



*Comité économique et social européen*

## **DIALOGUE SOCIAL EUROPEEN ET DIALOGUE CIVIL**

### **Différences et complémentarités**

**Séminaire organisé à Bruxelles le 10 juin 2003**  
**par le Comité économique et social européen et**  
**par le groupement d'études et de recherches *Notre Europe***

Version complétée

*Décembre 2003*



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES**  
**NOTRE EUROPE**

président : Jacques Delors

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

## ***TABLE DES MATIERES***

<b>PRÉSENTATION: les questions en débat</b>	<b>1</b>
<b>RESUME DES DEBATS</b>	<b>7</b>
<b>PROGRAMME</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE : Tableaux de l'exposé de Mme Daniela OBRADOVIC</b>	<b>49</b>



## AVANT PROPOS

Le rôle que peuvent jouer les organisations de la société civile dans le fonctionnement démocratique de l'Union Européenne, que l'on appelle par commodité "dialogue civil" alors qu'il est loin d'être formalisé, reste une question controversée. L'approfondir était pour moi un projet déjà ancien et je suis reconnaissant au Comité Economique et Social Européen, en particulier à mon vieil ami Roger Brisch, d'avoir permis à Notre Europe de commencer ce travail au mois de juin dernier.

J'aurais mauvaise grâce à paraphraser les conclusions que j'ai proposées lors de ce séminaire, mais la relecture de ces riches débats m'incite à insister sur les deux acquis qui me semblent fournir de solides repères pour la poursuite de la réflexion.

Tout d'abord, c'est bien la construction de ce "dialogue civil" qui est le chantier le plus urgent pour l'Europe. Il y a beaucoup à dire sur l'évolution du dialogue social européen et sur l'articulation de la démocratie représentative entre parlements nationaux et européens, mais on sait de quoi l'on parle et les procédures existent. Un dialogue équilibré respectant la diversité et l'autonomie des multiples réseaux associatifs qui irriguent la société civile du niveau local au niveau global, reste par contre à construire. Et l'Europe en a le plus grand besoin : parce que c'est ce qui peut le mieux lui faire connaître l'état de nos sociétés, mais aussi parce qu'un malentendu croissant risque de l'opposer aux réseaux les plus globalisés qui perçoivent plus spontanément l'Union comme une organisation internationale que comme un acteur politique global.

Le second résultat est que, si le "dialogue civil" reste à construire, personne ne souhaite qu'il se substitue, même partiellement, au dialogue social ou à la démocratie représentative. La conséquence à en tirer me paraît être que l'ensemble des institutions européennes devrait s'y intéresser et non seulement la Commission et le Comité Economique et Social sur le rôle desquels notre séminaire a apporté d'intéressants éclairages.

Jacques Delors



## ***INTRODUCTION : LES QUESTIONS EN DÉBAT***

S'intéressant à la question des rapports entre la société civile et les formes classiques du débat démocratique, le séminaire organisé conjointement par le Comité économique et social européen (CESE) et Notre Europe n'a pas toujours suivi la voie linéaire dessinée par le programme. Les mêmes questions se sont reposées, bien que sous des formulations différentes, et parfois sans lien vraiment direct avec les thèmes proposés. C'est pourquoi il est apparu utile de faire précéder la relation des discussions d'une tentative de synthèse et de mise en perspective des interventions et des débats.

### ***Démocratie représentative et démocratie participative***

L'évolution des comportements collectifs encourage l'exigence d'une "démocratie participative" par opposition à la "démocratie représentative" fondée sur la délégation à des représentants, parlementaires ou élus locaux. Cette forme de délégation est en crise dans les sociétés post industrielles du fait de l'élévation générale du niveau d'éducation et de la montée de l'individualisme. La démocratie participative au contraire permettrait aux citoyens organisés de prendre directement en charge certaines de leurs préoccupations. A la différence des consultations électorales périodiques, la *société civile* exerce un contrôle permanent sur les responsables qu'elle se choisit.

La définition de cette société civile fait débat, selon que l'on considère qu'elle recouvre tout ce qui n'est pas l'État et inclut donc le monde de l'entreprise ou tout ce qui n'est ni l'État, ni le marché, excluant alors le monde de l'entreprise. Personne ne conteste en revanche que les syndicats de travailleurs fassent partie de la société civile organisée.

Ces concepts, d'usage relativement récent, se retrouvent dans le projet de Constitution élaboré par la Convention européenne, qui introduit toutefois une distinction entre le *principe de la démocratie participative* (art.46) et *les partenaires sociaux et le dialogue social autonome* (art.47). Les débats du séminaire confirmeront la pertinence de cette distinction.

## ***Dialogue civil et dialogue social au niveau européen***

Une bonne partie des débats a consisté à creuser les différences entre le *dialogue social* et ce que l'on appelle par commodité le *dialogue civil*. Cette différenciation a été théorisée par Mme Daniela Obradovic lorsqu'elle a présenté ses travaux dans la dernière partie du séminaire.

Le *dialogue social européen* s'est progressivement codifié à partir de 1985. Il met en présence des *partenaires sociaux européens* (syndicats, organisations patronales et le groupement des entreprises publiques), organisés de façon verticale (avec, dans le cas de la Confédération européenne des syndicats, une double organisation fédérant les confédérations nationales et les organisations de branche). Son domaine d'intervention est clairement défini : c'est tout ce qui touche au monde du travail, même si la compétence communautaire fait l'objet de limitations explicites (excluant la fixation des salaires par exemple). Si la question de la *représentativité* se pose parfois, elle reste de la responsabilité de chacun des partenaires et renvoie toujours à des procédures électives.

