

UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES  
Institut d'études européennes

Thomas SEGUIN

De l'origine des Communautés à la Convention sur  
l'avenir de l'Union. Problèmes et enjeux de la  
participation de la société civile à la gouvernance  
européenne.

Mémoire DES Politiques européennes dimension internes  
2002-2003  
Sous la direction de M. Magnette et Mme Goetschy, assesseur.

# Sommaire

## Chapitre 1 - Intérêts organisés et institutions européennes : une considération croissante

### *A- Aux prémisses d'une reconnaissance*

#### **1) Intégration et intérêts économiques**

- a) De Rome à l'Acte unique
- b) Le dialogue social européen

#### **2) Fonctionnaliser les acteurs sociaux**

- a) Les institutions à l'abri des tensions
- b) Une vision utilitariste

### *B- La résurgence de la société civile*

#### **1) Maastricht ou la légitimation politique de l'Union**

- a) De l'intégration négative à l'intégration positive
- b) Déficit démocratique, responsabilité politique et désaffection citoyenne

#### **2) Un phénomène socio-politique à prendre en compte**

- a) Mutation de l'art de gouverner : l'avant-projet du livre Blanc
- b) La contestation de la division du travail politique

### *C- Une gouvernance démocratique ou technocratique ?*

#### **1) Le Livre Blanc sur la Gouvernance : première pierre conceptuelle**

- a) Améliorer l'efficacité et la légitimité
- b) Compléter la démocratie représentative

#### **2) Sortir d'une vision instrumentale : la nécessité d'une étude critique**

- a) La Commission européenne entre responsabilité politique et indépendance
- b) Problèmes d'une « question participative »

## Chapitre 2 – L’implication de la société civile à la Convention européenne

*Société civile et réforme des Traités : les racines d’une implication*

### *A- Un nouveau mode de réforme institutionnelle*

#### **1) L’échec de la méthode diplomatique**

- a) Une remise en cause de la CIG
- b) La prédominance des intérêts nationaux

#### **2) La méthode de la Convention**

- a) La déclaration de Laeken et les conclusions de Nice
- b) L’expérience de la Charte des droits fondamentaux

### *B- Un processus de dialogue multiforme*

#### **1) Les différents canaux de communication**

- a) La consultation dans le cadre des institutions

*Les débats nationaux*

*Le forum*

*Réunions d’information et de dialogue au CESE*

*La session plénière d’audition des organisations*

*La Convention des jeunes*

- b) La consultation informelle

#### **2) Les limites de l’exercice**

- a) Une enceinte centralisée
- b) La question du temps et des moyens
- c) Dialogue, revendication et satisfaction
- d) Problèmes internes à la société civile

« *L'Europe des peuples que nous saluons, l'Europe des Etats que nous respectons* »<sup>1</sup>

Lors de la présentation finale du projet de Constitution, Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention européenne, dévoila, aux membres de l'enceinte, un texte qui, selon lui, résultait d'un processus ouvert et transparent inédit.

La méthode de la Convention est, en effet, une nouvelle forme de Gouvernance qui rassemble en son sein les différentes légitimités de l'Union tout en publicisant les débats. Selon de nombreux observateurs, cette « assemblée » constituerait l'enceinte la plus délibérative que l'histoire constituante ait connu. Le présidium, qui s'occupait de l'organisation des débats, affirma, dès le début des travaux, sa volonté de susciter un débat le plus large possible avec les citoyens de l'Union, représentés par les institutions européennes et nationales mais aussi par des associations libres de personne défendant leur droit à une contribution au débat sur l'avenir de l'Union. Pour la première fois, les différentes organisations de la société civile pouvaient participer, de manière significative, à la réforme des Traités.

Néanmoins, le terme de société civile mérite une attention particulière dans la mesure où sa définition est l'objet de définitions concurrentes, parfois antagonistes. Depuis quelques années, l'implication de la société civile à la gouvernance européenne mais aussi mondiale acquiert une importance scientifique non négligeable. Les institutions ont participé à une structuration de ces formes de citoyenneté tout en essayant de délimiter les contours de ce que certains appellent, le renouveau de la société civile.

Des penseurs et des philosophes politiques très différents, tel que Ferguson, Hegel, Marx, Tocqueville, Durkheim ou Weber, ont donné des définitions très différentes de la société civile. Toutefois, ils ont, pour l'essentiel, défini la société civile comme étant constituée d' « *institutions plus ou moins formalisés qui forment une sphère sociale autonome, distincte de l'Etat* »<sup>2</sup>. Certaines organisations comme les fédérations de collectivités territoriales ne se sentent pas appartenir à une potentielle société civile européenne dans la mesure où ses représentants sont élus.

---

<sup>1</sup> Présentation du projet final de Constitution de Valéry Giscard d'Estaing aux conventionnels

<sup>2</sup> Conférence « société civile organisée et gouvernance européenne »- Comité économique et social européen, Bruxelles- 8 et 9 novembre 2001, p 2

De même, plusieurs définitions mettent l'accent sur le caractère non-lucratif de la société civile, ce qui exclurait les intérêts économiques. A ce stade, il est nécessaire d'établir la distinction entre dialogue social et dialogue civil. Le dialogue social renvoie à la fois au dialogue bipartite entre les organisations d'employeurs et les syndicats et au dialogue des ces partenaires sociaux avec les pouvoirs publics. Le dialogue civil constitue un processus à travers lequel les minorités et les groupes de la société qui se sentent insuffisamment représentés, notamment, se voient donner l'opportunité de s'exprimer<sup>3</sup>. Aussi bien à l'échelon européen qu'au niveau national, le dialogue civil est moins bien établi, en termes juridiques, que le dialogue social.

Nous retiendrons les postulats du Livre Blanc qui regroupe sous la dénomination « société civile », les organisations syndicales et patronales, les organisations non-gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et des communautés religieuses<sup>4</sup>. Cette catégorisation est d'ailleurs la même qui a servi à classer les organisations de la société civile participant à la Convention européenne. L'étude de leur implication relève d'une importance particulière non seulement parce que nous sommes en face d'un processus constitutionnel mais aussi parce qu'elle permet d'évaluer la capacité de la méthode conventionnelle à susciter un débat le plus large possible tout en respectant les différentes légitimités qui se font jour en Europe. C'est aussi une réflexion sur la Démocratie européenne et la mise en pratique de la philosophie de la Gouvernance.

La gouvernance à niveaux multiples signifie que l'Union européenne est administrée non seulement par les institutions européennes, les autorités nationales, régionales et locales mais aussi par la société civile. L'idée d'une Gouvernance démocratique implique une synergie positive entre toutes les parties prenantes de la scène européenne, l'échange de vues et la prise en considération de leurs points de vues respectifs. Ce concept fut en partie créé par la Commission européenne dans le but de transcender les débats entre fédéralistes et intergouvernementalistes tout en essayant de combler le déficit démocratique. Elle représente un moyen pour faire progresser l'intégration comme nous l'explique le Commissaire Pascal Lamy :

---

<sup>3</sup> *ibidem*, p 8

<sup>4</sup> Livre Blanc sur la Gouvernance européenne, Commission européenne, office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2001, p 17

*« La notion de gouvernance est heureusement, me semble-t-il un concept assez solide pour cristalliser la réflexion et assez flexible pour faciliter la convergence de vues. C'est un peu comme un embrayage de voitures, c'est indispensable mais cela vient en plusieurs versions. »<sup>5</sup>*

Cette notion ne constitue pas uniquement une notion politique qui revêt un caractère instrumental mais un objet scientifique de première importance. En effet, le déficit démocratique ou « malaise européen » tel que défini par la philosophie politique viendrait de la perception d'une souveraineté populaire amoindrie : les pertes de pans de souveraineté nationale liées aux transferts de compétences ne seraient pas compensées par des gains de participation politique au niveau européen. La solution envisagée par les institutions européennes réside dans une meilleure implication de la société civile qui jouerait le rôle de relais avec les citoyens. Les conclusions successives des Conseils européens insistent, de manière croissante, sur la nécessité de « rapprocher l'Europe des citoyens » et nous présentent cet enjeu comme un des grands défis de l'Union. Il est, cependant, vital de s'interroger sur ce quasi « dogme communautaire » qui mérite une analyse empirique et critique. Les organisations de la société civile ont-elles les moyens de jouer le rôle de relais avec les citoyens ? La volonté des institutions se traduit-elle en pratique ? En d'autres termes, la Gouvernance démocratique de l'Union se met-elle en place ?

La Convention européenne représente un des premiers grands tests de ce grand dessein européen. Les chefs d'Etats et le Présidium de l'enceinte ont manifesté une volonté affirmée d'impliquer les citoyens européens dans l'avenir de l'Union. Le décalage entre le projet et la pratique nous permettra d'évaluer la mise en œuvre des principes du Livre Blanc sur la Gouvernance : ouverture, transparence et participation.

En même temps, la réflexion sur la société civile européenne nous amène à envisager des notions relatives à la nature socio-politique de l'Union. Représentation, délibération, répartition du pouvoir social, espace public ou socialisation sont des notions qui peuvent former les premiers axiomes d'une « question participative ». L'Europe n'émergera pas dans un espace politique vide.

---

<sup>5</sup> Intervention de Pascal Lamy, Commissaire européen chargé du commerce, Séminaire « Good Governance in the private and public sector against the background of globalisation », OSCE, Bruxelles, 30 Janvier 2001

La participation des citoyens à l'élaboration de cette nouvelle gouvernance représente un enjeu fondamental pour la démocratie européenne.

Nous analyserons, dans un premier temps, les différentes étapes de la participation de la société civile à la gouvernance européenne dans le but de dégager quelques enjeux et perspectives. Nous examinerons, ensuite, la participation de la société civile au processus délibératif de la Convention et à son résultat final : le projet de constitution.

## Chapitre 1- Intérêts organisés et institutions européennes : une considération croissante

La participation de la société civile à la gouvernance européenne est un processus de *muddling-through*. Dès l'origine des communautés, les institutions ont entretenu des rapports avec les intérêts organisés et ces derniers se sont accrus lors de la dernière décennie. Cette considération croissante est tout autant le résultat de l'évolution de la perception de la légitimité de l'Union européenne que la prise en compte par les institutions d'un phénomène socio-politique qui touche les sociétés modernes. Avant d'analyser plus concrètement l'implication de la société civile dans le modèle de la Convention, il est indispensable de comprendre les raisons d'un regain d'intérêt pour cette thématique dans la construction européenne. Le Livre Blanc sur la gouvernance est, à cet égard, très révélateur de la posture des institutions par rapport aux intérêts organisés dans la gouvernance européenne. Son étude critique nous permettra de cerner des enjeux nécessaires à une lecture appropriée de la participation de la société civile à la Convention.

### *A- Les prémisses d'une reconnaissance*

#### **1) Intérêts et intégration économiques**

##### a) De Rome à l'Acte unique

Les milieux économiques ont toujours eu une place importante dans la construction européenne. Les premiers projets des communautés sont le fruit de la collaboration des élites politiques d'après-guerre avec les élites économiques qui souhaitaient la reconstruction de l'Europe à travers un marché commun. La promotion de l'intégration économique a permis une reconnaissance graduelle des groupes d'intérêts économiques qui ont participé à l'élaboration d'un projet européen essentiellement matérialiste. La logique d'économie d'échelles et de réduction des coûts à travers l'union douanière domina alors l'agenda européen pendant plusieurs décennies. Le traité de Rome et l'Acte unique principalement constituèrent des exemples de collaboration entre intérêts économiques et institutions européennes en vue de réformer l'Union.

Dans la pratique communautaire l'intervention des acteurs sociaux a été, pour l'essentiel, concentrée sur le volet «social » de la construction européenne. Le fait a une importance décisive puisque cette construction a, dès l'origine, reposé sur une stratégie qui privilégiait la dimension économique. La dimension sociale était sinon subalterne du moins supposé induite par la dynamique économique.

#### b) Le dialogue social européen

Le « social » fut d'abord marginalisé. En effet, à la différence du Traité de Paris ( 1951) qui, dans le cadre de la CECA, prévoyait des mécanismes de régulation de la sphère sociale et associait au plus haut niveau, les acteurs sociaux au fonctionnement des institutions, le traité de Rome ( 1957) crée une Communauté économique européenne dans laquelle les aspects sociaux n'occupaient initialement qu'une place marginale<sup>6</sup>. Dans la pratique, seule la montée des tensions engendrées par les déséquilibres sociaux a suscité des phases d'activation, souvent provisoires du dialogue social. C'est par exemple seulement à la suite des mouvements sociaux de 1968 et 1969 que les gouvernements des Etats-membres ont pris conscience de la nécessité de donner un nouvel élan à l'Europe et au dialogue social <sup>7</sup>. Les institutions qu'elles soient nationales ou européennes éprouvent donc des difficultés à anticiper les mouvements sociaux. Cette remarque est importante pour notre étude car les institutions se rendent parfois compte après-coup de certaines évolutions qu'elles auraient pu cerner en prenant compte, de manière plus conséquente, les intérêts organisés des sociétés européenne. Les mouvements sociaux rappelèrent aux dirigeants que le projet européen ne pouvait pas se réaliser pleinement sans les citoyens et l'implication de leurs organisations représentatives. Les premiers pas du dialogue social européen représentèrent alors une des premières manifestations de l'émergence d'intérêts organisés sociaux dans la construction européenne. La représentation s'articulait exclusivement autour de la représentation des travailleurs et des employeurs. Le développement de la politique agricole commune et, plus tard, des politiques structurelles entameront l'inclusion croissante de nouveaux intérêts dans la construction européenne.

---

<sup>6</sup> Acteurs sociaux et construction européenne, Chronique International de l'IRES- hors série- Octobre 1998, p 6

<sup>7</sup> ibidem, p 7

Il est intéressant d'analyser les prémisses de la reconnaissance des intérêts au niveau européen, car la nature des groupes et intérêts représentés variera au cours de l'intégration et des nouveaux domaines que celle-ci recouvrira. Cependant certaines critiques adressées à la commission à cette époque vont perdurer et constituent les axiomes d'une problématique de la société civile en Europe. En effet, il est utile de rappeler quelques critiques concernant le projet européen dans les premières années de son éclosion.

## **2) Fonctionnaliser les acteurs sociaux**

### a) Une vision utilitariste

Plusieurs auteurs ont critiqué les prémisses d'un modèle de représentation des intérêts européen comme étant un modèle corporatiste où certains groupes d'intérêts avaient un accès privilégié aux institutions européennes et particulièrement à la Commission. Corinne Gobin va même jusqu'à affirmer que la construction européenne a représenté un processus de dérégulation des instances représentatives notamment syndicales au niveau national.

La Commission européenne a pu, en effet, habilement consulté les intérêts qui favorisaient ces propositions afin de mettre en minorité certains récalcitrants. Par ailleurs, la promotion l'élaboration, l'affinement puis l'apprentissage des nouvelles formes d'action publique permettent à la Commission de s'assurer de la sensibilisation des acteurs extérieurs à ses méthodes et ses doctrines. La relation entre les institutions politiques et les intérêts organisés est une relation complexe qui peut mener à des pratiques instrumentales.

