



Comité économique et social européen

SEMINAIRE

"La société civile organisée des pays candidats à l'adhésion et l'avenir de l'Europe"

Bruxelles – 30 et 31 janvier 2003

Table ronde 3

"La démocratie participative et le rôle du CESE"

**Intervention de Mme Évelyne PICHENOT, membre du CESE, Présidente de la
Délégation pour l'Union européenne du CES de France**

"Conseil économique et social et société civile"

Dans un univers où les mutations et les crises n'épargnent aucune institution, la notion de société civile connaît un intérêt croissant, sans que ceux qui s'y réfèrent en donnent toujours pour autant une définition rigoureuse.

Le Conseil économique et social, au sein duquel est représentée une part essentielle des organisations de la société civile, a apporté sa pierre à cette réflexion dans une contribution publiée en 2000, intitulée *"De la représentation institutionnelle de la société civile"*.

Je m'efforcerais, en m'inspirant des grandes lignes de ce travail, d'approcher plus précisément, dans une première partie, la notion de société civile et la place qui revient à celle-ci dans ses rapports avec la sphère politique, puis de montrer, dans une seconde partie, le rôle joué par le Conseil économique et social au sein des institutions de la République française.

D) NOTION COMPLEXE, LA "SOCIÉTÉ CIVILE" SE VOIT RECONNAÎTRE UNE PLACE CROISSANTE AUX CÔTES DE LA SPHERE POLITIQUE

A) La notion de société civile recouvre des composantes diverses

1) Trois étapes dans l'analyse de la notion

a) L'étymologie rend compte de la richesse et de la complexité de cette notion :

- le terme "société" renvoie en effet au concept de groupe, de collectivité, de relations entre des individus unis par un intérêt commun

- le terme "civis" a donné en français l'adjectif "civique", qui renvoie à la sphère publique, mais aussi "civile", qui relève de la sphère privée non étatique
- b) Communément, la notion de "société civile" est entendue comme :
 - **l'ensemble des citoyens**, dans la diversité de leurs appartenances professionnelles et sociales qui expriment leur **volonté de participation** à travers des **organismes** diversifiés
 - 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**
- c) Elle couvre à ce titre un ensemble foisonnant, comprenant notamment :
 - les partenaires sociaux et les autres organisations représentatives des milieux sociaux et économiques (économie sociale, professions libérales...)
 - les associations constituées pour la défense de grandes causes, de proximité, les organismes religieux ou philosophiques, souvent regroupées en fédérations

2) La société civile organisée

- a) Elle recouvre l'ensemble des entités **constituées sur une base volontaire** exprimant la volonté des citoyens de **se rassembler** autour de valeurs propres ou d'intérêts et de **s'organiser ou d'agir en vue d'un but commun**
- b) Elle se **distingue de l'opinion publique**, car elle implique **initiative, engagement et responsabilité** de la part des individus et des groupes qui la constituent
- c) Elle suppose une certaine **pérennité**, ce qui la distingue de **mouvements plus spontanés et informels**, qui, jouant souvent un rôle d'agitateurs d'idées, apparaissent à un moment pour regrouper des individus liés par un centre d'intérêt commun ou exprimant des revendications protestataires

Ces regroupements font partie de la société civile, mais, peu structurés sur le plan juridique par leur nature même, leur pérennité n'est pas assurée; certains intègrent progressivement la sphère de la société civile organisée, d'autres restent en dehors, mais alimentent par leurs travaux les débats des institutions qui la représentent (auditions, colloques)

B) Société civile et État : une opposition longtemps perçue, en France, comme irréductible

1) Une certaine **tension** a toujours existé entre État et société civile

- a) Par essence, car celle-ci se définit souvent **en opposition** et comme une sorte de **contrepoids à la sphère politico-administrative**, qui, à travers ses institutions, constitue un autre mode de représentation de la société

b) C'est d'autant plus le cas **en France** que :

- l'État a joué un rôle structurant dans la constitution de la nation et son développement
- dans la conception centralisatrice héritée de la Révolution française, l'État, garant de la souveraineté nationale, serait seul à même de définir l'intérêt général
- la légitimité et le droit à l'existence de corps intermédiaires furent niés (loi Le Chapelier) et les "groupes de pression" critiqués en ce qu'ils auraient tendu à fragmenter l'intérêt général

2) Cette approche traditionnelle a cependant été largement remise en cause

a) Dans la lignée de l'approche anglo-saxonne, il est de plus en plus généralement admis, à gauche comme à droite, que "personne n'a le monopole de l'intérêt général (...), réalité qui est toujours approchée, dont personne n'est propriétaire" (P. Rosanvallon)

b) Cette évolution s'inscrit également dans le cadre des réflexions

- sur la **subsidiarité**, qui ouvre la possibilité de constituer des pouvoirs autonomes ou déconcentrés par rapport à l'État pour régler au plus près des citoyens les problèmes les concernant
- sur le **rôle respectif**, dans la définition des normes sociales, **de la loi**, d'une part, **et de la négociation contractuelle** relevant de l'autonomie des partenaires sociaux, d'autre part