Par contraste, le *dialogue civil*, n'obéit à aucune procédure européenne clairement établie<sup>1</sup>. Ses acteurs apparaissent comme foisonnants, peu organisés, voire même non organisables. Son champ d'application recouvre des domaines très différents, couverts par des ONG ou associations spécifiques : la protection des consommateurs, la coopération au développement, l'action sociale, la défense de l'environnement, la lutte contre les discriminations à l'égard des femmes ou des handicapés, pour ne citer que les "plates formes" structurées au niveau européen. Ces plates formes ne sont pas, la plupart du temps, organisées de façon verticale et centralisée, mais en réseaux non hiérarchisés, dont la configuration évolue et dont la "représentativité" est souvent contestée. De façon générale, cette représentativité est difficile à mesurer en l'absence de procédures électives ou d'effectifs vérifiables d'adhérents qui ne permettraient d'ailleurs pas de mesurer l'influence réelle des organisations.

---

<sup>1</sup> La communication de décembre 2002 de la Commission sur les principes et normes minimales pour la consultation avec la société civile (cf. infra) ne constitue pas une procédure contractuelle comparable au dialogue social européen, mais plutôt une règle de conduite que la Commission s'applique à elle-même. Certains intervenants en mettent d'ailleurs en cause le caractère unilatéral et non sanctionné.



L'appellation trop générale de "dialogue" renvoie à des pratiques très diversifiées. Les syndicats discutent avec le patronat et, dans certaines conditions, les pouvoirs publics, ce qui assure *l'autonomie* de ce dialogue social à laquelle les partenaires sociaux sont tous attachés. Certaines ONG se veulent essentiellement contestataires, interpellant directement l'opinion publique pour mettre en cause l'action des gouvernements et des organisations internationales (ce qui leur vaut d'ailleurs une sollicitude toute particulière de la part de ces gouvernements et organisations). D'autres associations ou réseaux associatifs conçoivent leur action comme complémentaire de celle des pouvoirs publics nationaux ou européens et cherchent à s'insérer dans des procédures qui font jouer - et financent - cette complémentarité.

### ***Le refus de l'amalgame***

L'inventaire des différences ne conduit pas nécessairement à des oppositions. Partenaires sociaux et ONG s'accordent au contraire pour refuser l'amalgame entre les deux "dialogues" et pour demander qu'ils restent totalement distincts. De l'amalgame résulterait une confusion qui ferait le jeu des gouvernants. Il leur offrirait des possibilités de "manipulation" en leur permettant de parler de n'importe quoi avec n'importe qui.

Ce "chacun chez soi" n'est cependant pas un refus de coopérer. Au contraire, la plupart des syndicats nationaux et leur confédération européenne (la CES) se revendiquent comme parties prenantes de la société civile. On peut y voir le souhait de prendre en compte les intérêts des salariés au-delà du seul monde du travail voire même, comme un intervenant l'a fait remarquer, la crainte des syndicats d'être marginalisés du fait de la place décroissante du travail dans nos sociétés et du succès médiatique et politique de certaines ONG. De leur côté, les ONG sont amenées à conclure des accords avec les entreprises, en particulier pour la défense des intérêts des consommateurs ou la protection de l'environnement, et ne souhaitent pas le faire en opposition avec les syndicats. Dans le domaine de l'action sociale, la frontière entre l'action syndicale et celle des "ONG du secteur social" est imprécise.

En résumé, si dialogue civil et dialogue social se recoupent inévitablement, l'ensemble de leurs acteurs, ONG comme partenaires sociaux, souhaite que leurs procédures restent totalement distinctes.

### ***Agir ou pas au niveau européen***

La pertinence du niveau d'action européen est par contre un sujet moins consensuel. On retiendra d'un débat qui n'a pu être conclusif que :

- Les institutions européennes sont mal à l'aise vis à vis du dialogue civil. Seule la Commission s'y intéresse réellement, mais elle a tendance à choisir comme elle l'entend ses partenaires, pratique dénoncée comme une forme d'arbitraire par certaines organisations. D'où le thème ambigu de la *société civile organisée* qui est loin de faire l'unanimité dans le monde associatif ("surtout ne nous organisez pas" s'écriera un des participants) et qui amène les pouvoirs publics européens à sans cesse différer toute tentative de réponse à la question de la représentativité des ONG. D'où également les réticences avec lesquelles est reçue l'application par la Commission de normes de qualité minimales qu'elle s'impose dans ses consultations avec la société civile;
- Le monde des ONG a, de son côté, du mal à se situer vis à vis d'une construction politique européenne dont il cerne mal les contours. Les "plates formes" avec lesquelles les différentes Directions générales de la Commission entretiennent un dialogue privilégié font l'objet d'une accusation de clientélisme portée à la fois par le haut et par le bas. Par le haut, car les grandes ONG alter mondialistes ont tendance à percevoir l'Union européenne comme une organisation internationale de même type que l'OMC et la soupçonnent d'être un cheval de Troie de la mondialisation qu'elles combattent. Par le bas, car la multitude des petites associations locales qui irriguent le tissu de la société civile perçoivent les collectifs bruxellois comme une construction bureaucratique artificielle qui leur est étrangère et dont elles ne voient pas les retombées.