En cherchant le consensus, les institutions s'appuient sur des intérêts qui privilégient ses propositions. La structuration et l'implication des intérêts organisés par les institutions devient alors l'objet d'une analyse délicate où il convient de déceler les stratégies des acteurs. Finn Laursen, par exemple, a démontré que la relation entre les institutions et les intérêts organisés doit être analysé d'une manière politique :

*« There are bargaining exchanges designed to gain the assent of more political actors to a particular package of proposals. A package deal exemplifies*

*this process. A package contains various elements. It produces the necessary coalition in support of some measures or policies. »<sup>8</sup>*

Ces quelques remarques sur les prémisses d'un modèle de représentation des intérêts au niveau européen ont pour but de cerner les travers d'un modèle corporatiste et de mettre en évidence certains problèmes qu'engendre la relation entre les institutions et les intérêts organisés. Les postulats à la base de l'intégration ne favorisaient pas, par ailleurs, un développement accru du dialogue social puis du dialogue civil. L'implication de la société civile dénote alors un certain changement de nature de la construction européenne.

#### b) Les institutions à l'abri des tensions

La déclaration Schuman du 9 mai 1950 résume très clairement le postulat néo-fonctionnaliste qui a déterminé le cours de l'intégration européenne. L'Europe ne pourra se réaliser d'un coup ni dans une construction d'ensemble, elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Ces liens économiques et juridiques qui devaient lier les Etats européens se sont effectués dans une pure tradition technocratique où le monopole de l'expertise revenait aux institutions et particulièrement à la Commission dans le domaine économique. Il était nécessaire de mettre l'intégration à l'abri du choc des intérêts nationaux en transférant les secteurs d'actions en commun à une institution supranationale et indépendante.

L'invention du modèle communautaire à la fin des années 1940 apparaît comme le fruit d'une stratégie de contournement, un palliatif à l'impossible grande stratégie fédéraliste et politique comme nous l'explique Paul Magnette :

*« La relance orchestrée par Schuman procède de la conviction de quelques activistes, dont Monnet est la figure centrale, selon laquelle le projet européen ne peut avancer que si l'on éteint les polémiques politiques autour des institutions,*

---

<sup>8</sup> Finn, Laursen, Theories of European integration,-graduate institute of European studies, Tamkang university, Tapei, Taiwan, Mars 2002- Available from Internet

*forcément sensibles parce qu'elles touchent aux symboles, pour se concentrer sur le contenu de la coopération »<sup>9</sup>*

La stratégie de contournement n'est pas seulement liée à la volonté d'occulter les débats entre fédéralistes et souverainistes pour se concentrer sur des aspects plus fonctionnalistes, elle représente avant tout la volonté d'occulter les forces sociales et les différents intérêts organisés des sociétés européennes. Empêcher le conflit, ne pas politiser le processus de décision, garder les peuples à l'écart d'un projet raisonnable car technocratique, constituent des axiomes à travers lesquelles on peut lire la pratique des institutions européennes durant la phase économique de l'intégration.

De la même manière, les Etats, soucieux d'affirmer leur souveraineté et déjà accaparés par la préparation de compromis difficiles, n'étaient pas porter à renforcer la complexité en introduisant les acteurs sociaux dans les débats stratégiques. Plusieurs raisons complémentaires peuvent être avancées pour expliquer le manque de représentation des intérêts des peuples comme le lien qui existait, à l'époque, entre partis politiques et société civile ou encore le poids relatif du communisme.

A l'époque, ce manque de politisation via la représentation des intérêts dans les Communautés était justifiable par les intérêts supérieurs du projet européen. Néanmoins, les institutions ont dû progressivement prendre en compte l'émergence de la société civile tout en s'appuyant sur elle pour faire avancer l'intégration.

## *B- La résurgence de la société civile*

### **1) Maastricht ou la légitimation politique de l'Union**

#### a) De l'intégration négative à l'intégration positive

D'une manière générale, le projet européen a suivi une trajectoire allant de l'intégration négative à l'intégration positive. Le projet initial visait à supprimer les entraves à l'établissement du marché commun et à garantir les quatre libertés : liberté de circulation des capitaux, des services, des marchandises et des travailleurs. Avec le temps, il a fallu se rendre compte que la réalisation du marché commun nécessitait une intervention active dans un nombre croissant de domaines. Les

---

<sup>9</sup> Magnette, Paul, L'Etat, L'Europe et la Démocratie. Le Souverain apprivoisé, éditions Complexe, collection

compétences de l'Union se sont donc accrues et les différents intérêts organisés des sociétés européennes ont pris conscience de l'importance d'une représentation à cet échelon. Pour certains, le système de représentation des intérêts a connu sa grande transformation, à partir de 1987 à la suite de l'adoption de l'Acte unique<sup>10</sup>. Avant cette date, le lobbying sur les principales institutions était le fait des représentants des organisations nationales qui représentait souvent exclusivement les intérêts de leur pays. Néanmoins, il n'est pas faux d'affirmer que l'émergence de la thématique de la société civile dans le lexique politique de l'Union européenne a été fortement influencé par le Traité de Maastricht qui marque le passage d'une intégration économique à une intégration politique.

Comme le précise Pascaline Winand, l'Acte unique, le Traité de Maastricht puis celui d'Amsterdam sont autant de jalons qui correspondent à une activité accrue de la part des intérêts organisés ainsi qu'à l'émergence de nouveaux groupes et de nouvelles formes de mobilisation collective<sup>11</sup>. Les années 90 ont donc vu une augmentation de l'activité des groupes d'intérêts au niveau européen notamment car l'intégration commençait à avoir des conséquences palpables pour les citoyens. Cette idée de l'Union européenne pensée comme une réalité concrète et positive pour les citoyens était une opinion largement partagée par la Commission Delors qui s'est efforcée à travers les fonds structurels de mettre en pratique cette conviction. Par ailleurs, les institutions européennes ont pu chercher à se servir des groupes d'intérêts pour étendre leurs compétences en contribuant par leur financement ou par diverses activités à établir de nouvelles structures consultatives ou de nouveaux Eurogroupes, qui créent à leur tour une demande d'intégration dans de nouveaux domaines<sup>12</sup>. La vision utilitariste perdure donc, elle est renforcée par la nécessaire légitimation politique de l'Union dans sa période Post-Maastricht.

#### b ) Déficit démocratique, responsabilité politique et désaffection citoyenne

Les critiques de déficit démocratique ont toujours été présentes dans la construction européenne. Néanmoins, elles occupèrent et occupent encore une place

---

Etudes européennes, p 44

<sup>10</sup> Andersen, S, Eliassen K.A « European Community Lobbying », European Journal of Political Research 1991 : 20

<sup>11</sup> Smets, Isabelle, Winand Pascaline, A la recherche d'un modèle de représentation des intérêts in le nouveau modèle européen, , Volume 1, Editions de l'Université Libre de Bruxelles p 139

prépondérante dans le débat politique post-Maastricht sur l'Union européenne. Ces questions sont devenues de plus en plus sensibles au fur et à mesure des Traités. Les Etats-membres ont, en effet, signifiés à travers le Traité de Maastricht puis celui d'Amsterdam, qu'il était temps que le projet européen se dirige vers un processus plus politique et nécessairement plus démocratique. L'Union européenne est alors entrée, sur le plan du suffrage universel par le biais du référendum.

Alors que le Traité avait été conçu comme la première étape d'un rapprochement entre les citoyens et les institutions européennes, il ne révéla que plus douloureusement encore la fracture qui s'était créée entre un projet imaginé par les élites et l'adhésion des peuples. La construction européenne avait été jusqu'à Maastricht une affaire de gouvernements et de quelques intérêts organisés, le Traité sur l'Union européenne propulsa le projet européen dans une nouvelle ère, celle de sa légitimation politique. Comme le précise Dominique Wolton une autre histoire a commencé aussi importante que celle du marché unique mais dans ce passage de l'Europe économique à l'Europe politique, tout est à penser dans un cadre historique nouveau sans repères ni véritables traditions<sup>13</sup>.

Cette étape importante de la construction européenne marque une évolution de la perception de la légitimité et de la responsabilité politique au sein de l'Union. Par ailleurs, la démission de la Commission Santer et l'élargissement aux pays scandinaves, soucieux de leur héritage démocratique, a favorisé le développement de ce que Paul Magnette caractérise comme un culte de la responsabilité<sup>14</sup>. Cela définit non seulement la responsabilité des dirigeants mais aussi la relation du pouvoir avec les intérêts organisés. En effet il s'agit d'inventer les dispositifs qui organisent les inputs des citoyens pour garantir que le pouvoir produira les outputs auxquelles ils aspirent.

Particulièrement touchée par les critiques, la Commission européenne s'est efforcée d'entreprendre une réflexion sur de nouveaux modes de légitimation. A cet égard, elle a analysé plusieurs mutations en cours dans nos sociétés pour apporter son diagnostic et proposer une nouvelle gouvernance. La société civile apparaît alors comme une pièce centrale de la légitimation de l'UE et devient par conséquent un enjeu éminemment politique.

---

<sup>12</sup> *ibidem*, p 145

<sup>13</sup> Wolton, Dominique, *Naissance de l'Europe démocratique : la dernière utopie*- Paris : Flammarion, 1997, p 7

<sup>14</sup> Magnette, Paul, *Contrôler l'Europe : Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Collection études européennes, p 19

## 2) Un phénomène socio-politique à prendre en compte

### a) La mutation de l'art de gouverner : l'avant-projet du Livre Blanc

Nos sociétés sont en évolution et la résurgence de la société civile dans le lexique politique doit être analysée en terme de généalogie du pouvoir et d'évolutions des valeurs des administrés. L'avant-projet du Livre Blanc sur la gouvernance paru en 2001 a tenté de cerner ces tendances.

D'après les chercheurs qui ont collaboré à ce document, les modes de régulation sont aujourd'hui en crise mais c'est aussi une crise politique dans la mesure où elle aboutit à un scepticisme généralisé quant à la capacité de nos sociétés à agir sur elles-mêmes<sup>15</sup>. La crise du politique ne serait, en fait, que le symptôme d'une crise plus profonde de la rationalité technocratique qui a imprégné les institutions nationales et européennes d'après-guerre. Le présupposé fondamental de cette conception est qu'il ne peut y avoir, dans une démarche rationnelle bien comprise, de rétroaction, de mouvement retour de l'application sur la validité de la règle.

Les auteurs préconisent, au contraire, l'ouverture d'espaces culturels d'expression et délibération. L'application des règles serait alors des processus de renégociation liés à une pluralisation d'acteurs. Il importe par-dessus tout deux conditions : l'échange dialogique ouvert entre toutes les parties concernées par un problème et le bouclage réflexif permanent entre la justification de la loi et son application. Alors que, à la façon de l'expert, on définit unilatéralement la solution la meilleure, il s'agit plutôt de mettre sur pied des dispositifs institutionnels qui autorisent à débattre de la solution adéquate sur la base d'un savoir partagé plutôt que réservé. On entend alors diversifier les intérêts représentés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

La notion de Gouvernance détermine donc de nouveaux rôles pour les représentants de la société civile et s'attache avant tout à légitimer des règles comme nous l'expliquent Beate Kohler-Koch et Fabrice Larat :

---

<sup>15</sup> Munck, Jean, Lenoble, Jacques, Les mutations de l'art de gouverner : approche généalogiques et historique des transformations de l'art de gouverner dans les sociétés démocratiques in « La Gouvernance dans l'Union européenne »- Cahiers de la Cellule de prospective, p 42

*« La gouvernance communautaire n'est pas seulement déterminée par la structure de la Communauté et par ses particularités, mais elle est aussi influencée par la perception des principes régissant un ordre politique légitime qu'ont les acteurs participant à cette gouvernance. Dans son essence, la gouvernance concerne la manière et les moyens par lesquels les préférences en partie divergentes des citoyens se trouvent traduites dans des choix et mesures de nature politique, de telle façon que la pluralité des intérêts présents au sein de la société soit transformée en action unitaire et que les différents acteurs sociaux y consentent et s'y conforment. »<sup>16</sup>*

Il apparaît clairement que l'implication de la société civile résulte d'une volonté de légitimer le système politique européen. Cela explique en partie la considération croissante des institutions pour les intérêts présents au sein des sociétés européennes. Le questionnement sur la mutation de l'art de gouverner correspond aussi à la nécessité de théoriser la pratique de gouvernement dans un nouvel environnement socio-politique. En effet, comme le montre Luc Rouban, l'éclatement de la scène politique a de profondes implications pour l'action publique contemporaine<sup>17</sup>. On assiste à une multiplication des acteurs non-gouvernementaux et de nouvelles sphères d'intérêts politiques apparaissent.

#### b) La contestation de la division du travail politique

La transformation des modes de gouvernance et la prise en compte croissante de la société civile par les institutions politiques est à mettre en parallèle avec une contestation croissante de la division du travail politique par les citoyens. De plus en plus de groupes d'intérêts souhaitent participer au processus politique, ce qui oblige les institutions à adopter une nouvelle posture. Il est nécessaire de cerner quelques-unes des raisons de cette contestation.

Les mouvements sociaux des années 60 ont nourri cette recrudescence de la mobilisation citoyenne en faisant apparaître de nouvelles préoccupations sur l'agenda politique. Par ailleurs, de nouvelles formes de participation politique ont

---

<sup>16</sup> Jutta Hergenhan, « La Gouvernance en Europe : l'Union rattrapera-t-elle ses villes ? » in Eurocities Magazine n°13, printemps 2001, p 2

<sup>17</sup> Rouban, Luc, « La fin des technocrates ? », - La bibliothèque du citoyen, Paris, Presses de Sciences po, 2001, p 146

émergées liées à une certaine désaffection citoyenne vis-à-vis des institutions politiques et des structures partisanes. Inglehart rend très bien compte de l'avènement de nouvelles valeurs et attitudes politiques dans les sociétés occidentales développées à travers son analyse Postmoderne. Cet élément n'explique pas entièrement le phénomène mais il s'avère indispensable pour le comprendre. Le manque de confiance vis-à-vis des institutions ne doit, en effet, pas être compris comme un phénomène qui touche seulement les institutions européennes mais plutôt comme un problème plus global de changement de valeurs et d'attitudes politiques qui nécessite un dialogue et des institutions adaptés.

Le processus d'intégration a d'ailleurs lui-même influencé cette contestation croissante de la division du travail politique. En effet, la construction européenne vient changer les modes de construction et de mobilisation des intérêts<sup>18</sup>. La Mondialisation a fait de l'Union européenne un cadre de revendication adéquate et a réduit, par ailleurs, les capacités d'action propres des Etats. Par conséquent, les acteurs nationaux se mobilisent et se rassemblent transnationalement pour défendre leurs intérêts et infléchir le projet européen.