3) Cette réflexion trouve également un écho croissant au niveau européen

- le CESE a souligné, en 1999, l'importance de la société civile dans la création d'un modèle européen de démocratie participative, propre à renforcer "les structures démocratiques extérieures à la sphère parlementaire" et à favoriser la participation des organisations socioprofessionnelles et civiques à la conception et à la mise en œuvre des politiques européennes
- Le traité de Nice (2001), qui entrera en vigueur le 1^{er} mars 2003, a conforté le rôle du CESE comme organe de représentation et d'expression de la société civile organisée des États membres
- L'explicitation des modalités de consultation de la société civile est en cours dans le cadre de la réflexion actuelle sur la réforme du mode de gouvernance de l'Union européenne, à laquelle le CESE participe
- Dans un récent avis, le CES français, appelle au prolongement et à l'aboutissement des travaux sur le dialogue civil et à une révision de la composition du groupe des activités diverses du CESE

C) la société civile, un rôle complémentaire du politique qui enrichit la démocratie

1) Distinct

- a) La représentation politique a pour fonction d'agrèger des intérêts contradictoires, en les hiérarchisant et en les **intégrant**, pour dégager un intérêt général susceptible de fonder une décision politique légitime. (fonction dite « **agrégative** » pour la science politique)
- b) Au contraire, la représentation socioprofessionnelle :
 - ne cherche pas nécessairement à dégager une synthèse entre des intérêts divergents, mais à les **prendre en compte dans leur diversité**
 - les intérêts opposés pouvant, au sein des **institutions** de la société civile organisée, comme le **CES** français, "se confronter, s'articuler, se gérer, se pacifier"

2) Les 4 rôles des organisations de la société civile dans le fonctionnement démocratique (vis-à-vis des pouvoirs publics)

- a) Un rôle de représentation : il permet, si le mode de représentation de la société civile est adéquat, d'**éclairer les forces politiques** et l'opinion publique sur l'état des différentes **dynamiques en action dans la société**, et ce, de manière plus exhaustive et fidèle que les **sondages**, qui reflètent des prises de position souvent fragiles et éphémères
- c) Un rôle de **veille, d'anticipation, d'alerte**, pour **faire émerger les attentes des citoyens**, que les décideurs politiques ou administratifs ne perçoivent pas nécessairement assez, participant ainsi de la démultiplication des niveaux de représentation qui permet de **mieux irriguer** la pratique démocratique ;
- d) Un rôle d'**expertise** : les compétences et l'expérience de ces acteurs **proches du terrain** peut permettre, dans une société de plus en plus complexe et technique, d'apporter un plus dans **l'élaboration des décisions** et dans **l'évaluation** des politiques
- e) Un rôle de **relais et de pédagogie collective** : entre le citoyen et l'acteur économique et social, d'une part, et le pouvoir politique, d'autre part
 - en évitant le risque d'isolement qui guette souvent les décideurs politiques ou administratifs
 - en favorisant la compréhension des décisions par l'opinion
 - en établissant des passerelles entre groupes sociaux, utiles pour prévenir ou régler les conflits

La société civile peut aussi contribuer à l'enracinement de la démocratie, en particulier dans les pays où celle-ci est encore récente ou fragile :

- en promouvant le pluralisme du fait de la diversité même des forces qui la composent

- en contribuant à l'éducation des groupes sociaux en les encourageant à définir leurs aspirations, à mettre au point des projets, à se réunir, à développer des associations
- en favoriser l'apprentissage concret des valeurs démocratiques en organisant de manière précisément démocratique la vie interne des organismes qui la composent

3) Ces apports ne retirent rien au rôle des organes politiques et à leur légitimité

- le parlement ne perd rien de la légitimité que lui confère l'élection
- l'État reste celui qui décide de la loi et fixe, notamment, les règles de base des activités associatives, dont il protège la liberté et le pluralisme
- il conserve ainsi pleinement "le pouvoir du dernier mot", même s'il n'a pas, ou pas seul, "le pouvoir du premier mot"

II) LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, OUTIL INSTITUTIONNEL PERMETTANT AUX ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DE CONTRIBUER CONCRÈTEMENT À LA PRÉPARATION DE LA DÉCISION PUBLIQUE

L'idée d'une représentation institutionnelle de la société civile ne va pas de soi, une partie de sa richesse résidant dans sa fluidité, son caractère multiforme et spontané.