Le dialogue civil apparaît ainsi plus comme un chantier que comme une réalité stabilisée. Le faire progresser nécessite de créer les conditions objectives d'un réel dialogue:

- L'ensemble des institutions européennes doit s'y impliquer et apprendre à respecter l'autonomie de la société civile, comme la Commission a commencé à le faire en publiant ses principes et normes pour la consultation de la société civile. La Commission elle-même doit s'attacher à dépasser le caractère unilatéral de cette procédure;
- Les grandes ONG ne peuvent, pour une grande partie d'entre elles, continuer à assimiler l'Union européenne à une organisation internationale de même type que l'ONU ou l'OMC. Elles doivent la prendre pour ce qu'elle est : une communauté politique démocratique (et donc critiquable), capable de jouer un rôle actif dans l'émergence d'une gouvernance mondiale.

### ***Le rôle du Comité économique et social européen***

C'est dans cet espace à construire que le comité économique et social européen (CESE), co-organisateur et hôte du séminaire, essaie de se définir un rôle original. Les ambiguïtés dans la délimitation de la société civile et le caractère encore balbutiant du dialogue civil ne lui rendent pas cette tâche aisée et lui ont valu d'être à plusieurs reprises pris à parti. A défaut d'aboutir à une solution définitive, les débats ont permis d'identifier les deux questions à résoudre :

- Comment le CESE peut-il définir son rôle d'une façon légitime ? Pas plus qu'il n'est le lieu du dialogue social, il ne peut prétendre être l'organisateur d'un dialogue civil en gestation. Sa fonction serait plutôt celle d'un catalyseur à la condition que les diverses composantes de la société civile s'y trouvent à l'aise et lui reconnaissent une valeur ajoutée dans la promotion du dialogue avec les autres institutions européennes;
- Le CESE peut-il s'ouvrir de façon crédible à la diversité de la société civile ? Il souffre du double handicap que constituent sa dépendance vis à vis des États membres, qui désignent

ses membres, et l'exigüité de la marge de manœuvre que laisse la composition éclectique de son troisième Groupe<sup>2</sup>. Sauf à envisager la création – problématique – d'un quatrième Groupe, la voie la plus praticable serait d'ouvrir ses délibérations à un cercle plus large que celui de ses membres statutaires, selon une procédure à inventer.

C'est en tout cas un chantier que les personnalités intervenant en conclusion se sont accordées à considérer comme déterminant pour la légitimité démocratique de l'Union européenne.

Jean Nestor, Vice-président de *Notre Europe*

\*

\* \*

---

<sup>2</sup> Le premier Groupe du CESE est celui des employeurs et le deuxième celui des salariés. Le 3ème Groupe regroupe un "tout le reste" composite où se retrouvent les représentants des agriculteurs, des PME, du commerce et de l'artisanat, des consommateurs, des coopératives et des mutuelles et.....des ONG et associations.

## **RÉSUMÉ DES DÉBATS**

Comment s'exercent au niveau européen le dialogue social et le dialogue civil ? Quelles sont leurs différences, éventuellement leur complémentarité ? Qu'en pensent les représentants des institutions européennes et les théoriciens d'une nouvelle gouvernance dans des sociétés aspirant à la modernité ? Pour répondre à ces questions, le Comité économique et social européen et le groupement d'études et de Recherches Notre Europe ont réuni à Bruxelles le 16 juin dernier une quarantaine d'experts, responsables patronaux et syndicaux, représentants d'organisations non gouvernementales et d'associations européennes et nationales, universitaires engagés, sociologues et politologues.

Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre de Belgique et Vice-président de la Convention européenne, ainsi que Pascal Lamy, membre de la Commission européenne ont participé à ces débats ouverts par Roger Briesch, Président du Comité économique et social européen, et conclus par Jacques Delors, président de Notre Europe.

Dans sa présentation, **Roger Briesch** rappelle tout d'abord que le dialogue social, inscrit dans les traités, dispose d'ores et déjà d'un fondement institutionnel que conforte l'article 47 du Projet de Traité constitutionnel élaboré par la Convention. Cette disposition prévoit que *"L'Union européenne reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'Union, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux; elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie."*

En revanche, il en va tout autrement du dialogue civil, en raison, dit-il, de l'absence de fondement juridique et de consensus sur le concept lui-même, ainsi que sur sa portée, ses procédures et ses acteurs.

Par dialogue civil, le Comité économique et social européen (CESE) entend deux choses, explique-t-il:

- "D'une part, le dialogue entre les organisations européennes représentatives de la société civile sur l'évolution et l'avenir de l'Union et de ses politiques et,
- D'autre part, le dialogue structuré et régulier entre l'ensemble de ces organisations et l'Union."

En cette matière, les dispositions du projet de constitution (article 46) lui paraissent notoirement insuffisantes. "Au-delà d'un certain nombre d'affirmations de principe, déclare-t-il, le projet ne contient aucune disposition qui permette de donner effectivement corps au concept de démocratie participative au niveau de l'Union et de dialogue civil qui en est l'instrument principal."

Or, poursuit-il, il y a un besoin, voire même une exigence démocratique que les organisations de la société civile "soient impliquées dans les processus de formation des politiques et de préparation des décisions communautaires, et – une fois les décisions prises - dans leur mise en œuvre. "La démocratie participative, qui ne peut être envisagée et pratiquée que comme un complément à la démocratie représentative, satisfait aux exigences d'une gouvernance européenne moderne."

Pour Roger Briesch, le CESE qui se situe, dit-il, "au carrefour du dialogue social et civil européen", est le mieux placé pour faciliter un processus structuré d'élaboration collective associant les différentes catégories de la vie économique, sociale et civique, sans prétendre pour autant à l'exclusivité du dialogue entre l'Union et la société civile organisée.

