy lors du séminaire organisé à Bruxelles le 10 juin 2003 par le Comité économique et social européen et par le groupement d'études et de recherches *Notre Europe, think tank* fondé et dirigé par Jacques Delors à qui succède Pascal Lamy.

réguliers des DG de la Commission sont les mieux placées pour répondre à cette demande de la part de l'administration. Ne pas participer à cet exercice de commentaires sur les textes publiés par la Commission reviendrait à ne plus faire partie de cet ensemble, de moins en moins réduit, « de la société civile » et à laisser le champ libre pour l'intrusion de nouveaux venus qui profiteraient du caractère ouvert et public de la consultation. Par ailleurs, pour pouvoir répondre conformément aux attentes de l'administration, il faut maîtriser un certain nombre de savoir-faire et de compétences. Par exemple, la forme désormais banale du *position paper* reste un exercice spécifique qui oblige à reprendre la structure du document et les différents thèmes abordés tout en prenant soin de formuler ses revendications dans un langage à la fois administratif (en reprenant des expressions comme « multi niveaux », « gouvernance », « dialogue » et bien sûr « société civile » et « participation ») et concret pour montrer sa bonne connaissance des « problèmes du terrain ». Les rencontres avec les fonctionnaires des DG, le suivi de la législation (*monitoring*), la discussion de textes lors des réunions des groupes de travail, la négociation sur des points délicats, sont également autant de situations et d'objectifs qui nécessitent des compétences spécifiques, de type technique, particulièrement valorisées par les agents de l'administration européenne.

On comprend alors que, pour les membres de l'association des professionnels en affaires publiques (SEAP), le Livre blanc constitue une reconnaissance de leurs pratiques professionnelles dans la mesure où les relations qu'ils entretiennent avec l'administration, les avis qu'ils donnent sur des textes, les recommandations qu'ils peuvent faire à certains fonctionnaires sur tel ou tel point ne relèveraient plus du lobbying mais de la consultation et de la « participation de la société civile » au processus décisionnel. Leurs pratiques sont réévaluées en « bonnes » pratiques pour autant qu'elles

respectent les principes de transparence, de pluralisme et se conforment aux standards minimaux de consultation. À cet égard, ils ne se distinguent guère des représentants de réseaux d'ONG qui travaillent régulièrement avec les agents de l'administration européenne au sein de groupes de travail ou de comités consultatif en essayant de se conformer aux exigences de l'institution. Les dirigeants du Lobby européen des femmes, de la plateforme des ONG sociales ou encore de AGE, Plateforme des personnes âgées, correspondent parfaitement à ce modèle de représentant « raisonnable » et « compétent » dont la Commission européenne a suscité le développement en aidant financièrement leur création et leur fonctionnement. Justifiée par le souci d'équilibrer la représentation des intérêts entre les intérêts industriels, nombreux et puissants, et les intérêts plus sociaux et « civils » (consommateurs, environnement, femme, jeunes, contre la pauvreté, etc.) et par la nécessité d'avoir à disposition des organisations capables de fournir de l'information et de l'expertise, cette politique d'aide à l'égard des réseaux associatifs a contribué au recrutement d'un personnel permanent et spécialisé qui peuple les bureaux de représentation à Bruxelles. Ce mouvement de professionnalisation des représentants, visibles à la fois dans la spécialisation des militants et le recrutement de permanents sur la base de compétences techniques, n'est pas propre aux organisations européennes²⁰. Mais dans un contexte où le mode d'action considéré comme le plus efficace et le plus légitime pour défendre et représenter ses intérêts tend à devenir le lobbying, entendu comme un travail technique d'étude de dossiers et de persuasion interpersonnelle, il contribue à surinvestir cette dimension du travail de représentation. À la Confédération européenne des syndicats par exemple, ces contraintes institutionnelles ont contribué à promouvoir des pratiques mettant l'accent davantage sur la négociation et la discussion de textes que sur le rapport de force et

l'organisation du mouvement social au niveau européen²¹. Les formations à l'Europe, accordant une place accrue aux formations au lobbying, traduisent également cette tendance²². Le « dialogue civil » prôné par la Commission favorise donc plutôt les grands réseaux européens et les « partenaires sociaux » qui disposent d'un personnel nombreux, compétent et rompu aux exercices du travail administratif. En revanche, pour les structures plus petites et moins bien dotées, leur participation effective à ce « dialogue » s'avère plus difficile.