Le Livre Blanc de la Commission européenne représente une tentative pour prendre en compte ces mutations socio-politique en améliorant l'efficacité et la légitimité de l'Union européenne. Il entend aussi préparer l'Union européenne à la diversité d'une Europe élargie. Ce document met en lumière la nécessité de changer certaines pratiques des institutions afin de s'engager dans une nouvelle gouvernance.

### *C- Une Gouvernance démocratique ou technocratique ?*

#### **1) Le livre Blanc sur la Gouvernance européenne : première pierre conceptuelle**

##### a) Accroître la participation des acteurs

Le projet Gouvernance a réaffirmé la nécessité de combler le fossé entre la société civile et les instances expertes et bureaucratiques. Le déficit démocratique s'apparente à un déficit de sensibilisation réciproque qui nécessite de rendre le fonctionnement de l'Union plus transparent à travers une meilleure information, un accès plus large aux documents et l'utilisation des technologies de l'information et

---

<sup>18</sup> Balme, Richard, Chabanet Didier et Wright, Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p 85

la communication. Afin de mieux sensibiliser le citoyen aux questions européennes, elle préconise de parvenir jusqu'à lui par la démocratie régionale et locale.

D'après la Commission, les Etats-membres sont responsables pour ne pas avoir prévu des mécanismes adéquats de consultation lors de l'examen et la mise en œuvre des politiques européennes ayant une dimension territoriale. Elle souhaite alors développer un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales. Le Comité des régions et le Comité économique et social pourraient réguler ce processus de consultation en canalisant les échanges entre la société civile et les institutions européennes.

A travers son Livre Blanc, la Commission propose une politique générale d'inclusion qui garantirait la participation de tous les intérêts concernés. Cette culture renforcée de dialogue devrait permettre une responsabilisation et une structuration accrue des intérêts grâce à des normes minimales fixées par des accords de partenariats. Le but est de développer et de nouer des liens avec des réseaux européens et internationaux.

La réflexion entreprise par la Commission répond à des impératifs de légitimité et d'efficacité. Ces impératifs exigent, à la fois, un réel effort pour mettre la politique européenne au diapason des préoccupations de la société civile mais aussi une volonté politique d'engager un authentique dialogue en créant les voies de transmission adéquates. La diversité du tissu européen d'une Europe élargie rend nécessaire la prise en compte des spécificités contextuelles.

Au-delà de ses aspects de management public moderne, le livre Blanc revêt une importance théorique considérable dans le débat intellectuel sur la démocratie européenne. Il est une tentative de structuration d'un système de représentation des intérêts et correspond à une reconnaissance du rôle joué par la société civile organisée dans la construction européenne. Il représente donc une étape cruciale dans le rapport entre institutions européennes et intérêts organisés. On peut néanmoins se demander si ce rapport est sorti d'une dialectique instrumentale.

## **2) Sortir d'une vision instrumentale : la nécessité d'une étude critique**

Notre parti pris est de d'affirmer que les institutions nationales ou européennes éprouvent des difficultés à sortir de l'héritage d'une rationalité instrumentale technocratique. L'étude critique du Livre Blanc montre, en effet, que la volonté

d'une meilleure implication des intérêts organisés révèlent des stratégies spécifiques des acteurs institutionnels.

a) La commission européenne : entre indépendance et responsabilité politique

Une des bases théoriques de la construction européenne réside dans la nécessité d'indépendance de la Commission. Néanmoins cette indépendance est menacée par l'évolution démocratique de l'Union. En effet, les pressions pour une meilleure responsabilité politique de la Commission s'accroissent ainsi que la volonté d'un nombre croissant d'acteurs de participer au processus décisionnel. D'une part, la Commission cherche à restaurer sa crédibilité et sa légitimité, d'autre part, elle souhaite conserver une certaine indépendance. Cette institution centrale du triangle institutionnel se trouve alors devant un dilemme en ce qui concerne sa légitimation supranationale :

*« Since the Commission cannot hope to fully satisfy the demands of democratic legitimacy and member states interests, there is a merit in search for alternative model. As one way of escaping the contradictions of multiple accountability, greater institutional independence is being considered as a relevant way to legitimise Commission's activity »<sup>19</sup>*

Le système politique européen ne pourra pas devenir un système parlementaire comme le sont la plupart des démocraties européennes car le débat entre fédéralistes et souverainistes constitue un frein aux avancées de l'Union. Par conséquent, la Commission, à travers sa réflexion sur la gouvernance, souhaite s'engager dans des réformes qui iraient au-delà de la démocratie parlementaire qui ne constitue plus, selon elle, une source d'inspiration suffisante. Il semble que la Commission opte pour une autre manière de légitimer son action en inventant de nouveaux modèles alternatifs de contrôle démocratique. Les organisations de la société civile organisée apparaissent alors comme des canaux de légitimation.

---

<sup>19</sup> Christiansen, Thomas, Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance : The European Commission between accountability and Independence- European University Institute, Working Paper RSC, n°97/14, Décembre 1997, p 8

Les auteurs du Livre Blanc ne remettent pas en question la méthode communautaire. Au contraire, plusieurs auteurs montrent que la Commission s'attache, d'une manière quasi obsessionnelle à revigorer son rôle dans le processus de décision. La création d'agences de régulation favorise une certaine indépendance et démontre la volonté de supprimer l'influence des intérêts politiques et partisans de son activité régulatrice. Il semble qu'elle cherche à réaliser sa légitimation à travers une plus grande indépendance et efficacité plutôt qu'une plus grande responsabilité politique. Cette position est partagée par de nombreux auteurs comme Majone qui opte pour des formes alternatives de démocratisation dans la mesure où l'Union ne peut être politisé :

*« The regulatory state does not need legitimation proper, as politically independent institutions, such as specialist agencies, Central Banks, the delegation of policy-making powers to an independent regulatory commissions, provide the required legitimation of a unit constructed to resolve the perceived problems of member states <sup>20</sup>»*

Le problème réside dans le fait que la Commission cherche plus d'efficacité par les outputs que de légitimité par les inputs. Il est indéfendable que l'efficacité de l'action publique est nécessaire à sa légitimation. Néanmoins, on peut se demander si la rhétorique de la société civile ne sert pas d'alibi au dilemme de la légitimation politique de la Commission. Si tel est le cas, le Livre blanc pourrait souligner les rapports instrumentaux que peuvent développer les institutions à l'égard de la société civile pour promouvoir ses propres intérêts et faciliter l'exercice du pouvoir.

#### b) La question participative

Plusieurs auteurs ont souligné le caractère limité des avancées concrètes dans leur lecture critique du Livre Blanc. Selon eux, ce document, sous des aspects authentiquement participatif, dénote une conception limitée de la participation de la société civile et de la démocratie.

---

<sup>20</sup> Eriksen, Oddvar, Erik, Democratic or technocratic governance ? in « Symposium : Mountain or Molehill ? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance »- Jean Monnet Working Paper, n°6/01, p 2

Paul Magonette s'intéresse, par exemple, à la rhétorique de la société civile développée dans le Livre Blanc. Il montre que les propositions ont été conçues pour stimuler les citoyens et les groupes actifs dans des procédures sans réelle considération pour améliorer le niveau général de conscience civique :

*« The rhetoric of civil society tries to convince us that these reforms concern all citizens, and not just the classical interested parties, but in the White paper, there is a constant hesitation between a universalistic and a functional conception of participation »<sup>21</sup>*

Les différentes techniques de consultation sont, en effet, à comprendre comme des moyens pour impliquer les « stakeholders », les « parties intéressées », les « porteurs d'enjeux ». Le concept de société civile représente alors une série de groupes fonctionnels avec des fins particulières<sup>22</sup>. De fait, le Livre Blanc ne fait aucune proposition pour mieux impliquer les citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. À la fois les initiatives de consultation et le choix des groupes consultés restent entre les mains des institutions. Certes, le document parle d'un code de conduite non contraignant pour déterminer les paramètres de la consultation mais il ne précise pas qui devrait adopter ce code de conduite et par-dessus tout, il n'explique pas comment l'ouverture et la représentativité de ces groupes pourraient être assurées. Le problème souligné par Eriksen est celui du danger démocratique de la cooptation :

*« When associations have a vested interest in certain results, they are not in a free position to take a stance in the opinion formation process. they are not free to counteract policies. »<sup>23</sup>*

Le risque s'apparente à une domestication de la société civile. Telle qu'elle est décrite dans le Livre Blanc, elle représente le vecteur d'intérêts particuliers plutôt qu'un espace de délibération et de débat public.

---

<sup>21</sup> Magonette, Paul, European Governance and Civic participation : Can the European union be politicised ? in « Symposium :

<sup>22</sup> idem

<sup>23</sup> Eriksen, Odvar, Democratic or technocratic governance ? in « Symposium Mountain or Molehill », op.cit, p 4

Par ailleurs, un des thèmes centraux du Livre Blanc concerne la nécessité de structurer les relations avec la société civile à travers l'imposition de responsabilités sur les acteurs du point de vue de leurs organisations internes et de leurs représentativités. La Commission souhaite structurer la société civile mais le risque réside dans une instrumentalisation :

*« The imposition of responsibilities are suggestive of a governmentalisation of civil society in the sense of the use of rationalities and techniques through which civil society actors alter both their behaviours and their expectations in order to facilitate the exercise of governmental power »<sup>24</sup>*

A travers ce risque, c'est le spectre de la technocratie qui se donne à voir. La maîtrise de l'information est, en effet, un atout crucial du technocrate. Il fonde son influence sur sa capacité à opérer des traductions entre des forums et des arènes dont les langages, les références cognitives et les cultures diffèrent. Le danger est alors la manipulation de la pluralité des savoirs de la société civile par une rationalité instrumentale. Comme l'explique Kenneth Armstrong, les institutions devraient aussi faire partie de ce processus d'apprentissage collectif :

*« In its focus upon a transnationalised and governmentalised European civil society, the White paper asks what civil society can offer to the Eu in the delivery of the EU's policies or its message, instead of asking what it might learn from a civil society rooted as much in the structures and traditions of domestic civil society as in those of transnational organisations »<sup>25</sup>*

La problématique qu'utilise Kenneth Armstrong est adéquate pour analyser la participation de la société civile à la gouvernance européenne. Constate-t-on, en effet, une véritable ouverture des institutions ou à un dialogue factice et instrumental ?

Pour Luc Rouban, la dénégation de l'héritage technocratique découle de la mise en cause croissante du monopole de l'expertise et de la contestation de la

---

<sup>24</sup> Armstrong, Kenneth, Civil Society and the White Paper, Bridging or jumping the gap ? in « Symposium : mountain or Molehill ? », op.cit, p 9

<sup>25</sup> Armstrong Kenneth, op.cit, p 10

division du travail politique. Cette nouvelle référence de l'art de gouverner oblige les institutions à ouvrir les réseaux politiques et à entamer une relation nouvelle avec les intérêts organisés. Néanmoins, ce positionnement doit s'appréhender, selon lui, moins comme une démocratisation directe que comme une mise en scène du discours public et de la décision. En d'autres termes, cela permet de donner à entendre des controverses par l'intermédiaire des représentants des canaux institutionnels.

Dans cette première partie, nous avons essayé de montrer que les intérêts organisés se sont progressivement fait une place dans la construction européenne. La relation entre les institutions et la société civile constitue une relation complexe qui nécessite une étude empirique et critique afin de cerner les stratégies et discours des acteurs. C'est ce que nous tenterons de réaliser dans l'étude de l'implication de la société civile à la Convention sur l'avenir de l'Union.

## Chapitre 2 - La participation de la société civile à la Convention européenne

### *Société civile et réforme des Traités : les racines d'une implication*

La participation de la société civile à la réforme des Traités représente un processus graduel et progressif. Dès le début de l'intégration, certaines organisations ont tenté d'influencer les Traités et d'apporter leur contribution aux sommets des chefs d'Etats.

A travers l'organisation du Congrès de la Haye, le Mouvement européen de 1948 d'origine essentiellement fédéraliste a, tout d'abord, essayé de donner une direction aux projets des communautés. En proposant une assemblée constituante composée de parlementaires aux gouvernements, ils souhaitaient transférer le débat politique au niveau européen. Sans influence directe sur le Traité de Rome, leur réflexion va néanmoins fixer quelques références négatives ou positives qui aboutiront aux premiers Traités.

L'Acte unique a ensuite constitué une étape importante par l'implication des groupes d'intérêts économiques dans la construction du marché unique et l'émergence d'un dialogue social européen. Le Traité de Maastricht consacra l'entrée de L'Union européenne par la porte du suffrage universel via la ratification du projet de Traité par les peuples européens. Par ailleurs, les organisations de la société civile se sont vues offrir l'opportunité d'apporter des contributions au Traité d'Amsterdam. En 1996, la Commission européenne a, en effet, créé un Comité de sages présidé par Maria de Lourdes Pintasilgo, chargé de réfléchir, avec différentes organisations non gouvernementales, à la promotion communautaire des droits civils et sociaux<sup>26</sup>. Cette dernière mesure a été parfois analysée comme un pas vers une institutionnalisation des associations. Elle s'est traduite par la réunion de forums européens ouverts aux contributions des associations non-gouvernementales. En outre, il est nécessaire de noter l'activité accrue du Forum permanent de la Société Civile européenne né en 1995 d'une idée de Pier Virgilio Dastoli, secrétaire général du Mouvement européen international. Le Forum- présent à l'occasion des sommets

---

<sup>26</sup> Giuliani, Jean-Dominique, Vers une Société civile européenne, Commissariat Général au Plan, 21 mars 2002- available from Internet

de Turin (mars 1996), de Florence (juin 1996) d'Amsterdam (juin 1997) et de Luxembourg (novembre 1997)- a participé activement à la mobilisation de la société civile à Tampere (décembre 1999) et a été à l'origine du Carrefour de la société civile à l'occasion du sommet de Nice (décembre 2000).

Progressivement ces associations ont donc revendiqué leur droit à participer à l'élaboration et la formulation des politiques publiques mais aussi à la refonte des Traités. Néanmoins, leur incapacité à contribuer aux Conférences intergouvernementales, moment décisionnel décisif dans l'Union, les amena à critiquer cette méthode diplomatique pour prôner un mode de réforme plus inclusif.

## *A-Un nouveau mode de réforme constitutionnelle*

La convocation d'une Convention afin de réfléchir à l'avenir de l'Union constitue, à la fois, le produit d'un échec et d'une réussite : l'échec de la méthode diplomatique et le succès, analysé comme tel, de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux.

### 1) L'échec de la méthode diplomatique

#### a) La remise en cause de la CIG

La Convention européenne est, en effet, le produit d'un échec, celui de la CIG de Nice. Cette conférence intergouvernementale sous présidence française consacra l'essoufflement de la méthode diplomatique traditionnelle, les chefs d'Etats et leurs experts étant peu enclins au compromis. Déjà, on avait pu déceler les signes de son insuffisance lors du Traité d'Amsterdam. Le groupe d'expert Westendrop, chargé de résoudre ce qu'on appellera par la suite les reliquats d'Amsterdam, se révéla, en effet, incapable d'apporter une solution aux questions de vote et de représentation des Etats.