Évoquant les initiatives que le Comité économique et social européen a prises pendant les travaux de la Convention, notamment en organisant des rencontres d'information et de dialogue avec les organisations et réseaux européens de la société civile, celui-ci a "un peu anticipé sur le rôle qui, j'en suis sûr, sera le sien dans l'Europe de demain", fait observer Jean-Luc Dehaene qui explique que l'incorporation, dans le Projet de Traité constitutionnel, d'un article spécifique sur la démocratie participative témoigne de l'importance que la Convention attache au dialogue avec la société civile dans le contexte du fonctionnement démocratique de l'Union européenne.

Insistant également sur la distinction, qu'il qualifie de conceptuelle, entre le dialogue civil et le dialogue social, Jean-Luc Dehaene n'est pas, personnellement, tout à fait convaincu que ce dernier relève vraiment de la démocratie participative. Étant donné le rôle que joue cette forme de dialogue dans l'organisation du travail et les relations sociales et le fait que les partenaires sociaux disposent "d'un certain pouvoir de décision, voire d'un certain pouvoir réglementaire", il aurait mieux valu, selon lui, inscrire le dialogue social parmi les dispositions relatives aux processus décisionnels de l'Union.

Quant aux autres organisations de la société civile, Jean-Luc Dehaene souligne que c'est à juste titre qu'ils revendiquent d'être des acteurs à part entière de la démocratie participative mais constate que, actuellement, elles ne disposent pas d'un canal d'expression, à l'instar des partenaires sociaux. La question est ainsi de savoir comment cela peut être réalisé, poursuit-il, envisageant deux possibilités, soit un possible élargissement de la composition du Comité économique et social européen afin qu'il assure une représentation encore plus large de la société civile organisée, soit conforter celui-ci dans son rôle de "facilitateur". Cette question devrait, selon lui, être examinée dans le cadre des discussions sur la partie III du projet de Traité constitutionnel.

Il note à cet égard, que le dialogue civil s'est noué essentiellement avec des organisations européennes de la société civile alors que le Comité est composé de représentants d'organisations nationales agissant au niveau européen. Il en est de même du dialogue social dont les acteurs sont les partenaires sociaux européens.

Cette situation soulève des questions de fond, selon Jean-Luc Dehaene, notamment quant à la représentativité de ces organisations européennes, par rapport à des représentants d'organisations nationales dont cette même représentativité est, quant à elle établie. Si l'on veut véritablement organiser le dialogue civil au niveau de l'Union, une synthèse s'impose entre deux approches, l'une purement européenne, qui privilégie le dialogue avec les organisations constituées au niveau européen, et l'autre essentiellement nationale, favorisant celui avec les représentants d'organisations nationales, comme c'est le cas avec le Comité économique et social européen.

Jusqu'à quel niveau de détail doit-on aller dans le Traité constitutionnel, en termes d'organisation et de procédures, s'interroge-t-il, par ailleurs manifestement hésitant devant des dispositions trop élaborées, car convaincu que, pour être efficace, il convient de rester flexible afin de permettre à l'Union de pouvoir s'adapter aux évolutions de la société européenne. Jean-Luc Dehaene se déclare, à cet égard, plutôt partisan de poser les principes dans le traité constitutionnel et d'utiliser la voie législative ou réglementaire pour fixer les modalités pratiques du dialogue avec la société civile. Ceci répondrait à un souci de flexibilité, et partant d'efficacité, dans l'organisation de ce dialogue.

## I a

Au cours de la première table ronde, largement consacrée à un état des lieux, les intervenants sont invités à présenter leur diagnostic sur la situation actuelle et les évolutions récentes du dialogue social européen et du dialogue civil.

Pour **Thérèse De Liedekerke**, Directrice des Affaires sociales à l'UNICE (Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe), l'Union européenne se trouve confrontée à des évolutions importantes de la société impliquant le développement de nouvelles formes de démocratie participative. Elle formule dans ce contexte un double constat.

En premier lieu, les organisations socio-économiques sont bien, pour elle, des acteurs à part entière de la démocratie participative mais il convient de distinguer très nettement le dialogue social, dans le cadre duquel les organisations d'employeurs, telle que l'UNICE, agissent en leur capacité propre de partenaire social, du dialogue plus général avec la société civile organisée.

En second lieu, la reconnaissance du dialogue social et du rôle des partenaires sociaux s'accompagne maintenant d'une reconnaissance, par la Convention, de la réalité du dialogue avec la société civile et de ces nouvelles formes de la démocratie participative.



"Être un partenaire social, c'est être mandaté pour agir au niveau européen, comme c'est le cas pour l'UNICE, et avoir la capacité de prendre des engagements au nom des membres de l'organisation qu'on représente", observe Thérèse de Liedekerke, qui distingue quatre phases dans le développement du dialogue social:

- À partir de 1958 et jusqu'au milieu des années 80, c'est la préhistoire du dialogue social paritaire: des consultations tripartites ont lieu, notamment au sein du Comité permanent de l'emploi, mais il n'y a pas de dialogue social autonome;

- La période qui s'ouvre en 1985 voit, sur l'initiative de Jacques Delors, les premières manifestations d'un dialogue social paritaire accompagnant la réalisation du marché unique: les partenaires sociaux vont agir en quelque sorte comme "courroies de transmission" entre les organisations socio-économiques et les institutions européennes pour favoriser une meilleure acceptation du processus d'intégration européenne et de ses conséquences liées aux mutations industrielles découlant de la réalisation du marché unique. Cela s'est traduit par l'élaboration d'un certain nombre d'avis communs portant sur toutes les grandes questions économiques et sociales;