Au sein des groupements, la question de la « participation de la société civile » suscite de nombreux débats et donne l'occasion de promouvoir des conceptions différentes du métier de représentant et de ses pratiques. Les uns considèrent ce travail « en comité » comme une finalité de l'organisation et le fait d'être admis dans des groupes de travail, d'être sollicité par l'administration, de produire des documents qui sont lus et repris par les fonctionnaires, justifie à lui seul l'existence de l'organisation. La question de la représentativité, posée à l'occasion de cette réflexion sur le « dialogue civil », s'avère pour eux sans objet. C'est ce que rappelle par exemple, la secrétaire générale de AGE (Plateforme des personnes âgées), également présidente de la plateforme des ONG sociales pour qui « l'important en termes de représentativité, c'est de voir si l'organisation a pignon sur rue, si ses opinions influencent réellement et s'ils ont quelque chose d'intéressant et de constructif à apporter au débat ». Ses propos reprennent largement la position officielle de la Commission européenne et de la plupart de ses membres dont la préoccupation majeure reste la production de textes consensuels après une confrontation, la plus large possible, des différents points de vue. Mais cette conception, largement dominante, semble de plus en plus contestée par une autre conception du travail de représentation selon laquelle la participation *via* des consultations et des comités ne constitue qu'un mal néces-

20. Pour un exemple et une analyse de ces formes de professionnalisation, voir Annie Collovald, Marie-Hélène Lechien, Sabine Rozier et Laurent Willemez, *L'Humanitaire ou le management des dévouements : enquête sur un militantisme de « solidarité*

internationale » en faveur du tiers-monde, Rennes, PUR, 2002.

21. Sur cette histoire de la CES, voir la thèse de Corine Gobin, « Consultation et concertation sociales à l'échelle de la Communauté économique européenne.

Étude des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958–1991) », Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1996.

22. Voir par exemple, Benoît Verrier et Hélène Michel, « Associations profession-

nelles et syndicats français face à l'Europe : restructurations des organisations et redéfinitions des compétences », colloque FNSP, « Les groupes d'intérêt au XXI^e siècle », Paris, 24 et 25 septembre 2004.

saire pour pouvoir faire entendre ses revendications et formuler des propositions. Ainsi, pour le représentant de la fédération européenne des retraités et des personnes âgées (FERPA), la CES aurait négligé pendant (trop) longtemps le mouvement social en mettant l'accent sur le « dialogue social ». Il importerait de montrer davantage la force sociale qu'elle représente au moyen de manifestations européennes ou de pétitions. Il critique de la même manière les plateformes européennes qui ne seraient que « six computers en réseau » ne « représentant absolument rien ». Nombre de porte-parole d'associations européennes partageant son point de vue, insistant sur la nécessité de mobiliser les citoyens. Comme le rappelle le président de la plateforme Éducation et société civile, par ailleurs membre de l'équipe dirigeante de Solidar, « si on représente la société civile, il faut la montrer ». Rejoignant certains syndicalistes et représentants patronaux, ces représentants des ONG se disent prêts à réfléchir à des critères de représentativité de la société civile. Les débats auxquels ils participent, dans le cadre du Groupe de liaison avec la société civile mis en place au Comité économique et social européen, sont l'occasion de disqualifier le registre de la consultation institutionnelle tout en prenant garde de ne pas s'en priver et de rappeler la vertu des modes d'action plus conformes à un « projet politique » et à une conception militante de leur mission. Le registre du nombre (manifestations, rassemblements, pétitions, etc.) est ainsi brandi comme complément indispensable, voire concurrent, du registre de l'expertise désormais largement diffusé, pour « bien » représenter et défendre les intérêts de la « société civile ».

On pourrait penser que le débat sur le « dialogue civil » ne fait que raviver un clivage ancien structuré autour de la distinction fonctionnelle, au sein des organisations, entre « militants » et « experts »²³. Mais il s'agirait plutôt d'un clivage entre deux types de carrières et