La CIG de Nice devait s'attacher à résoudre ces problèmes sensibles mais elle accentua la critique d'une réforme qui n'impliquait que des groupes d'acteurs restreints tout en engageant le futur d'un ensemble aussi vaste que l'Union européenne.

L'échec de la ratification du Traité de Nice en Irlande rappela douloureusement aux responsables européens les difficultés encourues lors de la ratification du Traité de Maastricht, jugé trop technocratique et incompréhensible par les citoyens. Il était alors non seulement indispensable d'aboutir à un texte compréhensible par tous mais aussi nécessaire de permettre aux prochaines CIG de se concentrer sur des points précis, voire pré-négociés, afin de faire progresser l'intégration. En effet, la méthode de la Conférence intergouvernementale était taxée d'inertie et de surcharge, elle démontrait ses limites. Plusieurs observateurs expliquaient cette dérive par un *overwhelming constitutional agenda*, l'accumulation des sujets sensibles au fur et à mesure des CIG et le manque de temps impartis aux représentants nationaux pour arriver à un compromis.

Plus encore, l'opacité de cette méthode renforçait une crise du politique croissante dans les sociétés européennes. Les non-publicité des débats et la difficulté d'impliquer d'autres acteurs que les Etats ne contribuaient pas à consolider la légitimité de l'Union. Parallèlement à ces réunions des chefs d'Etats, s'organisaient des contres sommets et des manifestations contestant les décisions prises sans consultation. Un fossé se creusait entre les conclusions des sommets européens qui entendaient répondre aux citoyens et les attentes d'une société civile qui manifestait dans la rue ou, tout du moins, en marge des CIG.

#### b) La prédominance des intérêts nationaux

La volonté de recourir à une nouvelle méthode pour réformer les Traités découle aussi d'une remise en cause de l'expertise. Le Livre Blanc avait souligné que la concentration d'expertise dans la phase initiale de formulation des différentes options tend à restreindre les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics dans la phase décisionnelle ainsi que l'éventail des intérêts représentés. Il s'agissait alors d'élargir les intérêts représentés conformément aux principes de « bonne gouvernance » : participation, ouverture et transparence. Impliquer un plus grand nombre d'acteurs dans le processus de réforme devait permettre d'améliorer l'efficacité de la décision ainsi que la qualité des solutions apportées.

La CIG de Nice avait, en effet, été le théâtre de marchandages entre les représentations nationales peu propice au compromis. Certains Etats, « campés » sur leurs positions, ne désiraient pas remettre en cause leurs acquis et ne tenaient pas

compte d'autres intérêts que ceux qu'elles étaient venues défendre. Recourir à la méthode de la Convention correspondait ainsi au souci d'améliorer la délibération. Cette enceinte était, en effet, vu comme un mode plus délibératif de résolution de conflits :

« *Arguing is the dominating modus operandis instead of interest-driven* »<sup>27</sup>

C'est le meilleur argument qui doit l'emporter au lieu de la force. Le débat se veut juste et les participants ont un égal accès à la parole. La persuasion et le compromis sont les principes de bases théoriques de cette « Assemblée délibérative ». Rassembler, dans un même débat, des représentants nationaux, européens et les organisations de la société civile qui partagent, de plus, la même information devait encourager la recherche de la solution consensuelle optimale. Cette philosophie de la délibération est directement à mettre en relation avec la réflexion de la Commission européenne sur la Gouvernance qui prônaient l'ouverture d'espace de discussion et la pluralisation de savoirs. La Convention représente donc bien la mise en pratique d'une Gouvernance démocratique en Europe.

## **2) La méthode de la Convention**

### a) Les déclarations de Nice et de Laeken

Lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000, une déclaration a été adoptée sur l'avenir de l'Union, la « déclaration de Nice », qui propose de poursuivre la réforme institutionnelle au-delà des résultats obtenus pendant la CIG. Cette déclaration prévoyait trois étapes pour cette réforme : le lancement d'un débat sur l'avenir de l'Union, une Convention sur la réforme institutionnelle dont la mise en place a été décidée lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001 et enfin la convocation d'une CIG en 2004 qui, seul, décidera des réformes à entreprendre sur la base des travaux de la Convention.

Conformément au texte de la « Déclaration de Laeken » qui lui a donné jour, cette Convention doit examiner quatre questions essentielles concernant l'avenir de

---

<sup>27</sup> Höreth, Marcus, From Deliberation to Bargaining again- the Limits of the Convention Method, EPIN Meeting, 3 juin 2003, p 2- available from Internet

l'Union : la répartition des compétences, la simplification des Traités, le rôle des Parlements nationaux et le statut de la Charte des droits fondamentaux. Outre son président et ces deux Vice-Présidents, la Convention est composée de 15 représentants des chefs d'Etats ou de gouvernements des Etats-membres ( 1 par Etat-membre), de 30 membres des Parlements nationaux ( 2 par Etat-membre), de 16 membres du Parlement européen et de deux représentants de la Commission. Les pays candidats à l'adhésion participeront à part entière aux travaux de la Convention sans toutefois pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre Etats-membres.

La mise en place de la Convention est une innovation dans la mesure où les CIG antérieures n'ont jamais été précédées d'un débat ouvert à tous les parties intéressées. En effet, un des points communs à ces déclarations est la volonté de combler le fossé entre les citoyens et le projet européen. Les chefs d'Etats soulignent la nécessité d'engager l'Union européenne sur la voie de la démocratie et de la transparence notamment en associant la société civile à ce moment clé de la construction européenne.

Tout d'abord, la conférence intergouvernementale de 2000 souhaitait qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union. C'est ainsi que la déclaration de Nice, annexée au Traité du même nom, appelle de ses vœux le développement d'un large débat associant tous les parties intéressées : les représentants des Parlements nationaux, tout comme l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques, universitaires et les représentants de la société civile des Etats membres comme des pays candidats. Ce débat sur l'avenir de l'Union doit d'ailleurs théoriquement se poursuivre jusqu'en 2004 aussi bien à travers des discussions qu'à travers l'utilisation de l'Internet afin de rassembler le plus grand nombre d'opinions.

Ensuite, la société civile est représentée dans l'enceinte même de la Convention. Trois représentants du Comité économique et social et trois représentants des partenaires sociaux européens ont été invités comme observateurs : la Confédération européenne des Syndicats (CES), le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et l'Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs (UNICE). De même, six représentants du Comité des régions se sont vus offrir le statut d'observateur. Cette représentation de la société civile au sein de la Convention a été

jugée insuffisante par de nombreuses organisations. Le statut d'observateur ne permet pas, en effet, de participer à la fabrication du consensus et de peser, de manière significative, dans la délibération. Lors de la conférence sur le rôle de la société civile organisée dans la gouvernance européenne en 2001, l'ancien Président du Comité économique et social, M. Göke Frerichs, avait rappelé au Commissaire Barnier la demande du Comité qui souhaitait participer à la Convention en tant que membre consultatif permanent<sup>28</sup>. Il a souligné que le Comité entendait remplir pleinement le rôle d'intermédiaire institutionnel des différentes organisations de la société civile organisée que lui confère le Traité, notamment auprès des réseaux d'organisations de la société civile en Europe qui –tout à fait légitimement- veulent faire entendre leur voix. Cette demande restera lettre morte et la société civile, dans son ensemble, n'obtiendra qu'un statut d'observateur à la Convention européenne. Si le Conseil européen de Laeken salue le Livre Blanc sur la Gouvernance européenne, il n'accorde qu'une place restreinte aux acteurs de la société civile en son sein<sup>29</sup>. La Commission européenne, de même que le Premier ministre français Lionel Jospin, avaient pourtant proposé une participation directe et entière des représentants de la société civile aux travaux de la Convention<sup>30</sup>.

Parallèlement à la Convention, le Conseil européen a créé un Forum ouvert aux organisations de la société civile ( partenaires sociaux, milieux économiques, organisations non-gouvernementales, milieux académiques, etc.). Selon les mots de la déclaration, il s'agira d'un réseau structuré d'organisations qui seront régulièrement informées des travaux de la Convention. Cependant, comme le note Guy Brabant, les conclusions du sommet informel des ministres des Affaires étrangères de Genval, qui a retenu le principe de la Convention et de sa composition, étaient, pour le moins ambiguës. Les ministres ont, en effet, confirmé la nécessité de mieux associer les Etats candidats, ainsi que « certains éléments de la société civile », terme pour le moins équivoque<sup>31</sup>.

Néanmoins les contributions de la société civile devraient être versé au débat, le Présidium pourra les auditionner ou les consulter sur des sujets particuliers selon des modalités qui lui incombe, seul, de déterminer. Ce mode d'organisation de la

---

<sup>28</sup> Conférence « société civile organisée et gouvernance européenne », op.cit, p 4

<sup>29</sup> Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, « Conclusions de la présidence », <http://Europa>

<sup>30</sup> Giuliani, Jean-Dominique, op.cit

<sup>31</sup> Braibant, Guy, Le débat sur l'avenir de l'Europe : processus et acteurs, Group « Débat sur l'avenir de l'Europe », p 3-[available from Internet](#)

participation de la société civile à travers un forum a été façonné à l'image de l'expérience de la Charte des droits fondamentaux qui, selon certains observateurs, se révéla être une réussite quant au dialogue avec la société civile.

#### b) L'expérience de la Charte des droits fondamentaux

Le dialogue qui s'est instauré entre la première Convention et certaines ONG est un des éléments qui a milité pour la reprise de cette méthode. Les contacts entre société civile et Convention ont été favorisés par la transparence de l'enceinte, à la fois des documents de la Convention, et de ses délibérations. La Convention est apparue comme une méthode susceptible de renforcer la légitimité du système politique européen en élargissant le cercle des acteurs dans l'élaboration d'un texte de portée constitutionnelle.

Néanmoins, l'étude de Florence Deloche-Gaudez souligne les insuffisances d'un dialogue qui aurait pu être soutenu de manière plus volontaire. En effet, le temps de parole s'est révélé être trop limité et les conditions d'un authentique dialogue introuvables. Une seule journée d'audition fut organisée qui n'eut aucune suite. Pour Deloche-Gaudez, le résultat est plus que douteux :

*« Il est certain qu'une audition ouverte à toutes les ONG et limitée à une seule journée n'offraient pas les conditions de véritables échanges de vues. »*<sup>32</sup>

Soixante-dix ONG ont participé à cette journée d'audition mais d'après Catherine Lalumière, membre de la Convention, la société civile ne pouvait pas être consultée efficacement du fait de la « pagaille »<sup>33</sup>. En effet beaucoup d'observateurs soulignaient le manque d'intérêt et de présence des conventionnelles pour cette session plénière. Certains membres du cénacle reprochant aux organisations leurs propositions peu applicables ne pouvant s'insérer dans le cadre des travaux. Le grand nombre d'amendements et de contributions a aussi représenté un élément difficile à gérer.

---

<sup>32</sup> Deloche-Gaudez, Florence, La convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?, association Notre Europe, p 18- available from Internet

<sup>33</sup> La Semaine de l'Europe, interview de Catherine Lalumière, novembre 2001

Dés lors, les contacts ont dépendu pour une grande part du réseau relationnel de chaque organisation. La confédération européenne des syndicats a, par exemple, pu rencontrer la Présidence française. Les ONG ont, néanmoins, cherché à renforcer leur influence sur la Convention en menant des actions communes, ce qui n'empêche pas Deloche-Gaudez d'appeler à une plus grande structuration du monde associatif afin de s'engager dans un dialogue plus constant et plus approfondi. Les contributions écrites et les mails aux membres de la Convention étaient des moyens de pression réels mais souvent jugés insuffisants car il est difficile d'évaluer leurs portées et leurs suivis. Cependant, Deloche-Gaudez conclut à un dialogue réussi par des canaux plutôt informels. Les contacts ont, de toute façon, été favorisés par la composition et la transparence de l'enceinte. Cette étude nous permet de dégager quelques aspects importants pour analyser la participation de la société civile à la Convention européenne.

Il est particulièrement intéressant de s'interroger sur les améliorations à apporter à cette nouvelle méthode innovante, plusieurs aspects du dialogue nécessitant des aménagements. Tout d'abord, le forum, embryonnaire, devrait voir son rôle augmenter selon des modalités définies clairement en amont du processus<sup>34</sup>. Ensuite le temps d'audition s'est avéré trop court, ce qui sous-entend le recours à une meilleure présélection ou à une synthèse des contributions. Enfin, les interventions des organisations non-gouvernementales et associations devraient être mieux élaboré pour s'insérer plus facilement dans le cadre des travaux. Reste à savoir si les leçons de la première Convention quant au dialogue avec la société civile vont être prise en compte et servir à la deuxième.

---

<sup>34</sup> Braibant, Guy, op.cit, p 4

Comme nous l'avons déjà souligné, la Convention est une nouvelle forme de gouvernance qui rassemble en son sein les différentes légitimités qui composent le système politique de l'Union européenne. Cette pluralité de principes de légitimités est soumise à une délibération où les conflits représentent des révélateurs de la répartition du pouvoir social ou tout du moins, ils nous donnent des indices sur les principes directeurs de légitimation de l'Union. Les procédures sont alors particulièrement importantes pour minimiser les conflits.

Nous nous intéresserons à la place de la société civile dans la légitimation du projet de constitution. Dès le début des travaux, le Présidium a, en effet, affirmé sa volonté d'entamer un dialogue le plus large possible, principalement à travers l'association de la société civile organisée au niveau européen mais aussi à travers la tenue de débats nationaux.

Au-delà de la recherche d'avancées démocratiques et de compromis sur les reliquats d'Amsterdam et de Nice, l'enjeu de la Convention et de son présidium est de démontrer que le projet de constitution constitue le fruit d'un processus démocratique de détermination de la volonté qui confère une légitimité nouvelle et considérablement accrue à l'intégration européenne. La participation de la société civile représente alors un enjeu politique de légitimation dans la mesure où la constitution sera, selon toute évidence, soumise à la ratification des citoyens dans de nombreux pays après avoir été étudié par les gouvernements en 2004.

## *B- Un processus de dialogue multiforme*

Bien que la déclaration de Laeken fixait la composition de la Convention, elle ne prévoyait rien quant à la méthode travail et au calendrier, laissés à l'appréciation du Présidium. Le débat sur le débat a constitué une des premières étapes de la Convention notamment dans son rapport à la société civile, qui tout au long des travaux, a tenté d'améliorer sa participation à la réflexion.

Les travaux de la Convention ont duré quinze mois et ont débuté le 28 février 2002. Le présidium avait décidé d'organiser les débats autour de trois phases : une période d'écoute, une phase d'étude des propositions et, enfin, la phase de rédaction du projet de constitution. Environ 6 semaines furent consacrés à la phase d'écoute, dans laquelle les organisations de la société civile ont versé leurs contributions aux

débats de la Convention. Le summum de la consultation officielle de la société civile fut, sans aucun doute, la session plénière du 24 et 25 juin consacrée à leur audition.