- Le début des années 90, marque réellement les débuts du dialogue social, tel qu'on le connaît aujourd'hui, avec toutes ses spécificités, grâce au protocole social annexé au Traité de Maastricht et la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux qui se traduit par la conclusion des premiers accords négociés au niveau européen. Cette période se caractérise également par des avis communs plus nombreux, y compris dans le domaine de la politique macro-économique, qui s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle étape de l'intégration européenne qu'est la préparation au passage à la monnaie unique;

- Depuis la fin des années 90, avec l'inclusion d'un titre "Emploi" dans le Traité d'Amsterdam, puis le développement de la "méthode ouverte de coordination" (MOC), c'est une nouvelle façon d'aborder les questions sociales au niveau européen qui se met en place dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie européenne et des lignes directrices pour l'emploi. Deux expériences nouvelles de négociation méritent d'être soulignées: la première, qui a abouti au cadre d'action sur le développement des compétences et des qualifications

tout au long de la vie, la seconde qui a débouché sur le premier accord mis en oeuvre par la voie volontaire, celui sur le télétravail.

À partir de ces deux expériences charnières, poursuit Thérèse de Liedekerke, s'ouvrent maintenant de nouvelles perspectives pour l'avenir du dialogue social, perspectives inscrites dans un programme de travail pluriannuel, adopté à la fin de 2002 par les partenaires sociaux, qui comporte trois priorités d'action: l'emploi, l'élargissement et la mobilité. La première question qui sera traitée, précise-t-elle, sera celle du stress au travail.

**Jean Lapeyre**, jusqu'à une date toute récente Secrétaire général adjoint de la CES (Confédération européenne des syndicats), rappelle les trois dimensions traditionnelles du dialogue social: nationale, sectorielle et d'entreprise. Quant à la 4ème dimension, européenne, "elle apporte, dit-il, une valeur ajoutée à la richesse de la négociation collective au niveau national."

Il confirme que le début des années 90 a marqué un passage radical du rôle de lobby au rôle d'acteur des partenaires sociaux dans la mise en oeuvre de la dimension sociale de l'Union qui a été consacré par les traités de Maastricht et d'Amsterdam et reste à ancrer dans la future Constitution européenne. En écho aux propos de Jean-Luc Dehaene, il souligne que, au-delà de leur fonction normative, les partenaires sociaux sont des acteurs à part entière de la gouvernance générale de l'Union

Nous avons progressivement construit un système original de relations industrielles et de concertation, potentiellement intéressant, mais encore fragile, explique-t-il, en insistant sur ce qu'il appelle le double décalage qui existe entre la CES et l'UNICE.

Le premier a trait à la composition des organisations de partenaires sociaux. Reposant sur deux piliers traditionnels, interprofessionnel d'une part, avec la présence des confédérations nationales, et professionnel, d'autre part, avec les fédérations européennes, la CES a ainsi, et à ses yeux, une double légitimité qui lui donne la capacité de négocier au niveau européen avec la certitude de pouvoir mettre en oeuvre les accords conclus. L'UNICE, quant à elle, n'est composée que de fédérations nationales, ce qui peut être très préjudiciable à

la mise en œuvre volontaire de ces mêmes accords par les fédérations professionnelles dans les secteurs concernés au niveau national car elles ne sont pas directement parties prenantes dans ceux-ci.

Le second concerne le degré d'européanisation des organisations et par conséquent leur mode de fonctionnement et de décision. La CES doit bien sûr poursuivre son intégration sur le plan européen, déclare-t-il, tout en constatant le chemin qui, selon lui, reste à parcourir pour l'UNICE sur la voie de l'européanisation de son mode de fonctionnement et de sa transformation en un véritable acteur européen. Il cite, à titre d'exemple et contrairement à la CES qui pratique le vote à la majorité qualifiée des deux-tiers, la règle de l'unanimité en vigueur à l'UNICE pour approuver les accords européens conclus par les partenaires sociaux.

La CES, poursuit Jean Lapeyre, a fait le pari de l'autonomie du dialogue social avec la conviction qu'il est nécessaire que les partenaires sociaux puissent développer leur propre espace de discussion et de négociation dans le domaine des relations industrielles. Ce pari de l'autonomie n'implique pas pour autant un rejet des acteurs publics qui doivent conserver un rôle actif mais sur lequel il ne faut pas avoir trop d'illusions comme en témoigne l'incapacité des États membres à se mettre d'accord sur la proposition de directive relative au travail temporaire.

Une telle autonomie implique que les partenaires puissent gérer eux-même la gestion du dialogue social, même si le soutien de la Commission européenne est nécessaire. C'est pourquoi la CES estime qu'une réflexion sur la création d'un secrétariat permanent du dialogue social devrait être menée.

En ce qui concerne la relation dialogue social-dialogue civil, Jean Lapeyre déclare que la CES est soucieuse de créer des passerelles entre les syndicats et les ONG estimant que tous ont de bonnes raisons de travailler ensemble, sans pour autant que cela conduise à une confusion des rôles et des responsabilités. Il mentionne, dans ce contexte, plusieurs exemples de coopération entre la CES et notamment la Plate forme européenne des ONG du secteur social, le Forum européen des handicapés et le Bureau européen de l'environnement ou encore les coopératives de production et les mutualités.

Président de la Commission des Affaires sociales de l'UNICE et Membre du Comité économique et social européen, **Wilfried Beirnaert** voit dans la méthode ouverte de coopération, un élément clé dans l'évolution de l'Europe sociale en ce qu'elle permet de tenir compte des spécificités et traditions nationales pour la réalisation d'objectifs fixés au niveau européen.