Celle-ci est cependant sans doute nécessaire pour que les mouvements sociaux :

- puissent participer effectivement au processus de décision publique
- par un travail collectif qui transcende le risque d'une simple juxtaposition de corporatismes

Ce rôle de consultation des institutions représentatives de la société civile avant décision devrait être davantage valorisé car il participe de l'efficacité et de l'acceptabilité de celle-ci.

A) Le CES, une institution indépendante au sein de laquelle sont représentées les principales organisations de la société civile

1) **L'histoire du CES** explique largement sa place et son rôle dans la société française

a) Le CES tire ses origines :

- d'un courant d'idées nées au milieu du XIX^{ème} siècle, favorable à une représentation organisée des forces économiques et sociales
- des revendications des syndicats ouvriers, au lendemain de la première guerre mondiale

b) **Ses textes constitutifs** mettent l'accent sur les **fonctions successives assignées au CES** par la sphère politique, en lien avec l'évolution de l'État et de la société

- l'expertise économique, pour le Conseil national économique, créé par décret en 1925, à une époque où celle-ci n'existait pratiquement pas
- le règlement des conflits sociaux, avec le Conseil national économique institué par la loi de 1936
- la représentation des forces économiques et sociales auprès d'un État qui se développe, avec la Constitution de 1946, puis celle de 1958, qui crée le CES sous sa forme actuelle

En revanche, celui-ci n'a jamais été, en tant que tel, un lieu de recours, de médiation ou de négociation.

- c) Le statut de troisième assemblée constitutionnelle conforte l'indépendance de l'institution vis à vis des pouvoirs législatif et exécutif

2) Sa composition associe les représentants des principales organisations de la société civile

- a) Dès l'origine, le **choix fondamental d'associer** représentants des **entreprises, des salariés**, mais aussi **d'autres composantes** de la société civile (par ex, les familles) a été opéré par l'État.

b) Sa composition, fixée par une loi organique, est la suivante :

- 231 membres, répartis en 18 groupes de représentation pour un mandat de 5 ans, représentant de nombreux corps intermédiaires relevant de la société civile : organisations syndicales, patronales, chambres consulaires, associations professionnelles, organismes représentatifs de l'agriculture, de l'artisanat, du commerce, des professions libérales, des coopératives et des mutuelles, des familles, du monde associatif (...)
- s'y ajoutent 72 membres de section désignés pour 2 ans, qui ne votent pas en plénière, mais tiennent un rôle d'expert auprès des sections

3) Le **mode de désignation** des membres du CES favorise son indépendance par rapport à la sphère politique et l'étroitesse de ses liens avec les organisations de la société civile

- a) 163 conseillers sur 231 (soit trois quarts) sont désignés par les organisations socioprofessionnelles

- 69 par les organisations syndicales représentatives des salariés des secteurs publics et privés
- 65 par les organisations professionnelles représentant les entreprises privées industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, ainsi que les professions libérales,
- 19 par les organismes de la coopération et de la mutualité
- 10 par les associations familiales

- b) 68 autres conseillers sont nommés par le gouvernement, dont
- 17 sur proposition des organismes consultatifs compétents pour les représentants : des entreprises publiques (10), de la vie associative (5), des Français établis hors de France (2)
 - 9 après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives Outre-mer
 - 2 au titre de l'épargne et du logement
 - 40 personnalités qualifiées dans les domaines économique, social, scientifique, ou culturel, nommées par décret en conseil des ministres, ce qui permet notamment au gouvernement de faire entrer au CES des experts ou des organisations non représentées par ailleurs (représentants du CNRPA (retraités), d'ATD Quart Monde, du Secours populaire, etc.)

B) Une assemblée constitutionnelle à la charnière du politique et de la société civile

1) Une assemblée consultative, investie d'une triple mission par la Constitution

- a) Une assemblée consultative à compétence générale, ce qui distingue le CES
- des conseils spécialisés, comme les conseils supérieurs
 - des organes administratifs d'expertise, comme le Commissariat général du plan, qui se trouvent auprès du gouvernement et des ministres
- b) Une institution investie d'une triple mission par la Constitution :
- conseiller le gouvernement et participer à l'élaboration de la politique économique et sociale
 - contribuer à l'information des assemblées parlementaires
 - favoriser la collaboration entre les catégories socioprofessionnelles, dont les intérêts, différents à l'origine, se rapprochent dans l'élaboration de propositions d'intérêt général

2) Des modalités de saisine autorisant capacité d'éclairage à court terme et vision à moyen terme

- a) Pouvoir d'auto saisine
- le CES **peut se saisir lui-même** de toute question relevant de sa compétence, ce pouvoir d'auto saisine étant un **élément essentiel de son autonomie**.
 - il doit en outre établir périodiquement un **rapport de conjoncture**.

