

« Société civile » : de qui et de quoi parle-t-on ?

Les mots ont un sens tout à fait relatif. Il peut varier selon les époques (les modes), les lieux, le champ disciplinaire... Défini et utilisé avec un souci de rigueur, on dit de lui qu'il est un « concept ». Il permet alors de se comprendre ; il suscite la réflexion et l'action. Utilisé à tort et à travers, il aboutit souvent à des formules pompeuses et inintelligibles qui cachent mal l'absence de réflexion et de projet. C'est ce qui relève, selon Raymond Quivy et Luc Van Campenhout, de l'« *emphase obscurcissante* »⁽¹⁾... Aujourd'hui, dans la sphère du développement local ou territorial, parmi les mots dont on use et abuse, on peut citer « société civile ». D'où nous vient-il et comment est-il actuellement utilisé ? Comment l'utiliser un peu plus à bon escient ?

D'emblée, mais par manque de culture politique, on pourrait penser que « société civile » est un concept forgé pour donner corps au conseil de développement de la loi Voynet... En fait, si « conseil de développement » n'a pas encore trouvé sa place dans *Le petit Larousse illustré*, la « société civile » en est une vieille habituée. Formule à multiples sens, dans une définition « moderne », c'est la société dans son fonctionnement concret, le corps social, par opposition à la classe politique, c'est-à-dire à l'ensemble des hommes politiques. Alors qu'on supposait que l'enjeu était de faire réfléchir et d'élaborer des projets tous ensemble, voilà maintenant que le dictionnaire parle d'« opposer » le corps social aux hommes politiques, sans qu'on sache d'ailleurs très bien qui constitue ce « corps social » et qui sont précisément ces « hommes politiques » : le conseiller municipal délégué communautaire est-il un « homme (ou une femme) politique » ?

Fermons le dictionnaire avant qu'il n'ait complètement fini de nous embrouiller : décidément, il a trop de retard par rapport aux évolutions de la société... Au demeurant, définir la société civile est une mission quasi impossible si l'on en croit les constats du Conseil économique et social (CES) dans une « contribution au débat » : « *La pertinence de cette notion ne fait pas l'unanimité : perçue comme étant à géométrie variable, elle ne signifie pas la même chose pour tout le monde et n'a pas toujours eu l'acception qu'on lui accorde aujourd'hui* »... Et plus loin, « *Ceux qui utilisent la notion de société civile s'abstiennent généralement d'en donner une définition rigoureuse. Ces définitions ne manquent cependant pas, même si elles ont souvent un caractère partiel et réducteur* »⁽²⁾...

Quelque vingt-cinq siècles d'ancienneté : de la fusion à l'autonomie

En fait, on peut se référer à Aristote et montrer qu'après lui « société civile » et « État » furent longtemps synonymes. Après Rousseau seulement, avec Hegel, Marx ou Durkheim notamment, ils deviennent deux concepts distincts.

Dans l'approche la plus contemporaine, la société civile, qui bénéficie d'une autonomie, ne peut plus se réduire à son opposition classique à l'État. Il reste néanmoins à définir précisément le concept et à clarifier les rapports entre la société civile et la sphère politique : car suffit-il d'évoquer une nécessaire complémentarité pour régler tous les problèmes ?

Le CES, qui a donc souhaité apporter une contribution au débat, n'apporte pas « sa » définition. « *Par société civile, on entend le plus souvent, précise prudemment le CES qui utilise un sujet indéfini, l'ensemble des citoyens, dans la diversité de leurs appartenances professionnelles et sociales, qui constituent la société et expriment leur volonté de participation à travers des organisations, associations et structures très diversifiées, ayant pour finalité de concourir à la poursuite d'objectifs à caractère économique, social, culturel, éducatif, sportif, humanitaire, civique ou autre, ne ressortissant pas directement à la sphère politique et étatique* ». Avec réalisme, le CES ajoute qu'« *il importe toutefois de pousser plus avant l'analyse* »... Et sans doute de trouver des outils, en termes de communication, pour expliquer tout cela aux conseillers municipaux d'une petite commune, par exemple, ou aux adhérents d'une société de pêche ou d'un club de pétanque...

⁽¹⁾ – *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris : Dunod, 1995 (2^e édition), pp. 12 à 14.

⁽²⁾ – « De la représentation institutionnelle de la société civile ». *Journaux officiels – Avis et rapports du CES*, n° 8, 2002.

Une ambiguïté à lever : « société civile » n'est pas égale à « citoyens »

Cette définition est longue, mais malgré tout, sur le terrain, elle ne répond pas à toutes les questions de base. Dans une lecture littérale de cette définition, faut-il entendre que la société civile, ce ne sont pas tous les citoyens, mais uniquement ceux qui ont des responsabilités au sein d'organisations, associations ou structures, répondant à des objectifs économiques, sociaux, culturels, etc. ? Dès lors, quand les « politiques » souhaiteront travailler avec la société civile, doivent-ils ne pas s'adresser à tous les citoyens volontaires, mais uniquement à ceux qui ont donc des responsabilités, ou bien à des « personnes morales » ? Dès lors, faut-il, par exemple, ouvrir les travaux d'un conseil de développement à tous les citoyens du territoire, ou bien limiter les invitations aux responsables des personnes morales répondant aux critères de la définition ?