Cette méthode a des conséquences très importantes, poursuit-il, car elle témoigne que l'Europe sociale ne se fait pas uniquement avec des directives ou des accords sociaux, mais a dimension plus large que les partenaires sociaux européens ont très bien compris. Leur programme de travail commun témoigne ainsi de la nécessité de multiplier et diversifier les instruments de politique sociale.

Les partenaires sociaux nationaux, observe-t-il également, deviennent de plus en plus des acteurs de l'Europe sociale, dans la mesure où ils doivent de plus en plus tenir compte, dans leurs programmes de travail nationaux, d'objectifs fixés au niveau européen, dont ils doivent assurer la mise en œuvre.

Face à cette évolution, poursuit Wilfried Beirnaert, les partenaires sociaux ne sont plus les interlocuteurs exclusifs des institutions européennes. Il est logique que le dialogue soit étendu à d'autres organisations de la société civile mais il est important pour ces mêmes institutions de bien cibler leurs interlocuteurs de la société civile organisée. En outre, il ne faut pas diluer le rôle spécifique des partenaires sociaux qui, dans le domaine de la politique de l'emploi et au plan national, ont très souvent un pouvoir quasi-réglementaire et, dans le domaine de la sécurité sociale, un rôle de gestion. La clarté est donc nécessaire: la complémentarité nécessaire entre dialogue social et dialogue civil ne soit pas conduire à nier la spécificité du dialogue social.

**Catherine Pham**, Directrice des Affaires juridiques d'Eurochambres, déclare partager les propos de l'intervenant précédent quant à sa conception de l'évolution de l'Europe sociale. Elle constate un élargissement des domaines d'action des partenaires sociaux, au-delà de celui des relations industrielles et du travail, sans que pourtant cela se reflète au sein du dialogue social européen. Défendant l'idée d'ouverture, elle regrette que le dialogue social reste encore

l'apanage des fédérations d'employeurs et de salariés traditionnelles et ne soit pas ouvert à d'autres acteurs socio-économiques de la société civile organisée.

Catherine Pham plaide également pour une structuration du dialogue civil pour regretter, comme Roger Briesch, l'absence de dispositions permettant de concrétiser le principe d'un dialogue ouvert avec la société civile que consacre le Projet de Traité constitutionnel.

Pour **Patrick de Bucquois**, Secrétaire général du Comité européen des associations d'intérêt général et représentant de la Conférence permanente des coopératives, mutualités, associations et fondations (CEP-CMAF), dialogue social et dialogue civil sont complémentaires ce qui ne signifie pas, dit-il, qu'ils doivent se traduire dans les mêmes structures. La question du rôle du Comité économique et social européen est, à cet égard, central compte des demandes formulées par les organisations de la société d'un soutien au dialogue accru, notamment en termes logistiques. Il estime toutefois qu'il serait inopportun qu'une même institution, en l'occurrence le CESE, apporte un soutien à la fois au dialogue social et au dialogue civil.

Patrick de Bucquois constate également qu'un certain nombre d'organisations de la société civile revendiquent une place dans le dialogue social pour souligner que le monde de l'économie sociale est demanderesse d'une participation au dialogue social à titre d'employeur. Tout en comprenant ce que cette demande implique pour les partenaires sociaux européens, il souligne que le problème ne peut être résolu simplement en prônant le statu quo. Ouvrir l'espace du dialogue social lui paraît nécessaire, d'une façon ou d'une autre.

En écho aux propos de Jean-Luc Dehaene, **Heinz Putzhammer**, membre de la Présidence du DGB allemand, souligne que la désignation des membres du CESE, auquel il appartient également, par les États membres n'enlève rien au caractère européen du Comité et à la contribution que ceux-ci apporte à la création d'une "communauté sociale européenne". Il est donc erroné, selon lui, d'opposer le Comité, du fait de sa composition nationale, et les organisations européennes de la société civile. Il rappelle, dans ce contexte, que le Parlement

européen est constitué d'élus originaires de partis nationaux, mais ils y siègent pour défendre des intérêts européens et non nationaux.

Président du Forum civique d'Écosse et ancien membre du CESE, **Campbell Christie** plaide pour une conception très ouverte du dialogue civil, celui-ci ne devant pas impliquer seulement les organisations européennes mais également les organisations au niveau national régional et local qui sont ancrées sur le terrain et dans la vie quotidienne. Il invite aussi à ne pas affaiblir le dialogue social et diluer le rôle des partenaires sociaux en y associant d'autres acteurs. Il faut au contraire développer parallèlement le dialogue civil, qui n'existe pas à l'heure actuelle, dans le cadre d'un approfondissement de la démocratie.

**Thérèse de Liedekerke** invite notamment à garder en mémoire le "qui fait quoi et au nom de qui on s'exprime" et à ceux qui sont partisans d'élargir le dialogue social à d'autres acteurs, elle fait observer que "dans le cadre du dialogue social, les partenaires sociaux n'ont pas vocation à traiter de toutes les questions sociétales qui se posent à l'Europe d'aujourd'hui." Si l'on accepte que ces questions sociétales puissent être traitées dans autres enceintes et dans le cadre d'un dialogue plus large, la question de l'élargissement du dialogue social à d'autres partenaires perd de son sens.

Elle est par ailleurs très réservée sur la mise en place d'un secrétariat autonome du dialogue social. "Gardons-nous, déclare-t-elle, d'une institutionnalisation qui finirait par déconnecter le dialogue social de ses bases dans les États membres et dont la valeur ajoutée ne serait pas démontrée." Elle observe enfin que parfois le CESE est tiraillé entre sa volonté de se développer comme étant le lieu du dialogue avec la société civile organisée, ce qui constitue la voie de l'avenir pour le CESE, et celle d'être, en même temps, une sorte d'instance d'appel, une instance de conseil pour les partenaires sociaux. Le Comité aurait intérêt à se positionner beaucoup plus clairement et plus nettement dans son rôle de relais vers la société civile dans le plein respect de l'autonomie du dialogue social.