Après ladite phase d'écoute, l'influence de la société civile s'est révélé être plus diffuse, inégale et moins authentique dans la mesure où Valéry Giscard d'Estaing ne souhaitait pas perturber les travaux de la Convention. De la même manière, il redoutait l'émergence d'un lieu concurrent de propositions à la Convention. Parallèlement, au fur et à mesure de la durée de vie de la Convention, il apparaissait clair que le mandat sur les questions de forme ne coïnciderait pas avec des revendications plus portées sur le fond des politiques européennes. Cependant, des canaux de communication ont été créés qu'il nous incombe de détailler et d'analyser.

### **1) Les canaux de communication**

On peut dénombrer quatre grands axes du processus de consultation de la société civile dans le cadre de la Convention : le débat organisé au niveau national, le forum, la session plénière d'audition et, enfin, les rencontres d'information et de dialogue mise en place au Comité économique et social qui ont permis d'établir des groupes de contacts.

#### a) La consultation dans le cadre des institutions

##### *Les débats nationaux*

Les conclusions de Nice et Laeken mettaient l'accent sur la nécessité d'entamer un débat à l'échelle du continent avec les sociétés nationales. Pour la période 2001-2004, un budget de 9,5 millions d'euros a été débloqué afin que la Convention soit à l'écoute des citoyens.

Au niveau communautaire, un site Internet Futurum a commencé à fonctionner à partir de mars 2001. Au niveau national, les gouvernements étaient censés organiser le débat public. Le livre Blanc sur la gouvernance avait déjà mis en exergue que les Etats-membres n'impliquaient pas assez les citoyens dans la construction européenne et notamment leurs échelons infra étatiques dans les

politiques publiques ayant une dimension territoriale. Le débat sur l'avenir de l'Union qui s'est tenu au niveau national représentait alors une chance pour que des efforts de consultation et d'information soit mise en œuvre.

Néanmoins, les débats sont apparus très inégale d'un pays à l'autre, aucune obligation et aucun cadre précis n'ont été véritablement déterminé. En France, certains efforts de consultation ont été mis en place. A la suite du Conseil européen de Nice, un group de dix personnalités indépendantes, groupe « débat sur l'avenir de l'Union » présidé par Guy Braibant, a été créé afin de contribuer à la cohérence du débat national<sup>35</sup>. Un questionnement a été établi par le Groupe autour de quatre grands thèmes : le rôle de l'UE, ses compétences, la démocratie et les institutions et la poursuite du débat public. Deux approches, nationale et régionale, ont été parallèlement retenues pour alimenter le débat autour du questionnement.

Au niveau national, l'assemblée et le sénat ont également mis sur pied différents forums de discussion ainsi que des auditions publiques. En octobre 2001, l'assemblée nationale a organisé la tenue d'assises sur l'avenir de l'Union autour de parlementaires, de représentants d'associations et d'établissements universitaires. A cela s'ajoutent des forums spécialisés mis en place par les ministres dans leur domaine respectif.

Au niveau régional, les préfets ont la responsabilité d'organiser des forums régionaux associant élus, représentants des milieux économiques et universitaires, partenaires sociaux et associatifs. Par conséquent, des efforts certains de consultation ont été entrepris en France comme ce fut aussi le cas en Belgique. La réflexion de la société civile s'est, en effet, développé dans plusieurs directions.

En premier lieu, les partenaires sociaux participent aux travaux du forum national de la société civile, laboratoire d'idées pour les membres de la délégation belge à la Convention. Au sein de ce forum, outre les représentants des organisations des partenaires sociaux, siègent deux observateurs du Conseil national du travail de Belgique et du Conseil central de l'économie. Au début du mois de juillet 2002, le forum a organisé un colloque consacré à l'analyse des résultats d'une vaste consultation de la société civile basé sur un questionnaire très détaillé. On peut s'interroger sur l'impact de cette réflexion dans la mesure où elle interviendra après la session plénière d'audition de la société civile les 24 et 25 juin. Néanmoins, l'évaluation des efforts entrepris par la France et la Belgique pourrait constituer des

éléments importants pour l'organisation de futurs débats sur l'Union. Le questionnaire belge représente, par exemple, une grille d'analyse intéressante pour la consultation de la société civile.

Parallèlement, au niveau européen, une rencontre avec les représentants des CES nationaux et institutions similaires s'est tenue en mai 2002, dans le cadre de la collaboration entreprise depuis 2001 avec le Comité économique et social européen<sup>36</sup>. Cette initiative avait pour but de procéder à un échange de vues sur les actions engagées ou prévues par chacun des CES dans le cadre du débat sur l'avenir de l'Union. Les actions engagées par chacun des comités ont démontré le manque de concertation, d'information et de coopération ainsi que le caractère très inégal des débats entrepris par chacun des Etats-membres. Il est à déplorer qu'aucune stratégie de dialogue ne fut véritablement mise en œuvre afin de mieux impliquer les citoyens. Bien que des efforts aient été entrepris dans certains Etats, la Convention européenne est restée, selon les mots de Pier Virgilio Dastoli, une inconnue pour l'opinion publique européenne. Certes, cette dernière, très diverse, est difficilement saisissable mais une stratégie européenne coordonnée aurait pu améliorer les résultats. En effet, un sondage « Eurobaromètre Flash » réalisé au lendemain du Conseil européen de Thessalonique et consacré aux résultats de la Convention montre que le degré de connaissance de la Convention et de son rôle reste très insuffisant : 45 % des citoyens de l'Union élargie en ont déjà entendu parler ; alors que ce chiffre était encore autour de 30 % au mois de mars<sup>37</sup>. En revanche 55 % des citoyens de l'Union n'en ont jamais entendu parler et 52 % ignorent le type de texte qu'elle a élaboré.

Plusieurs commentateurs ont fustigé l'extrême anémie des débats nationaux sur l'avenir de l'Union<sup>38</sup>. Il semble en effet, selon l'observateur social européen, que les Etats-membres, par delà leurs engagements à promouvoir un vaste débat européen, n'aient pas fait preuve d'un enthousiasme débordant pour tenir leurs promesses. Cette opinion est partagée par un grand nombre d'organisations de la société civile au niveau européen qui ont aussi tenté de stimuler le débat au niveau

---

<sup>35</sup> idem

<sup>36</sup> Rencontre de travail avec les représentants des CES nationaux et institutions similaires dans le cadre de la réunion du sous-comité « Convention européenne », Bruxelles, 17 Mai 2002, Comité économique et social

<sup>37</sup> EU Institutions Press Release, La Convention reste mal connue par l'opinion publique, Eurobaromètre Flash, Bruxelles, le 25 juillet 2003

<sup>38</sup> « La parole à la société civile ? », Lettre électronique de l'observateur social européen, Demain l'Europe, juillet 2002, n° 8

national. Un groupe de contact de la société civile représentant les quatre grandes familles européennes des ONG dans leur secteur respectif a été créé en février 2002 ( ONG de défense de l'environnement, du secteur social, de développement, de défense des droits humains). Il est composé de la plate forme sociale, une alliance qui regroupe plus de 30 organisations, fédérations et réseaux européens non-gouvernementaux œuvrant dans le secteur social, *the European Environmental Bureau*, une des plus grandes organisations des citoyens en faveur de l'environnement représentant la plate-forme appelée groupe des Huit, le groupe *Internetnetwork of development NGOs* et le comité de liaison des ONG européennes de Développement ainsi que le groupe de contact des droits humains. Les membres de ce groupe de contact se sont engagés à prendre des mesures au sein de leur réseau respectif afin de promouvoir la collaboration de la société civile au niveau national dans les travaux de la Convention. De la même manière, le Forum permanent de la société civile rassemblant cent ONG a souhaité organiser des forums régionaux avec ses réseaux nationaux pour stimuler des débats jugés trop insuffisants. Néanmoins, on peut se demander si la société civile organisée au niveau européen a les moyens nécessaires pour établir des réseaux enracinés au cœur des sociétés européennes et dialoguer efficacement avec eux. On peut cependant conclure que c'est presque exclusivement au niveau européen qu'il convient d'examiner le débat.

### *Le Forum*

Un forum originellement baptisé forum de la société civile a été créé en vue de centraliser les contributions. Il s'agit d'un site Internet lié à celui de la Convention et sur lequel le secrétariat du présidium met en ligne les propositions qui lui ont été envoyées par les associations et les ONG. C'est un moyen officiel pour les organisations qui souhaitent soumettre des projets d'article. Toute organisation légale peut participer au forum et s'inscrire en nommant un responsable et en remplissant une fiche signalétique. Les personnes individuelles quant à elle sont encouragées à participer via ces organisations et ont la possibilité d'apporter une contribution sur le site futurum de la Commission.

Les organisations inscrites au forum sont invitées à fournir des « contributions de fonds ». Il s'agit d'un texte, spécifiquement rédigé à l'intention de la Convention, qui concerne l'avenir de l'Union européenne et la réforme des Traités, et qui traite des thèmes et des questions formulés dans la déclaration de Laeken.

Opérationnel dès le début de la session inaugurale de la Convention, ce site permet de suivre l'avancement des débats à la Convention ainsi que le calendrier des sessions plénières. Les membres de la Convention sont encouragés à consulter les propositions faites par les organisations participant au forum. Ce site représente aussi un moyen intéressant pour les citoyens de suivre les débats ou de contacter les membres de la Convention et de la société civile. Bien que les avis divergent sur l'utilisation de ce forum, il représente un élément positif qu'il convient de conserver dans la mesure où il contribue à la publicité des débats de la Convention et de l'ensemble des documents. Le comité Pauvreté et Politique souligne, par exemple, que le site Internet de la Convention est une réussite, il lui a permis d'échanger des mails personnalisés avec ceux qui le gèrent. De même, certaines organisations ont été directement informées sans aller chercher l'information sur le site. Des contacts ont donc été établis mais l'interactivité du site reste à améliorer. La plate forme sociale considère, par exemple, que le forum a été inexistant, il ne représente qu'un site Internet. C'est aussi l'opinion de l'ONG European Citizen Action Service qui s'attache à informer les citoyens et notamment améliorer la transparence des institutions. Elle reproche au forum de n'être malheureusement pas assez interactif et d'avoir la réputation d'être « officiel » et « statique ».

L'interactivité ou l'itérativité du processus semble être un point qui nécessite quelques aménagements. Il reste néanmoins que 160 organisations se sont enregistrés et ont contribué au débat. D'après le secrétariat de la Convention, ces 160 organisations sont représentatives d'un large échantillon de la société civile. Bien que de nombreuses organisations nationales aient aussi décidé de s'enregistrer auprès du Forum, la majorité d'entre elles représentent des intérêts de portée européenne. La répartition des organisations nationales est assez inégale, plusieurs Etats membres n'étant pas du tout représentés et très peu d'organisations étant situées dans des pays candidats. Le Forum est divisé en quatre catégories, les organisations étant invitées à sélectionner, lors de leur enregistrement celle qui leur correspond le mieux. Les 160 organisations se répartissent comme suit entre les quatre catégories : milieux politiques ou collectivités publiques (17), milieux socio-

économiques (16), milieux académiques et cercles de réflexion (28) et autres organisations de la société civile, ONG (99)<sup>39</sup>.

Une autre question relative au Forum concerne le traitement des données qui a été réalisé par le secrétariat général composé d'une dizaine de fonctionnaires. Les contributions apportées dans le cadre du forum étaient censées structurer, en partie, l'audition de la société civile organisée devant les Conventionnels. D'après plusieurs organisations, le support qui a été produit ne constitue pas un reflet de la diversité des apports, un résumé de sept pages ne pouvant rendre compte des 160 contributions.

### *Le dialogue dans le cadre du Comité économique et social européen*

Afin d'animer le Forum et de préparer l'audition de la société civile à la Convention, le Comité économique et social européen a organisé des rencontres d'information et de dialogue, présidé par Jean-Luc Dehaene, vice-président de la convention chargé des relations avec la société civile. Un sous-comité Convention européenne a joué un rôle important afin d'animer ses rencontres, aider le travail des observateurs ainsi que dialoguer avec les CES nationaux. Comme l'a précisé à plusieurs reprises Jean-Luc Dehaene, le Comité économique et social représente le cadre adéquat de dialogue entre la société civile organisée au niveau européen et la Convention. Des moyens conséquents ont été mis en œuvre par cette institution. Ses locaux ont constitué les seuls lieux où la société civile organisée a pu se rassembler et débattre, au fur et à mesure des travaux, sur le contenu des propositions. Plusieurs membres de la Convention, députés nationaux, européens, représentants de la Commission, se sont, d'ailleurs, déplacés pour expliquer leur point de vue et échanger leur impression.

L'enjeu pour le CES européen était d'assurer sa visibilité et la pertinence de son action en tant qu'enceinte institutionnelle de consultation et de représentation, d'information et d'expression de la société civile organisée au niveau européen. Les objectifs de ces rencontres étaient multiples. Elles représentaient, tout d'abord, l'opportunité d'informer les participants du Forum sur l'état des travaux de la Convention ainsi que de leur permettre d'exprimer leur vision de l'avenir de

---

<sup>39</sup> Synthèse des contributions présentés dans le cadre du Forum général, secrétariat général de la Convention, CONV 112/02

l'Europe. Ces rencontres ont ainsi constitué un processus interactif qui a contribué à structurer les demandes de la société civile. Au fur et à mesure des réunions d'information, les conclusions s'attachaient à définir des orientations pour les prochaines rencontres et les modalités d'un dialogue effectif et utile à la Convention. Dès la première rencontre, les organisations de la société civile ont pu débattre de la méthode appropriée pour dialoguer avec la Convention et ses membres. Lors de la première réunion, le 18 avril 2002, les revendications portaient, par exemple, sur l'accès du public aux sessions de la Convention qui était jugé trop restreint. Le comité européen de liaison sur les services d'intérêt général a notamment contribué à la création de groupes de travail sur des sujets spécifiques. Les réunions étaient donc nécessaires mais la société civile organisée a voulu s'organiser autour de thèmes précis. Ces réunions ont donc contribué de manière déterminante à une structuration de la société civile qui s'est constitué en groupe de contact.