b) Saisines gouvernementales

- le gouvernement peut saisir le CES de toute question ou texte (projet de loi ou de décret) en matière économique et sociale, le cas échéant selon une procédure d'urgence d'un mois
- il est tenu de consulter le CES sur le Plan et les projets de loi de programme

3) Relations avec les pouvoirs publics, les médias et les autres institutions

- a) Les avis, rapports et études sont transmis, après adoption, au Premier ministre, et font l'objet d'une conférence de presse

Le gouvernement est ainsi informé des positions des organisations socioprofessionnelles sur les grands thèmes de la politique économique et sociale, les textes transmis comprenant à la fois l'avis adopté par la majorité de l'assemblée et les déclarations de chacun des groupes exprimant leurs appréciations et/ou leurs divergences

- b) L'avis du CES est porté à la connaissance des deux assemblées du Parlement, qui peuvent entendre son rapporteur en commission ou en assemblée
- c) Le CES entretient également des relations avec les 29 CESR de métropole et d'Outre-mer, avec le CESE, avec la soixantaine de CES et d'institutions similaires existant dans le monde.

C) Différents organes du CES régissent son fonctionnement

1) Les organes dirigeants : le Bureau et le Président

a) Le Président

Le CES est administré par son Président, assisté de deux questeurs et d'un secrétaire général. Élu par l'assemblée plénière du CES, le Président en dirige les travaux. À cet effet, il convoque le Bureau, dont il préside les réunions et fixe l'ordre du jour. Il convoque les assemblées plénières.

b) Le Bureau

Élu par l'assemblée plénière du CES pour deux ans et demi, le Bureau est l'organe directeur.

Composé du Président et de 18 membres (un pour chaque groupe de représentation), il décide de la répartition des saisines entre les différentes sections.

2) Les formations de travail

a) L'assemblée plénière

Regroupant les 231 conseillers membres du CES, elle se réunit deux fois par mois pour voter les avis sur la base des rapports présentés par les sections.

L'ordre du jour est arrêté par le Bureau.

Les ministres, informés des avis qui les concernent, assistent à l'assemblée plénière et participent au débat général.

b) Les neuf sections permanentes

- elles sont chargées de préparer études et projets d'avis en général étayés par un rapport.
- elles présentent un caractère thématique (affaires sociales, travail, finances, problèmes économiques généraux-conjoncture, économies régionales et aménagement du territoire, cadre de vie, relations extérieures, activités productives, recherche et technologie, agriculture et alimentation)
- s'y ajoute une commission spéciale du Plan

Les débats y sont à huis clos, ce qui favorise le rapprochement entre les diverses composantes et la recherche du consensus, en évitant tout effet de tribune.

c) Le CES peut également désigner en son sein d'autres formations de travail

Le Bureau a ainsi décidé la création de la Délégation aux droits des femmes, en 2000, et de la délégation pour l'Union européenne, en 2001.

3) Une assemblée ouverte sur l'extérieur, qui contribue au débat démocratique

a) En amont des travaux

- les sections peuvent auditionner des personnalités compétentes sur les sujets traités
- elles peuvent également se déplacer pour rencontrer les acteurs de terrain

b) Des travaux largement accessibles

- avis et rapports font l'objet d'une conférence de presse, en général la veille de la plénière
- destinés en priorité au gouvernement, les réflexions et propositions du CES sont à la disposition de tous les citoyens, les avis et rapports adoptés étant publiés au Journal officiel et accessibles sur internet.
- les synthèses qui s'y construisent, transmises aux différents niveaux des organisations de la société civile, peuvent ainsi contribuer à irriguer celle-ci.

CONCLUSION

Ainsi, le CES est une institution à la charnière de la société civile et du politique, un lieu où les représentants des principales forces économiques et sociales peuvent s'exprimer dans leur diversité sur un pied d'égalité et contribuer, par leurs prises de positions et les convergences auxquelles ils parviennent, à éclairer la décision politique.

La Démocratie, c'est le peuple souverain. Les citoyens exercent cette souveraineté en élisant des représentants. Cependant, le corps social n'est pas seulement un corps électoral soumis à une offre politique, le temps d'une élection. Il est d'autres figures du citoyen que l'électeur.

Il y a bien des façons pour un individu ou un collectif de prendre la parole, de formuler une opinion, de manifester un accord ou une opposition, de s'engager, de participer à la vie publique. L'exercice de cette veille civique par des citoyens actifs, qui animent la vie de la Cité, ne peut que contribuer à la légitimité des décisions politiques.

Ainsi, la participation de la société civile à l'élaboration de la décision publique améliore la démocratie. Celle-ci peut alors être une véritable démocratie de proximité, car les citoyens y concourent. Démocratie sociale et démocratie politique s'articulent en une démocratie participative où s'accomplit la réelle souveraineté du peuple.