À **Jean Lapeyre** d'inviter ensuite à ne pas multiplier les acteurs du dialogue social ni à diluer leurs responsabilités afin de préserver la capacité de ceux qui sont parties à la négociation de conclure des accords et de faire respecter les engagements pris. Il y a des

espaces différents et il est bon d'établir entre eux des passerelles, des complémentarités, en évitant de créer la confusion des acteurs et des rôles, dit-il, avant de lancer cet avertissement: "si l'on mélange les espaces et les acteurs, l'acteur politique fera alors ce qu'il voudra - aux dépens du dialogue social notamment – et ce serait la pire des choses !"

Il appelle à une réorganisation du Comité économique et social européen afin que le groupe III ("Activités diverses") assure une représentation plus large des ONG et conclut en souhaitant que les partenaires sociaux puissent consulter le Comité sur des sujets plus larges que ceux traités dans le cadre bipartite employeurs-syndicats.

## I b

Le dialogue civil devient-il une partie intégrante de la consultation au niveau de l'Union européenne ? Secrétaire général adjoint de la Commission européenne, **Enzo Moavero-Milanesi** rappelle que, dans son Livre blanc sur la gouvernance adopté en juillet 2001, la Commission faisait de la transparence un des principes fondamentaux de la bonne gouvernance, transparence fondée sur un langage compréhensible dans tous les aspects de l'activité réglementaire et qui suppose un dialogue plus poussé avec la société civile.

L'objectif de ce dialogue est d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques communautaires aux différentes composantes de la société civile et d'être "mieux branché sur les souhaits effectifs des citoyens", explique-t-il, et ce le plus en amont possible. Ceci est nécessaire si l'on veut mieux légiférer faisant ainsi référence au plan d'action du même nom que la Commission a adopté en juin 2002.

Une des préoccupations centrales de la Commission est d'impliquer tous les acteurs en:

- en renforçant le rôle des organismes consultatifs, notamment celui du CESE;
- en utilisant au mieux les outils informatiques afin d'améliorer la transparence;
- en appliquant des normes standard minimales pour ses consultations avec les parties intéressées;

- enfin, en envisageant d'aller au-delà de ces normes minimales avec l'élaboration d'accords de partenariat plus étendus.

A ce stade, Enzo Moavero-Milanesi estime positif le bilan de la mise en œuvre de ces mesures, bilan dont il cite trois éléments:

- la conclusion d'un protocole de coopération avec le CESE qui prévoit différentes mesures pour renforcer sa fonction d'intermédiaire entre les institutions communautaires et la société civile organisée;
- la création de la base de données CONECCS ("Consultation, Commission et société civile" consultable à travers le serveur habituel de la Commission "Europa");
- la communication adoptée en décembre 2002 sur les principes généraux et normes minimales pour les consultations avec la société civile.

L'objet de ces normes, qui sont en application depuis janvier 2003, explique-t-il, est d'uniformiser des pratiques de consultation parfois très différentes déjà en vigueur au sein de la Commission. Ces normes, précise-t-il, ne concernent pas les organes consultatifs institutionnels tels le CESE, pas plus qu'elles n'affectent les règles et procédures du dialogue social.

Après avoir rapidement décrit ce que sont ces principes généraux et normes minimales, Enzo Moavero-Milanesi souligne, en conclusion, le souhait de la Commission que le dialogue civil devienne partie intégrante du processus de consultation au niveau de l'Union et que les citoyens puissent ainsi participer de manière accrue à la vie des institutions communautaires.

Pour **Tony Venables**, Directeur de *European Citizen Action Service*, le dialogue n'est pas une fin en soi mais une manière de parvenir à un résultat.

A ses yeux, l'Union européenne est beaucoup plus qu'un ensemble de gouvernements et est plus proche d'un système de gouvernement, en tant que tel, qu'aucune autre institution



internationale. Aussi lui paraît-il préoccupant qu'elle n'ait pas encore réussi à développer un modèle propre et clair de dialogue civil que les ONG attendent.

Nous souhaitons que les institutions européennes soient les plus ouvertes possibles, explique-t-il. Ce qu'on appelle le dialogue civil est pour nous un concept trop restreint car chaque citoyen a le droit de s'adresser aux institutions européennes et de recevoir une réponse.

Pourquoi sommes-nous dans une sorte d'impasse en ce qui concerne le dialogue avec les citoyens, s'interroge Tony Venables ?

Premièrement, le dialogue civil est d'abord conçu par les institutions européennes comme un dialogue avec la société civile organisée plus qu'avec le citoyen lui-même et beaucoup d'ONG qui dispose d'un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe ou des Nations Unies conçoivent ce statut comme un modèle dans leurs relations avec les institutions européennes. Or, constate-t-il, ce qui est fondamental au niveau de l'Union, c'est le dialogue avec les citoyens et pas seulement avec les organisations de la société civile.

Deuxièmement, le Parlement européen a fermement rejeté l'idée, exprimée dans le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne que celle-ci puisse conclure des accords de partenariat avec certaines organisations qui aillent au-delà des normes minimales de consultation. Les raisons en sont la crainte d'une perte d'indépendance de la part des ONG et d'un conflit possible entre démocratie représentative et démocratie participative. Tony Venables est en outre d'avis qu'il y a également le danger de créer deux catégories d'ONG, celles qui auraient une relation particulière avec les institutions européennes et celles qui ne seraient consultées qu'occasionnellement.