Dès la deuxième rencontre du 27 mai 2002 qui préparait l'audition des 24 et 25 juin, sept groupes de contacts furent créés qui se sont réunis entre le 10 et le 18 juin. Plusieurs thèmes ont été retenus : régions et collectivités territoriales, dimension culturelle, dimension sociale, monde académique, développement de la personne, environnement et développement. Ces groupes de contacts représentaient des espaces d'expression préalable afin de débattre des suggestions à présenter aux Conventionnels. Néanmoins, plusieurs polémiques ont émergés quant à la nature de ces groupes. European Citizen Action Service (Ecas) a, par exemple, redoutait une trop grande sectorialisation de la société civile. Avec plusieurs autres organisations comme l'Union des fédéralistes européens, Ecas a revendiqué la création d'un huitième groupe de contact sur des aspects transversaux démocratiques concernant la transparence et la citoyenneté. Par ailleurs, de nombreux membres du Forum ont émis des réserves quant à la création des groupes de travail au sein de la Convention et de leurs rapports avec les groupes de contacts. En effet, les groupes de travail de la Convention ont été créés autour de thèmes institutionnels alors que les groupes de contacts de la société civile sont organisés autour de thèmes distincts. Ces organisations ont alors demandé s'il n'était pas plus opportun d'instaurer un parallélisme afin de rendre les débats plus productifs et interactifs. Le Vice-président Deahene a cependant affirmé que ces groupes permettaient une représentation des différents intérêts présents dans le Forum. Il a assuré à plusieurs organisations la possibilité de participer à plusieurs groupes de contacts et a accepté la création d'un

huitième groupe de contact dont il a dirigé la Présidence. De la même manière, la société civile organisée appuyée par plusieurs conventionnels a influencé la création d'un groupe de travail sur l'Europe sociale au sein de la Convention.

Parallèlement au dialogue avec les réseaux européens, le CES européen a aussi organisé un séminaire avec Jean-Luc Dehaene et les organisations de la société civile des pays candidats. Pendant deux jours, les 30 et 31 janvier 2003, elles ont pu exprimer leurs attentes et leurs visions sur l'avenir de l'Europe.

Au-delà de la structuration des revendications, les huit rencontres organisées dans le cadre du CESE ont permis un échange suivi avec les organisations de la société civile tout au long des travaux de la Convention, la dernière rencontre s'étant déroulé le 21 mai 2003. Comme l'a souligné Dehaene, la session plénière représentait un moment important pour la société civile organisée mais le dialogue ne devait pas s'interrompre avant la fin des travaux. Néanmoins, l'étape qui a suivi ladite phase d'écoute s'est révélée plus délicate pour les organisations, Dehaene insistant sur la nécessité d'apporter des contributions efficaces aux travaux de la Convention. Une seconde audition sera d'ailleurs revendiquée bien que le Vice-président indiqua que celle-ci ne pouvait se réaliser qu'à la fin du processus d'élaboration du Traité dans le cadre d'une séance d'évaluation des travaux. Cette dernière n'a pas eu lieu et une seule session plénière sera consacrée à l'écoute de la société civile.

### *La session plénière d'audition*

La sixième session plénière de la Convention, les 24 et 25 juin, « consacrée à la société civile » a été préparée par les huit groupes de contacts institués dans le cadre du CESE. Cinq cent dix huit personnes représentant quatre cent quatre vingt dix neuf associations ont participé à ces réunions qui durèrent entre trois et six heures<sup>40</sup>. Chacun de ces groupes de contacts, après débat, désignait des « porte-parole » qui devaient rendre compte de la Convention. Au total, seulement trente sept organisations ont pu s'exprimer devant la Convention. Dès l'ouverture de la session plénière, une controverse est née de ce que la plupart des associations qui ont pris une part active au débat ont pignon sur rue auprès des institutions européennes

---

<sup>40</sup> Boual, Jean-Claude, Convention II et société civile, p 4 - available from Internet

et sont, pour nombre d'entre elles, financés par la Commission européenne. Orchestré notamment par l'Alliance européenne anti-Maastricht et le conventionnel William Abitibi, une campagne médiatique s'est attachée à mettre en cause l'indépendance des ONG par rapport à leurs pouvoirs subsidiaires ainsi que leur représentativité. Selon eux, le dialogue s'apparentait à un monologue du type « Bruxelles parle à Bruxelles ».

Idéalement, le forum et l'audition devaient être alimenté par les forums nationaux des Etats-membres mais un rapport remis aux conventionnels fin juin afin de préparer l'audition de la société civile refléta la faiblesse des débats nationaux, ce qui renforça les critiques quant à la représentativité des organisations présentes. De la même manière, seulement quatre porte-parole sur cinquante venait des pays candidats.

Pour de nombreux journaux, cette audition n'a pas contribué à éclaircir les débats<sup>41</sup>. Les *Echos* souligne, par exemple, que chaque organisation semble avoir défendu sa paroisse. La désignation des porte-parole et le travail des groupes de contacts restent, en effet, à améliorer. Par ailleurs, la synthèse des contributions entreprise par le secrétariat général a servi de base aux conventionnels alors qu'elle était, selon plusieurs organisations, trop générale. La diversité des propositions est, certes, un élément difficile à gérer mais, comme l'affirmait Giscard d'Estaing, il ne faut pas sacrifier l'écoute authentique de la Convention pour des questions de temps. Néanmoins, la préparation des groupes de contacts doit être plus approfondie. Ainsi, le groupe de contact « culture », réuni le 12 juin en présence d'une cinquantaine d'organisations et de quinze membres de la Convention, dut expédier en une journée ses débats<sup>42</sup>. Pour l'ONG European citizen Action service, le travail d'écoute de la Convention manquait de préparation, il est impossible d'organiser un débat à l'échelle du continent en trois semaines.

L'audition n'est pas apparue comme un processus dialogique d'échange propre à une vraie délibération. Les intervenants ont lu leurs contributions d'une voix monocorde sans réelle interaction avec les membres de la Convention. Certains conventionnels prirent la parole pour commenter les contributions mais il n'y eut pas de droit de réponse, le temps de parole étant limité à sa plus simple expression. Les rapporteurs désignés pour chacun des thèmes l'étaient pour une prise de parole

---

<sup>41</sup> « L'Europe vue d'ici et d'ailleurs » in Lettre d'information n°6- 9 Juillet 2002- Sources d'Europe

<sup>42</sup> Cassen Bernard, Une Convention européenne conventionnelle in Le Monde diplomatique, Juillet 2002

« synthétique » de cinq minutes se limitant aux aspects institutionnels. Une grande majorité d'organisations ont manifesté leurs frustrations quant à cette audition revendiquant la tenue d'une deuxième session qui n'eut jamais lieu. Il semble que peu d'améliorations n'aient été réellement apportées depuis la Charte des droits fondamentaux.

### *La Convention des Jeunes*

Pour clore la phase d'écoute avant la « pause estivale », la Convention avait souhaité inviter à siéger 210 jeunes de 28 pays pendant trois jours du 10 au 12 juillet. On aurait pu croire au règne de l'impertinence et de l'utopie créatrice mais ces jeunes conventionnels ont, pour la plupart, singer leurs aînées. Ceci s'explique notamment par leur mode de désignation, unanimement dénoncé. Ces conventionnels juniors ont, en effet, été cooptés par les membres de la Convention et s'apparente plus à des « eurocrates en herbe » qu'à des représentants d'une jeunesse qui ne s'intéressent plus aux formes traditionnelles de l'engagement politique. Les Conclusions des chefs d'Etats mettaient pourtant l'accent sur la nécessité de rapprocher les jeunes du projet européen. Cela aurait pu être réalisé via les débats nationaux et une stratégie de dialogue plus coordonnée avec les universités par exemple.

Devant la dénonciation de la faible représentativité des représentants de la jeunesse européenne, la session a donc été qualifiée de « gadget », et a même suscitée de vives critiques internes. Une « fronde » s'est organisé contre le « hold-up » par des jeunes majoritairement issus d'organisations pro-européennes. Cinquante-sept jeunes conventionnels ont ainsi dénoncé le noyautage des débats par « une clique politique » qui a miné le caractère démocratique et sapé la représentativité des délégués. Si le président italien de la Convention des jeunes ( Membre du mouvement des jeunes socialistes italiens) a répliqué en dénonçant « *un petit groupe manipulé de l'extérieur, composé d'euroceptiques* », son argumentation et sa courte majorité n'ont visiblement pas convaincu. La courte majorité, 102 voix sur 210, a donc nourrit les critiques de l'ensemble de la presse européenne. Le président italien a lui-même exprimé ses craintes sur la tenue de la Convention qui s'apparenterait à une opération de relation publique au lieu de donner aux jeunes une véritable occasion d'exprimer leurs attentes. Cette impression

est renforcée par l'attitude de Valéry Giscard d'Estaing qui a quitté la salle lorsque les délégués allaient présenter les résultats des groupes de travail à la session plénière. Enfin, le fait que les intervenants devaient exclusivement s'exprimer en anglais est un scandale.

#### b) La consultation informelle

Même si des efforts de consultation officielle ont été entrepris, l'implication de la société civile dépend encore du réseau relationnel de chaque organisation. Plusieurs ONG ont mis en évidence qu'ils leur étaient nécessaires de compléter les différents moyens que la Convention leur a offert afin d'influencer les discussions. En d'autres termes, il ne suffisait pas d'assister aux réunions d'information et de dialogue mais d'être pro active. C'est le cas du collectif Pauvreté et Politique qui s'appuie essentiellement sur des techniques de lobbying informel. Cette association nationale ne se tourne pas forcément vers l'enceinte européenne mais entreprend plutôt un travail avec ses représentants nationaux. Comme le précise Jean-Luc Sauron, la participation à la Convention reste le fait d'associations bien introduites et habituées à ce type de lobbying<sup>43</sup>. Le cercle des intervenants s'est élargi mais pas d'une manière considérable. Finalement, le point d'entrée majeur dans le débat européen reste le dialogue que les associations (moins développés et plus nationales) sauront engager avec leurs propres représentations nationales.

De la même manière, certaines organisations peuvent tenter de convaincre les membres de la Convention pour qu'ils soutiennent leur propositions. Les conventionnels sont eux-mêmes à la recherche d'argument et d'analyse pour donner plus de poids à leurs contributions. Il convient alors aux ONG d'adapter leurs messages. Par ailleurs, l'utilisation des médias pour publiciser les revendications et commenter les avancées est aussi une technique appropriée bien que les médias nationaux soient peu intéressés et les médias européens presque inexistant.

Par ailleurs, les organisations de la société civile ont pu augmenter leur influence à travers des coalitions. Ce fut le cas du groupe de contact de la société civile qui a rassemblé les « quatre » grandes familles européennes des ONG dans leur secteur respectif. L'objectif de ce regroupement était d'établir un dialogue structuré avec le Présidium et d'encourager une relation ample et régulière par le

biais des travaux du Forum. A cet égard, plusieurs rencontres informelles se sont tenues entre les représentants des principaux réseaux de la société civile organisée au niveau européen et le Présidium. Ces réunions avaient pour but de réfléchir aux moyens pour renforcer la coopération mutuelle et accroître l'impact des rencontres d'information et de dialogue. Ces réunions informelles ont aussi représenté, pour les organisations concernées, des opportunités non négligeables pour discuter plus en détail de leurs propositions.

A l'image de l'expérience de la Charte des droits fondamentaux, les contacts ont dépendu, pour une grande part du réseau relationnel de chaque organisation. L'exemple du groupe de contact « régions et collectivités territoriales » est assez révélateur. Les organisations européennes d'autorités locales et régionales se sont regroupées et se sont inscrites conjointement au Forum. Ce groupe se compose de l'ARE (Assemblée des régions d'Europe), ARFE (Assemblée des régions frontalières européennes), du CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe), du CRPM (Conférence des Régions périphériques et maritimes d'Europe) et, enfin, Eurocities (réseau des grandes villes européennes). Cette dernière considère, par exemple, que ces organisations ont favorisé et contribué activement au débat sur la subsidiarité et spécialement concernant le rôle des autorités régionales et locales dans la gouvernance européenne. D'après eux, leur accès privilégié au Présidium s'explique par le fait qu'ils représentent des élus. Ils ne se sentent pas appartenir à une société civile organisée au niveau européen, ce qui a fait l'objet de critiques étant donné que le groupe ne représentait pas les associations culturelles, économiques et sociales agissant au niveau local et régional. Par ailleurs, de par leur place dans le système administratif des Etats-membres, ils ont pu nouer des contacts utiles et constructifs avec leur représentation nationale.

Lors d'une réunion d'information et de dialogue au CESE, le groupe de contact « régions et collectivités territoriales » fut même cité en exemple par Jean-Luc Dehaene comme un exemple réussi de collaboration. Le fait que Valéry Giscard d'Estaing soit un ancien président du CCRE peut aussi expliquer leur présence plus conséquente que d'autres secteurs de la société civile. En tous les cas, le présidium est apparu, au fur et à mesure, de la Convention comme un élément central du processus qui, en plus d'axer les discussions, décidait des auditions et des rencontres.

---

<sup>43</sup> Questions sur la Convention sur l'avenir de l'Europe à Jean-Luc Sauron- available from Internet

## 2) Les limites de l'exercice

### a) Une enceinte centralisée

La place et le pouvoir du Présidium dans les travaux de la Convention ont été contesté non seulement par la société civile mais aussi par les conventionnels eux-mêmes. Son opacité et sa mauvaise organisation des travaux ont été des points récurrents. Ecas, par exemple, entreprit un recours envers le médiateur européen afin d'obtenir plus en avance les documents et le calendrier des réunions du présidium. L'organisation des travaux n'a pas été idéalement adéquate pour une consultation efficace de la société civile. La phase d'écoute relativement courte de la Convention donna, en effet, l'impression que l'écoute de la société civile prenait fin quand les choses sérieuses commençaient<sup>44</sup>.

Le vice-président chargé des relations avec la société civile répéta pourtant, à plusieurs reprises, que le dialogue ne s'arrêterait pas à la session plénière d'audition consacrée à la société civile. Néanmoins, au fur et à mesure de la Convention, il est devenu particulièrement difficile pour les différentes organisations de se faire entendre. C'est, par exemple l'opinion de la plate-forme sociale européenne.

Par ailleurs, il semble que le Présidium ait redouté l'émergence d'un deuxième lieu de propositions et de débat ne désirant pas perturber les travaux de la Convention. Le Forum Permanent de la société civile demanda la possibilité d'obtenir une salle du Parlement européen pour organiser des débats parallèles mais cette proposition ne fut pas acceptée. De la même manière, l'accès au public fut limité à quarante cinq minutes lors de la première session, ce qui fut modifié grâce à l'intervention de plusieurs organisations ne pouvant pas assister aux discussions. Certaines organisations proposèrent qu'une salle parallèle à la Convention soit institué afin de nouer des contacts avec les conventionnels mais l'accès resta très limité et les possibilités de rencontre restreintes à leur plus simple expression.