deux formes d'eupéanisation des trajectoires des représentants²⁴. Si les représentants font partie de ce groupe que les Bruxellois belges appellent « les Européens », en référence aux institutions communautaires et au quartier qu'elles définissent, ils ne se ressemblent toutefois pas. D'un côté, on trouve les représentants venus directement à un poste de responsabilité européenne sans avoir connu d'expérience nationale. Certains sont venus au milieu associatif à la suite de recherche d'emplois sur Bruxelles en tant qu'étrangers y résidant. C'est le cas des membres fondateurs du Lobby européen des femmes, ou encore de la secrétaire générale de AGE, venues à Bruxelles pour suivre leurs conjoints. D'autres ont intégré ces postes à la suite de formations diplômantes sur les questions européennes (droit, science politique, sociologie, management, etc.). Ils occupent successivement ou simultanément des postes dans des ONG, des cabinets de consultants, des bureaux de représentation régionaux. Ce sont des généralistes en affaires européennes qui, recrutés par une organisation, y font ce qu'ils ont déjà fait ou feront ailleurs. Les uns ont une expérience dans des institutions européennes, comme stagiaire, vacataire ou auxiliaire au Parlement européen et dans les DG sociales, les autres espèrent parfois y accéder *via* des concours. Dans tous les cas, la carrière de ces représentants se caractérise par le niveau européen dans lequel elle se déroule. Leur proximité géographique, relationnelle (les conjoints, la famille, les « camarades de promo » ou encore des « collègues » qu'ils côtoient au sein d'un même réseau associatif ou dans les réseaux voisins) et sociologique²⁵ avec les agents des institutions qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur activité, les conduit à se conformer assez facilement aux injonctions administratives. Souvent dénoncés comme « la société civile du Rond Point Schuman » par leurs détracteurs, ils se distinguent d'un autre type de représentants qui ont accédé à un poste européen

à l'issue d'une carrière effectuée principalement au niveau national et parfois local. C'est le cas par exemple de syndicalistes qui ont d'abord occupé des postes, techniques ou politiques, au niveau national, parfois local, et qui ensuite accèdent à un poste de niveau européen, par exemple au CESE. C'est aussi le cas du porte-parole de la plateforme européenne Éducation et société civile, président de la Ligue de l'enseignement en France et très impliqué dans de nombreuses structures associatives françaises (CPCA, CNVA...). Les pratiques de ces représentants ont été forgées dans d'autres espaces institutionnels et sociaux et leur conception de la « société civile », comme leurs manières de la représenter, en comportent la trace. Pour eux, le « bon » représentant de la « société civile » n'est pas tant celui qui sait anticiper les réactions des agents de la Commission européenne et s'inscrire dans les processus institutionnels que celui qui parvient à parler au nom d'un collectif qu'il sait, le cas échéant, mobiliser et mettre en scène²⁶. On comprend alors l'importance que revêt le caractère flou de la catégorie, tant de la « société civile » que du « dialogue » avec elle, pour maintenir une cohésion interne des organisations et faire tenir ensemble ces trajectoires et ces conceptions hétérogènes.

S'intéresser ainsi aux agents qui investissent cette catégorie, et les usages qu'ils en font, permet non seulement de montrer l'hétérogénéité de cette « société civile », dont personne n'a le monopole ni de sa définition ni de sa représentation, mais aussi d'esquisser des lignes de différenciation renvoyant à des trajectoires et des expériences disparates de l'Europe. On voit ainsi que la question de la « société civile » dans la « gouvernance européenne » est à la fois plus compliquée que celles posées par les institutions européennes et reprises par les commentateurs et dans le même temps plus simple dans la mesure où elle renvoie aux enjeux relatifs à la structuration et au fonctionnement du champ politique européen.

23. Voir Anne-Catherine Wagner et ses travaux sur la Confédération européenne des syndicats, en particulier « Les représentants de la CES entre militantisme et expertise des affaires européennes », in Hélène Michel (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, forma-*

tions et pratiques des représentants d'intérêt, Strasbourg, PUS, 2005, p. 69-88.

24. Il ne s'agit que d'hypothèses forgées sur la base des enquêtes empiriques disponibles sur les représentants d'intérêts. Voir par exemple les différentes contributions réunies dans H. Michel (dir.), *Lobbyistes*

et lobbying..., op. cit.

25. On pourrait faire l'hypothèse que ces DG ont un recrutement plus proche de ces représentants d'organisations sociales (Calliope Spanou, *Fonctionnaires et militants*, Paris, L'Harmattan, 1991).

26. Voir également les travaux d'Éric Cheynis

sur le rôle des « forums civils » dans la constitution de la « société civile euro-méditerranéenne ». « Représenter la société civile euro-méditerranéenne : contribution à une sociologie des usages d'un label politique », *Genèses*, à paraître.