Le CES souligne lui-même un questionnement concernant les entreprises : font-elles directement partie de la société civile ou bien seulement « à travers les organisations professionnelles et consulaires qui les représentent » ? Mais alors, toujours sur le terrain et en conservant cet exemple des conseils de développement, peut-on imaginer, d'un côté de ne pas solliciter toutes les entreprises du territoire mais les organisations qui les représentent, et d'un autre côté solliciter toutes les associations et non pas, pour elles aussi, les fédérations auxquelles elles adhèrent généralement (mais pas toutes) ?

Si dans un cas ou dans l'autre, ou dans les deux cas, on prenait l'option des représentants des organisations, associations ou structures de base, cela pourrait revenir, toujours dans notre exemple, à impliquer des organisations extérieures au territoire, sauf à les obliger, de fait, à déléguer un membre physique résidant ou travaillant dans le territoire... Mais qu'en serait-il des organisations, plus ou moins structurées, mais pas forcément fédérées : n'auraient-elles pas leur place ?

Dans tous les cas, même en ouvrant les invitations le plus largement possible, en décentralisant le plus possible les réunions de travail et en réalisant un extraordinaire travail de communication et d'animation, on parviendra difficilement à impliquer l'ensemble des citoyens, en particulier ceux-là dont on se plaint qu'ils ont déserté les bureaux de vote aux élections depuis quelque temps. Supposons un pays de 100 000 habitants avec un conseil de développement impliquant une centaine de représentants de la société civile, cela ne fait jamais que 0,1 % de la population ! S'il s'agissait de réconcilier les citoyens avec la politique, ce ne sera sûrement pas suffisant...

Au demeurant, quelle « société civile » doit faire partie d'un conseil de développement, s'interrogent certains élus ? Et comment s'y prend-on ? Des bilans et évaluations sont diffusés, mais pas toujours connus et appropriés par ceux qui les attendent et en auraient besoin. La très grande souplesse (ou le flou ?), dont disposent les élus de terrain, encourage l'initiative locale, mais elle a aussi son revers : celui d'inciter

à ne pas trop s'embêter avec ce fichu conseil de développement et à faire au minimum (ce qui est obligatoire dans la perspective de subventions), le plus souvent comme tel ou tel pays voisin dont on copiera la formule (laquelle, bien entendu, ne présente que des avantages). Mais au risque de rater le rendez-vous avec la société civile et les citoyens.

L'enjeu de la démocratie participative : la société civile peut faire oublier l'essentiel

Si ce partenariat entre la sphère politique et la société civile est de fait un enjeu majeur pour notre démocratie, faut-il se contenter de l'impulser dans un territoire aussi « vaste » que celui des pays ? Peut-on espérer tout régler sans prendre en compte la grande masse des citoyens ? Pour ne pas cantonner le rôle du citoyen au seul rôle d'électeur, peut-on imaginer pouvoir réussir à réconcilier la sphère politique et les citoyens sinon dans le plus petit territoire : celui de la commune ? Les commissions extra-municipales sont possibles, et bien d'autres outils, mais tout de même timidement mis en œuvre. On connaît le discours : les communes, c'est dépassé, archaïque, désuet... N'empêche que cela reste le territoire de vie d'une communauté, et toujours le territoire où on va élire ceux (et celles, mais moins nombreuses actuellement) qui siégeront « plus haut ».

Avec les pourfendeurs des communes, on pourrait aussi imaginer que cette implication des citoyens (ou de la société civile éventuellement) s'effectue au niveau des communautés de communes. Quoi qu'il en soit, c'est une autre façon de faire la politique dans les territoires de proximité qu'il faut inventer, promouvoir, imposer peut-être, et surtout ne pas se gargariser du vernis d'un partenariat à l'échelon notamment du pays, entre les élus politiques et des représentants de la société civile, fussent-ils tous « démocratiquement » élus ou désignés.

Bien entendu, on n'aura pas attendu ces propos pour tenter et réussir des expériences à différents niveaux territoriaux, y compris à l'échelon des communes ou des pays. Mais l'enjeu est trop important pour se contenter de quelques jalons posés ici ou là par le législateur, ou de quelques expériences novatrices réussies dans tel ou tel territoire.

En réalité, la récente émergence, dans les discours, de la société civile dite « organisée » ne risque-t-elle pas de renvoyer au second plan cette bonne vieille démocratie participative qui, du coup, a pris quelques rides. Tout comme on parle aujourd'hui de complémentarité entre société civile et sphère politique, on devrait pouvoir parler d'implication des citoyens dans la gestion de leur territoire de proximité. En tout cas, sans doute ne serait-il pas vain de revisiter la réflexion théorique et les pratiques de terrain relevant de la démocratie participative pour les mettre en perspective avec cette implication des représentants de la société civile au côté du politique.