Ces quelques exemples nous permettent de nous interroger sur le rôle du présidium qui a voulu confiner les débats avec la société civile dans le cadre du CESE. Au sein même de la Convention, le rôle d'induction du Présidium a suscité

---

<sup>44</sup> Deloche-Gaudez, Florence, op.cit

des contestations fréquentes<sup>45</sup>. Les synthèses des débats étant préparé par le secrétariat, le Présidium détermina, pour une grande part, les alternatives et les compromis possibles. En ce qui concerne la consultation de la société civile, il y aurait pu avoir un véritable débat politique une fois les différentes options et modèles divergents rendus publics. Cette incertitude renforça le caractère parsemé des contributions. A cela s'ajoutent les injonctions répétés de J-L Dehaene à la société civile pour qu'elle se limite aux aspects institutionnels tout en étant technique pour s'insérer dans les travaux de la Convention. La stratégie choisie par VGE alimenta les rumeurs selon lesquelles il serait d'autant moins pressé de voir la Convention aborder la phase de rédaction qu'il aurait une idée précise des réformes à accomplir<sup>46</sup>. Certains points auraient même été pré-arrangés avec les gouvernements nationaux. Pour le Forum permanent de la société civile, les gouvernements ont perturbé l'équilibre de la Convention en mai 2003. Il semble que les intérêts nationaux soient prépondérants dans la Convention européenne. La pratique délibérative s'éloignant des théories idéales de la discussion, l'enceinte est aussi un lieu où les rapports de pouvoirs sont bien réels et certains acteurs plus prompts à se faire entendre et à peser dans le débat. Ce manque d'équilibre de la Convention est ainsi une critique récurrente de la part des conventionnels et des organisations. En effet, dans la mesure où VGE a été le créateur du conseil européen, il serait, pour certains, plus enclin à écouter les gouvernements. Lors d'une interview sur Euronews, VGE rejeta la critique selon laquelle la Convention ne serait pas à l'écoute des citoyens en insinuant que la Charte des droits fondamentaux, dont la société civile a été partie prenante, n'a pas pu être appliqué efficacement. Il s'appuie alors sur les avancées démocratiques du projet plutôt que de mettre en exergue les efforts de dialogue entrepris avec la société civile. Cette intervention dénote une attitude équivoque du Président qui semble remettre en cause la cohérence des propositions des organisations.

---

<sup>45</sup> Magnette, Paul, *Délibération vs négociation. Une première analyse de la Convention sur l'avenir de l'Union in « l'institutionnalisation de l'Europe », VIIe Congrès de l'AFSP, Lille, septembre 2002, p 15-* available from Internet

<sup>46</sup> Deloche-Gaudez, Florence, *op.cit*

## b) Le temps et les moyens

La fin aurait pu justifier les moyens. Comme tout exercice politique de consultation et de coordination, une écoute authentique de la société civile aurait demandé plus de temps et de moyens. Dès sa première rencontre avec les différents organisations du Forum, Dehaene stipula aux participants que l'exercice d'un débat le plus large possible était rendu difficile par le temps réduit des travaux. Les exigences d'un élargissement réussi ont joué sur le calendrier, la CIG devant entériner ou amender les travaux en 2004.

On peut également se demander si tous les moyens ont été mise en œuvre. Des structures de coordination supplémentaires auraient peut être permis à la société civile de synthétiser une vision plus globale et plus porteuse. Cet effort de synthèse s'est réalisé dans le cadre des institutions et n'a bénéficié que de trois semaines pour préparer une audition plutôt décevante. On aurait pu imaginer un lieu où la société civile aurait débattu dans une meilleure synergie avec les conventionnels. Malgré l'excellence de ses fonctionnaires, le secrétariat de la Convention n'avait qu'un staff limité, ce qui a rendu délicat le traitement de toutes les contributions ainsi que des très nombreux amendements à la fois des conventionnels et de la société civile. Par conséquent, des ressources additionnelles sont nécessaires et des évaluations devraient être entreprises à cet égard. En effet, le rôle du secrétariat de la Convention est central pour un bon déroulement des travaux. Il traite des questions à aborder, établie des synthèses qui servent de base à la discussion.

Par ailleurs, l'avant-projet du Livre Blanc avait mis en exergue qu'il était nécessaire de compenser les inégalités matérielles et cognitives au sein de la société civile. Bien que cette mesure n'ait pas été reprise dans le Livre Blanc, elle est néanmoins indispensable pour de nombreuses organisations. Le suivi à plein temps des travaux de la Convention et les techniques complémentaires de lobbying qu'il leur fallait mettre en œuvre ont posé des problèmes à plusieurs d'entre elles. L'utilisation d'Internet a, certes, favorisé une plus grande égalité d'accès mais il est certain que des organisations étaient plus habitués à ce type de lobbying notamment les ONG de synthèse. Le fait que peu d'organisations nationales se soient inscrites au forum pour apporter des contributions démontrent que des efforts supplémentaires restent à entreprendre. De la même manière, l'implication de l'opinion publique auraient mérité une stratégie médiatique plus importante et une

réelle volonté de sensibilisation réciproque. Néanmoins, certaines organisations bien implantées au niveau européen ont pu influencer quelques discussions et apporter des modifications non négligeables au projet de constitution.

### c) Dialogue, revendication et satisfaction

D'emblée, le Présidium insista sur le fait que le mandat de la Convention devait se limiter aux aspects institutionnels. Dehaene précisa à la société civile organisée que l'exercice n'était pas de définir le contenu des politiques mais plutôt les instruments nécessaires à leur élaboration. L'exercice technique ne coïncidait pas idéalement avec l'engagement d'organisations qui se mobilisent pour répondre aux attentes des citoyens sur des politiques publiques précises. Cependant la plupart d'entre elles ont revendiqué un plus grand rôle dans la gouvernance européenne à travers la consécration du dialogue civil et un dialogue social plus ancré dans les Traités. L'article I-46 sur la démocratie participative a partiellement répondu à ces exigences. Cet article reconnaît le rôle complémentaire de la démocratie participative insistant sur la consultation et le dialogue ouvert, transparent et régulier que les institutions entendent mener avec les organisations représentatives de la société civile. En reprenant les termes du Livre Blanc, cet article stipule que la Commission doit procéder à de large consultations des « parties intéressés ». Néanmoins le choix des organisations à consulter restent dans les mains des institutions, celles-ci devant être représentatifs. Les normes de consultation ne sont pas précisés et seront donc élaborés par les institutions à travers un code conduite. Malgré des efforts importants de lobbying de la plate-forme sociale, du forum permanent de la société civile et de nombreuses autres organisations, ces avancées restent incomplètes. Pour Laurent Genty, Président du Conseil des associations d'Europe, l'article sur la démocratie participative gagnerait à être complété et enrichie. En particulier, il faudrait définir des modalités plus concrètes d'association de la société civile et lui donner une enceinte au sein de laquelle s'exprimer.

L'introduction de cet article sur la démocratie participative est le résultat d'une revendication commune de la société civile tout au long des travaux de la Convention. Cette avancée reconnaît notamment aux citoyens le droit à l'information et offre la possibilité à un million de citoyens, issu d'un nombre significatif d'Etats-membres, d'inviter la Commission à proposer un projet de loi sur

des questions pour lesquelles les citoyens considèrent qu'un acte juridique est nécessaire aux fins de l'application de la présente constitution. La plate-forme social reste cependant déçu car l'engagement des institutions afin d'établir un dialogue structuré et suivi n'est pas clair en terme juridique. Par ailleurs, une grande déception concerne l'accès à la justice pour les citoyens et leurs organisations, un point qui est considéré comme un élément essentiel de la démocratie représentative pour ces associations. En effet, les individus doivent être directement et individuellement concerné pour saisir la Cour de Justice, ce qui entraîne des interprétations minimalistes.

Par ailleurs, dans sa relative majorité, la société civile souhaitait une Europe plus intégrée et plus transparente. A cet égard, la Convention propose plus de transparence dans les travaux du Conseil et envisage d'accroître le rôle du Parlement européen, ce qui est ressentie positivement par un grand nombre d'organisations. Le groupe de contact de la société civile se réjouit de l'augmentation des domaines dans lesquelles s'applique la majorité qualifiée et la codécision mais revendique un rôle plus important pour le Parlement européen notamment en ce qui concerne la politique sociale. Les réalisations de la Convention dans le domaine social constituent sans aucun doute la plus grande déception de la société civile. Comme le précise un conseiller de la confédération européenne des syndicats, les conclusions du Groupe de travail « Europe sociale » n'ont pas vraiment connu de suite dans le projet de constitution, ceci vaut en particulier pour la question de la création d'une base juridique adéquate pour les services d'intérêt général. Par ailleurs, la reconnaissance de la pluralité des formes d'entreprendre en Europe a été supprimé du projet final alors que l'avant-projet mentionnait explicitement *la promotion de l'économie sociale de marché, d'un niveau élevé de santé publique et de services sociaux et services d'intérêt général de haute qualité.*

Le Ceges, Conseil français des entreprises et groupements de l'économie sociale et le CEP-Cmaf, organisation européenne représentant l'économie sociale des quinze, s'insurgent contre l'ignorance du potentiel de l'économie sociale<sup>47</sup>. Le gouvernement français avait même proposé un projet de contribution à la Convention contenant les souhaits des organisations de l'économie sociale avant de se rétracter dans sa contribution définitive sans prévenir les organisations. L'évaluation du groupe de contact de la société civile confirme le peu de satisfaction

générale de la société civile en ce qui concerne la gouvernance économique et sociale. En effet, il considère qu'aucun progrès n'a été apporté sur la politique sociale. Le traité reste, selon eux, trop axé sur le marché unique et les objectifs économiques. L'article I-14 concernant la coordination des politiques économiques et sociales ne garantit pas une synergie positive entre l'économie, l'emploi et les politiques sociales. Les moyens décrits ne permettent pas une prise en compte efficace de la dimension environnementale et des objectifs de Lisbonne.

Concernant l'environnement, les huit principales organisations européennes dans ce domaine ont exprimé leurs regrets quant aux dispositions du Traité. Tout d'abord, les citoyens et leurs organisations ne peuvent toujours pas saisir la Cour de Justice alors que la communauté européenne a signé la Convention d'Arhus qui reconnaît ce droit. Par ailleurs, les politiques de l'Union n'ont toujours pas été réformés pour satisfaire pleinement aux exigences du développement durable. En outre, seule une amélioration, toute relative, a été apportée au rôle du Parlement européen dans le processus de prise de décision des affaires se rapportant à l'environnement. Enfin, les organisations environnementales s'inquiètent de la possible reconduction du Traité Euratom.

Cet aperçu des différentes revendications et de leur satisfaction ne prétend pas être exhaustif mais les évaluations des principales organisations de la société civile révèlent leur état d'esprit quant au projet final de constitution. L'inclusion de la Charte des droits fondamentaux est une satisfaction pour un grand nombre d'entre elles. Néanmoins, le peu de reconnaissance du dialogue civil et les faibles avancées sur le dialogue social ne correspondent pas aux attentes d'une société civile qui souhaite participer, d'une manière plus conséquente, à la gouvernance européenne. Il est dommage que ces moyens institutionnels n'aient pas été inscrit dans le projet de constitution alors qu'ils étaient parfaitement compatibles avec le mandat de Laeken.

#### d) Un dialogue civil introuvable : problèmes internes à la société civile

La capacité de la société civile à se faire entendre dépend, à la fois, d'une volonté des institutions, mais aussi de l'organisation de ses réseaux internes. Pour certains auteurs comme Jean-Dominique Giuliani, l'organisation et les modes de fonctionnement des acteurs de la société civile ne sont pas étrangers aux difficultés

---

<sup>47</sup> L'Europe n'est pas sociale, l'économie sociale disparaît du projet de constitution in Politis, 27 mars 2003

qu'ils rencontrent pour se faire écouter<sup>48</sup>. La complexité des réseaux d'acteurs de la société civile européenne constitue une première source de difficultés. Le développement de l'Internet représente un outil précieux de rapprochement mais il subsiste des difficultés de communication. Giuliani souligne, par exemple, que la constitution des réseaux transnationaux et « multi-thématiques » crée des problèmes de coordination entre des acteurs aux conceptions et priorités éclatées. L'exercice de la Convention a montré une grande diversité et une sectorialisation des intérêts représentés. Elle résulte du peu de moyens mise en œuvre par les institutions pour offrir des lieux de synthèse ainsi que d'une certaine concurrence de la représentation de la société civile. Les différents acteurs agissent exclusivement pour les intérêts propres sur lesquelles ils ont été mobilisé. Certaines organisations bien implantées sur la scène européenne revendiquent le rôle de coordinateur et souhaitent améliorer la cohérence interne de la diversité des contributions. Il convient de s'interroger sur le fonctionnement des ONG de synthèse, qui rassemblent des organisations nationales et européennes, et leur efficacité en tant que « médiatrices » des citoyens. Giuliani montrent, à cet égard, que certaines études récentes sur les associations européennes de défense des droits des femmes et de promotion des politiques de développement montrent que les réseaux de la société civile européenne ne sont pas toujours en mesure de jouer le rôle de vecteurs entre les citoyens et les institutions communautaires. La question est relative au rapport entre les Ong de synthèse, organisations européenne, et leurs bases, implantées au niveau national, régional ou local. On peut déplorer un manque de démocratie mais il conviendrait plutôt de s'interroger sur la rapidité de la communication ou comment l'information peut circuler dans les sociétés nationales de tel sorte que les organisations à la base de la ramification puissent apporter leurs points de vues et leurs contributions au débat européen. De la même manière, ces organisations alimenteraient le débat national sur des enjeux européens qui constituent progressivement les matrices de la rhétorique politique nationale. La question d'une société civile européenne ancrée dans les sociétés nationales est relative à l'aménagement d'une opinion publique européenne. Devant le peu d'intérêts des citoyens pour la Convention, Jean-Claude Boual esquisse quelques constatations :

---

<sup>48</sup> Jean-Dominique Giuliani,, op.cit

*« Cela pose bien entendu la question de la construction d'une opinion publique européenne, donc d'une société civile européenne élargie qui ne soit pas l'affaire d'une petite minorité d'associations européennes (une élite associative) et de manifestations lors de sommets européens »<sup>49</sup>*

Beaucoup de choses restent à entreprendre dans ce sens, et ce n'est qu'à ce prix, que la société civile européenne pourra peser dans les débats politiques en s'enrichissant de sa diversité. Si les institutions devraient mettre plus de temps et de moyens pour dialoguer, il est nécessaire que l'efficacité des réseaux de la société civile européenne s'améliore en vue d'une plus grande légitimité démocratique de l'Union européenne et d'une meilleure prise en compte des attentes des citoyens.

---

<sup>49</sup> Boual, Jean-Claude, op.cit, 7

*« Notre constitution est appelée démocratie parce que le pouvoir est entre les mains non d'une minorité mais du peuple tout entier »<sup>50</sup> (Thucydide)*

Est-ce que le projet de Constitution résulte d'un processus démocratique de détermination de la volonté ?

La méthode de la Convention représente une méthode innovante qui a permis d'élargir le cercle des acteurs participant à l'exercice constituant mais la démocratie se ré-institue continuellement dans un va-et-vient constant. Le projet européen a la vocation d'inventer de nouvelles formes de démocratie et d'être un modèle d'intégration pour les autres continents. Par conséquent, il nous est nécessaire d'analyser les procédures d'implication de la société civile et les améliorations nécessaires à l'élaboration d'une Gouvernance démocratique.

Même si le débat a comporté certaines ambiguïtés, on ne peut que se réjouir du lancement d'une discussion ouverte avec la société civile européenne<sup>51</sup>. L'Europe fait aujourd'hui l'apprentissage du dialogue et il y a de véritables vertus pédagogiques à cela. Il s'agit néanmoins d'une culture de la consultation collective qui s'acquiert patiemment et progressivement<sup>52</sup>. Pour plusieurs organisations, l'exercice de la Convention a eu des vertus pédagogiques et constitue un précédent qu'il conviendra d'examiner pour l'enrichir :

*« There seems to be a general feeling among the NGO's based in Brussels that, while not all their efforts toward the Convention may turn out to be entirely fruitful, the process in itself is useful. It is a prelude to the forthcoming IGC by establishing their own mechanisms and working methods, as well as testing the ground for large-scale lobbying in the EU »<sup>53</sup>*

Il s'agit donc d'une méthode qui ouvre de nouvelles voies pour l'implication de la société civile et qui lui permet de mieux se structurer. Il reste néanmoins un travail important à réaliser sur la partie III portant sur les politiques et le fonctionnement de l'Union. L'incorporation de la Charte de droit fondamentaux dans le Traité constitue une satisfaction pour la société civile européenne. De même,

---

<sup>50</sup> Préambule du projet de Constitution

<sup>51</sup> La parole à la société civile ?, op.cit

<sup>52</sup> Genty, Claude-Laurent, op.cit

<sup>53</sup> Plate forme des ONG européennes du secteur social, Act4Europe campaign- available from Internet

le projet de Constitution reconnaît la démocratie participative en tant que partie intégrante du modèle européen de société. Cependant, l'absence de dispositions précises d'implication reste un sujet d'inquiétude.

La Convention représente une nouvelle forme de gouvernance adéquate pour engager un débat sur l'avenir de l'Union et impliquer les citoyens dans cette construction historique, encore faut-il que les institutions s'en donnent les moyens.

Tout d'abord, on peut déplorer le manque de stratégie globale de communication sur l'Europe en général et les travaux de la Convention en particulier. Le Traité de Maastricht avait démontré que les références demeuraient nationales et qu'il était vital d'adapter le discours aux audiences nationales afin de rendre le discours européen intelligible. Les débats nationaux n'ont pas constitué un débat continental sur l'avenir de l'Union et les citoyens ont été très peu informés. Le risque de rejet est présent spécialement dans les pays candidats qui devront entériner le projet de Constitution et leur adhésion à l'Union européenne. Il est indispensable de réfléchir à une cohérence dans la tenue de débats nationaux à la lumière des expériences belge et française. Le questionnaire belge est à cet égard intéressant. Dans une contribution adressée à la Convention, M. Alain Lamassoure suggéra l'envoi d'un petit questionnaire pour toucher « le public le plus large » et répondre aux besoins de la Convention de s'appuyer sur l'opinion publique de manière crédible. Rien ne fut entrepris dans ce sens. Il est clair qu'on ne se sert pas assez efficacement de ce qui pourrait constituer une stratégie de communication européenne. Des rapports comme celui réalisé par la Commission en 1997, Scénarios Europe 2010, pourrait constituer des bases sur lesquelles les citoyens seraient amenés à débattre. Il est bien question d'apporter une offre politique aux citoyens, la dépolitisation et l'anomie constituant les deux grands chantiers de l'Europe démocratique.

La société civile peut jouer un rôle de relais avec les citoyens. En plus de son rôle de vigie, elle doit rapprocher les citoyens des institutions, ce qui nécessite qu'elle dispose d'un temps adéquate pour faire circuler l'information à ses bases. Par ailleurs, la société civile doit repenser ces structures afin qu'elles soient plus décentralisées et prennent racines au cœur des sociétés européennes. Le fonctionnement des ONG de synthèse est, à cet égard, une piste d'avenir. Ensuite, les institutions, elles-mêmes, devraient créer des stimuli pour le débat. Cela signifie qu'il serait opportun de créer des ONG spécialisées dans le débat et qui auraient

pour rôle d'organiser, à la fois, l'information aux citoyens mais aussi des débats au niveau national, régional et local. European Action Citizen Network est un exemple du type d'association que les institutions devraient plus soutenir dans le cadre d'une action communicationnelle coordonnée.

La procédure d'implication de la société civile pourrait être améliorée en amont de la Convention, pendant son déroulement ainsi qu'en aval de celle-ci. Les groupes de contacts devraient être remplacés par des structures de coopération qui seraient appelés à travailler sur des thèmes identiques aux groupes de travail de la Convention. Des liens directs devraient être établis entre les deux instances par le biais de réunions conjointes ou d'auditions sur des sujets spécifiques. Une meilleure collaboration est aussi souhaitable entre les conventionnels et la société civile à travers l'aménagement d'une salle commune parallèle à la Convention. Par ailleurs, une seule session plénière d'audition ne suffit pas. On pourrait imaginer une session pendant la phase d'écoute, une pendant la phase dite de rédaction des articles et une autre consacrée à l'évaluation du projet final qui ferait l'objet d'une contribution adressée aux chefs d'Etats. Le conventionnel Jens-Peter Bonde avait, par exemple, proposé d'engager, avant le lancement de la conférence intergouvernementale, une vaste consultation sur le projet de constitution, incluant le Parlement européen, les Parlements nationaux et les citoyens en utilisant différents moyens de communication afin de parvenir à un premier débat public d'envergure<sup>54</sup>.

De plus, il est nécessaire que la société civile puisse se rencontrer et débattre des différentes propositions dans un lieu complémentaire au CESE. Cela permettrait aux organisations d'offrir une vision commune plus cohérente qui simplifierait la diversité et corrigerait la sectorialisation. Il convient de s'interroger sur les obstacles à une institutionnalisation plus poussée avec les organisations de la société civile.

Un des premiers obstacles est relatif au contenu du terme. Comme le montre Alexander, le concept de société civile dérive de trois sources intellectuelles, des visions plus ou moins, minimaliste ou généraliste<sup>55</sup>. Le CES a, par exemple, exprimé son malaise quant à l'amalgame entre société civile et syndicats, dialogue social et dialogue civil. Le Forum Permanent propose, par exemple, une définition inspirée des travaux de Gramsci qui stipule qu'à la société civile n'appartiennent ni des partis

---

<sup>54</sup> Huitième rencontre de dialogue et d'information, CESE, 21 Mai 2002

<sup>55</sup> Alexander, Jeffrey C., *Real Civil Societies : dilemmas of institutionalization*, SAGE publications, 1998, p 213

politiques, ni des communautés régionales et locales, ni nationales, aucune organisation ou institution ayant objectivement le but de participer au pouvoir politique ou maximiser le profit économique. Il est clair que des différences demeurent entre un patronat européen qui s'oppose à l'inscription du dialogue social dans le projet de Traité et la Confédération européenne des syndicats pour laquelle le dialogue social représente une revendication centrale.

Pour des raisons historiques, il est intéressant d'analyser la théorie des trois pouvoirs : le pouvoir économique, le pouvoir politique et le pouvoir de la société civile. Il est nécessaire de distinguer les acteurs du marché du travail, c'est à dire les partenaires sociaux, et les organisations représentatives des milieux socio-économiques qui ne sont pas des partenaires sociaux au sens strict. Par ailleurs, les ONG, les organisations de base et les communautés religieuses font aussi partie de la société civile. Pour une meilleure prise en compte des intérêts européens, il est indispensable de s'interroger sur l'activité déployée par l'organisation et particulièrement si celle-ci relève de l'intérêt public.

D'un point de vue philosophique, le social doit se réapproprier la gestion du politique. Le pouvoir économique allié au pouvoir politique a favorisé l'émergence de ce qu'Habermas caractérise comme une idéologie basée sur la science et la technique, qui a, selon lui, favorisé une dépolitisation des individus et une monopolisation de l'expertise parallèlement à une dépossession du politique. La société civile représente le dernière espace de liberté où peut s'exprimer la volonté des individus d'agir ensemble à l'abri des intérêts du marché et de l'Etat politico-administratif.

Le projet européen, au départ, exclusivement matérialiste, entre dans son ère post-matérialiste, plus existentielle. La société civile peut apporter un sens subjectif à l'aventure collective. La mondialisation et les processus d'intégration supranationaux ont modifié les représentations et chamboulé les identités et les valeurs. Les citoyens ont besoin de relais ainsi que de se retrouver dans un idéal. La société civile peut apporter une solution à la crise du politique, elle contribue à la recherche de la représentation politique, c'est à dire la construction d'un lien d'apprentissage entre l'individu et la société. Elle a un rôle à jouer dans l'élaboration d'une masse critique de citoyens favorisant l'émergence d'un espace public européen et d'une autorité publique européenne responsable.

La dimension herméneutique est particulièrement importante à une véritable communication européenne. Les différentes organisations de la société civile constituent des communautés épistémiques potentiellement capables de sensibiliser les citoyens aux enjeux européens. Elles proposent ainsi une réponse au déséquilibre entre responsabilité individuelle et collective. Souvent, ces organisations qui la composent agissent à un niveau très local fournissant des services aux personnes et parrainant la vie de la communauté. Elles constituent un accès à la démarche ascendante en matière de prise de décisions. Elles représentent les vecteurs d'une solidarité européenne qui se cherche. Dans une Union européenne élargie, les institutions devraient se doter des moyens nécessaires pour anticiper les mouvements sociaux en favorisant l'émergence d'une prospective sociale européenne à niveaux multiples. Celle-ci favoriserait un suivi plus précis des attentes des citoyens et constituerait un vivier d'innovation et de créativité.

Des efforts conséquents doivent être entrepris dans les deux sens. D'une part, la société civile organisée au niveau européen devra démontrer sa représentativité et s'ancrer dans les sociétés nationales d'une manière plus conséquente. D'autre part, les institutions devraient s'attacher à construire des espaces de délibération dans lesquelles pourrait s'exprimer la citoyenneté européenne.

## *Bibliographie*

### **Ouvrages**

Alexander, Jeffrey C., *Real Civil Societies : dilemmas of institutionnalization*, SAGE publications, 1998

Balme, Richard, Chabanet Didier et Wright, Vincent, *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002

Magnette, Paul, *L'Etat, L'Europe et la Démocratie. Le Souverain apprivoisé*, éditions Complexe, collection Etudes européennes, 2000

Magnette, Paul, *Contrôler l'Europe : Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Collection études européennes, 2003

Rouban, Luc, *La fin des technocrates ? - La bibliothèque du citoyen*, Paris, Presses de Sciences po, 2001

Smets, Isabelle, Winand Pascaline, *A la recherche d'un modèle de représentation des intérêts* in le nouveau modèle européen, , Volume 1, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2000

Wolton, Dominique, *Naissance de l'Europe démocratique : la dernière utopie*- Paris : Flammarion, 1997

### **Sur la gouvernance européenne**

*Acteurs sociaux et construction européenne*, Chronique International de l'IRES- hors série- Octobre 1998- available from Internet

Andersen, S, Eliassen K.A, *European Community Lobbying*, European Journal of Political Research 1991 : 20

Armstrong, Kenneth, *Civil Society and the White Paper, Bridging or jumping the gap ?* in « Symposium : Mountain or Molehill ? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance »- Jean Monnet Working paper, N°6/01

Conférence *société civile organisée et gouvernance européenne* - Comité économique et social européen, Bruxelles- 8 et 9 novembre 2001

Christiansen, Thomas, *Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance : The European Commission between accountability and Independence*- European University Institute, Working Paper RSC, n°97/14

Eriksen, Odvar, *Democratic or technocratic governance ?* in « Symposium : Mountain or Molehill ? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance »- Jean Monnet Working paper, N°6/01

Finn, Laursen, *Theories of European integration* -graduate institute of European studies, Tamkang university, Tapei, Taiwan, Mars 2002- Available from Internet

Intervention de Pascal Lamy, Commissaire européen chargé du commerce, Séminaire *Good Governance in the private and public sector against the background of globalisation* , OSCE, Bruxelles, 30 Janvier 2001

Jutta Hergenhan, *La Gouvernance en Europe : l'Union rattrapera-t-elle ses villes ?* in Eurocities Magazine n°13, printemps 2001

*Livre Blanc sur la Gouvernance européenne*, Commission européenne, office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2001

Magnette, Paul, *European Governance and Civic participation : Can the European union be politicised ?* in « Symposium : Mountain or Molehill ? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance » - Jean Monnet Working paper, N°6/01

Munck, Jean, Lenoble, Jacques, *Les mutations de l'art de gouverner : approche généalogique et historique des transformations de l'art de gouverner dans les*

*sociétés démocratiques* in « La Gouvernance dans l'Union européenne »- Cahiers de la Cellule de prospective

### **Sur la Convention européenne**

Boual, Jean-Claude, *Convention II et société civile*, 2002- available from Internet

Braibant, Guy, *Le débat sur l'avenir de l'Europe : processus et acteurs*, Groupe « Débat sur l'avenir de l'Europe », 2001-available from Internet

Cassen Bernard, *Une Convention européenne conventionnelle* in *Le Monde diplomatique*, Juillet 2002

Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, « Conclusions de la présidence », <http://Europa.eu.int>

Deloche-Gaudez, Florence, *La convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?*, association Notre Europe, décembre 2001

Deloche-Gaudez, Florence, *Quelles difficultés rencontrent la nouvelle convention européenne ?*, association Notre Europe, Juin 2002

EU Institutions Press Release, *La Convention reste mal connue par l'opinion publique*, Eurobaromètre Flash, Bruxelles, le 25 juillet 2003

Höreth, Marcus, *From Deliberation to Bargaining again- the Limits of the Convention Method*, EPIN Meeting, 3 juin 2003 - available from Internet

*La parole à la société civile ?*, Lettre électronique de l'observateur social européen, Demain l'Europe, juillet 2002, n° 8

La Semaine de l'Europe, interview de Catherine Lalumière, novembre 2001

*L'Europe vue d'ici et d'ailleurs* in Lettre d'information n°6- 9 Juillet 2002- Sources d'Europe

*L'Europe n'est pas sociale, l'économie sociale disparaît du projet de constitution* in Politis, 27 mars 2003

Giuliani, Jean-Dominique, *Vers une Société civile européenne*, Commissariat Général au Plan, 21 mars 2002- available from Internet

Magnette, Paul, *Délibération vs négociation. Une première analyse de la Convention sur l'avenir de l'Union* in « l'institutionnalisation de l'Europe », VIIe Congrès de l'AFSP, Lille, septembre 2002- available from Internet

Plate forme des ONG européennes du secteur social, Act4Europe campaign- available from Internet

Préambule du projet de Constitution- available from Internet

Questions sur la Convention sur l'avenir de l'Europe à Jean-Luc Sauron- available from Internet

Rencontre de travail avec les représentants des CES nationaux et institutions similaires dans le cadre de la réunion du sous-comité « Convention européenne », Bruxelles, Comité économique et social- available from Internet

Synthèse des contributions présentées dans le cadre du Forum, secrétariat général de la Convention, CONV 112/02- available from Internet