Société civile et pouvoir politique : chacun à sa place

À court terme, comme la société civile n'est pas synonyme de l'ensemble des citoyens et qu'aujourd'hui, c'est plutôt la société civile qui a le vent en poupe, il reste à éclairer la problématique des relations entre la société civile et les institutions politiques. Le CES apporte une utile clarification. Se référant aux spécialistes de la science politique, il distingue la fonction d'agrégation des intérêts (caractéristique dominante de la fonction politique) et la fonction d'articulation de ces intérêts les uns avec les autres (concernant la société civile).

Face à des intérêts contradictoires, les politiques ont « pour mission de créer, par des mécanismes déterminés, une dynamique permettant de dégager un intérêt général susceptible de fonder une décision politique légitime. En revanche, la fonction d'articulation entre des intérêts économiques, sociaux, culturels, moraux est moins ambitieuse : elle ne cherche pas à dégager par force une synthèse mais plutôt à prendre en compte et à respecter les divers intérêts en présence ». Ce que le CES résume ainsi : le pouvoir politique décide ; la société civile exprime ses attentes, éclaire, oriente et influence les choix du décideur politique. Plus précisément, « au politique de faire la synthèse des diverses demandes, de les dépasser et de rendre les arbitrages nécessaires ». Il s'appuie pour cela sur les avis de la société civile mais aussi sur ceux de ses propres experts et sur ses propres compétences.

Pour autant, tous les membres de la société civile n'établissent pas de telles relations démocratiques avec la sphère politique. Comme le souligne encore très justement le CES, ces rapports sont marqués par « une large gradation allant de l'ignorance réciproque (...) à une totale intégration dans la sphère politique, en passant par toutes les formes possibles de revendication (...), d'influence (...), de représentation (...) et de négociation ».

Sur le terrain, cette réalité s'exprime de nouveau à travers les conseils de développement. De fait, ce sont les politiques qui en valident la composition (d'où la possible tentation d'exclure certains groupes jugés

trop bouillonnants) ; mais entre autres problèmes, le législateur n'a pas réglé celui de la présence des élus au sein de cette structure : au pire, on pourrait imaginer une dérive confiscatoire avec un conseil de développement uniquement composé d'élus, par ailleurs, certes, chefs d'entreprise, ou sûrement présidents d'au moins une association, une mutuelle ou une coopérative...

Dans tous les cas, doit-on laisser une complète liberté aux élus politiques de base pour décider comme ils l'entendent avec quelle société civile ils vont travailler (ou ne pas travailler) en partenariat ? Au risque d'oubliés stratégiques, de présences flatteuses mais inutiles, avec parfois des membres ne représentant qu'eux-mêmes ?

Pour éviter toute dérive démagogique, ne conviendrait-il pas de plus cadrer non seulement la composition (diversité sociale – entre autres avec des jeunes – et respect de la parité) mais aussi les modalités de fonctionnement des conseils de développement : le bricolage n'est plus permis quand il s'agit d'avoir des représentants de la société civile se préoccupant de l'intérêt général, se positionnant comme partenaire et non lobby, remplissant – tel que le CES le préconise – un rôle de représentation, un rôle de veille, d'anticipation et d'alerte, un rôle d'expertise, enfin un rôle de relais et de pédagogie collective.

Ne faisons pas comme s'il allait de soi qu'il est facile, au niveau local, de décréter la société civile, d'en réunir toutes les composantes et de lui demander de produire une réflexion prospective qui soit consensuelle. Ce serait oublier son hétérogénéité, voire, dans certains cas, le désintérêt, l'absence de motivation d'une partie de ses membres pour une telle démarche. Ceux-ci peuvent-ils être légitimement représentés par les seuls convaincus ?

Par ailleurs, comment expliquer que la société civile puisse être indispensable au pays, mais non sollicitée à l'échelon des départements où se mettent en œuvre diverses politiques ?

Bref, il y aurait sûrement lieu d'évaluer, à tous les échelons territoriaux, la présence (ou l'absence) de la société civile comme partenaire du politique. Dans l'affaire, tout en n'oubliant pas le citoyen...

Le quadruple rôle de la société civile selon le CES

Posant plus les enjeux au niveau national, voire international, qu'à un niveau territorial de proximité, le CES règle cette question de la société civile comme acteur de la démocratie en en déclinant le quadruple rôle, complémentaire de celui des structures politiques :

- un rôle de représentation, ce qui peut contribuer à éclairer les forces politiques, et plus largement l'opinion publique (plus utilement que les sondages !)
- un rôle de veille, d'anticipation et d'alerte quand la sphère politique ou publique ne perçoit pas suffisamment les demandes des citoyens ou les aborde de façon inadéquate ;
- un rôle d'expertise pour faire bénéficier la collectivité des compétences – et surtout de l'expérience – d'acteurs proches du terrain ;
- un rôle de relais et de pédagogie collective pour combler le vide entre le citoyen ou l'acteur économique et social d'une part, et le pouvoir politique d'autre part.