La troisième raison est liée à la problématique de la représentativité. À ceux qui sont partisans de définir des critères de représentativité pour mieux organiser la démocratie participative, Tony Venables répond que tout le monde a le droit de participer. A ceux qui craignent que ce soit alors le chaos, il fait observer que la Commission a établi des normes minimales et qu'on peut examiner au cas par cas qui est concerné ou affecté par une décision

donnée. "L'Union européenne se doit d'être ouverte à tous, c'est la seule solution, affirme-t-il, et ceux qui se présentent doivent être jugés sur les preuves qu'ils apportent et sur leur contribution au débat."

En quatrième lieu, se pose la question de savoir si le dialogue civil peut être, d'une certaine façon, au dialogue social. Tony Venables remarque que les partenaires sociaux opèrent dans un environnement commun, celui du marché du travail. Il note aussi que certaines organisations, particulièrement celles actives dans le domaine social peuvent apparaître comme un troisième partenaire social mais, dit-il, dans une vision plus large, ces organisations font rarement figure de partenaire stratégique mais plutôt de partenaire occasionnel.

Enfin, faut-il institutionnaliser le dialogue civil ? Faut-il une maison du dialogue civil ? A son avis, cela n'est pas nécessaire. Pour lui, suffisamment de canaux et de structures institutionnelles de dialogue existent déjà sans qu'il soit nécessaire d'ajouter "une couche supplémentaire" qui pourrait conduire à institutionnaliser encore davantage la société civile elle-même et servirait d'alibi aux autres institutions pour ne plus rien faire en terme de consultation

Quelle est donc la voie à suivre, interroge Tony Venables, qui estime qu'il convient en premier d'aborder la question du dialogue civil comme une question inter-institutionnelle afin d'éviter que chaque institution ne tente de se l'approprier au détriment des autres. Il signale également que les normes minimales de consultation retenues par la Commission en décembre 2002 n'ont pas été prises suffisamment en considération. Même si elles ne sont pas obligatoires, ces normes ont un caractère suffisamment contraignant pour permettre le recours au médiateur si elles ne sont pas respectées. Les organisations peuvent donc prétendre disposer d'un droit à être consulté par la Commission.

Au Parlement européen, la consultation des organisations de la société civile dépend du bon vouloir de chaque commission et plus précisément de son président. C'est la même chose pour le Conseil des Ministres, note-t-il, constatant que, en définitive, beaucoup de choses se fait déjà qu'il conviendrait d'examiner afin d'en dégager les meilleures pratiques.

Dans une telle perspective, Tony Venables conclut en recommandant au Comité économique et social de songer moins à son propre rôle qu'à ce qu'il pourrait faire pour favoriser la conclusion, entre toutes les institutions d'un accord sur le dialogue civil.

Directeur du Bureau européen d'Amnesty International, **Dick Oosting** est aussi président du groupe de contact de la société civile qui regroupe quatre des principaux réseaux européens d'ONG actifs dans le domaine social, de l'environnement du développement et des droits de l'Homme, et la Confédération européenne des syndicats. Ce groupe de contact a été initialement constitué pour agir auprès de la Convention.

La réalité de la société civile, ce sont des millions d'organisations actives à tous les niveaux, mondial, national régional et local, souligne Dick Oostings. Lorsque le CESE se qualifie de pont entre l'Europe et la société civile, il vise des groupes d'intérêt spécifiques qui, par tradition, sont déjà parties à des structures de représentation. Lorsque nous parlons de société civile, nous nous référons à toutes les organisations qui agissent, d'une façon ou d'une autre, dans l'intérêt général, pour rendre la vie meilleure, qu'il s'agisse de justice sociale, des droits de l'Homme, de l'environnement, ... Plutôt que d'ONG, il préfère parler de "société civile organisée".

Une vraie démocratie, poursuit-il, suppose un dialogue soutenu avec la société civile qui accompagne le dialogue politique des représentants élus et le dialogue social entre employeurs et syndicats. L'importance de ce dialogue civil a maintenant été reconnue par la Convention qui y consacre un article spécifique du Projet de Traité constitutionnel. Cela témoigne également de la manière dont cette société civile a su s'organiser et construire des alliances avec les politiques, les représentants des gouvernements, les syndicats et, de plus en plus, les entreprises.

Au niveau européen, précise-t-il, chacune des quatre familles d'ONG qui font partie du groupe de contact a établi un dialogue significatif avec ses interlocuteurs dans les institutions et a développé ses propres règles de fonctionnement, mais toutes respectent un certain nombre de règles de base communes en termes de consultation de leurs membres et de prise de décision. Consensus, transparence et démocratie constituent les principes qui

régissent leurs méthodes de travail, souligne-t-il également, se félicitant de la communication ouverte qui existe avec les institutions européennes, et la Commission en particulier, lesquelles ont pris maintenant acte de cette nouvelle réalité politique que constitue le dialogue avec les structures représentatives de la société civile organisée.

Dick Oostings constate, dans ce contexte, que la société civile s'est "très bien débrouillée" pour développer le dialogue civil avec les institutions sans que l'appui du CESE soit nécessaire. Dans ce contexte, on peut se poser la question de savoir qui le CESE vise lorsqu'il revendique le qualificatif de "maison de la société civile organisée": les employeurs siègent au Groupe I, les syndicalistes au Groupe II; en ce qui concerne le Groupe III, de sa soixante de membres, un quart tout au plus peut être considéré comme représentant, peu ou prou, les ONG, affirme-t-il, avant de déclarer: "la vaste majorité de nos organisations n'y est tout simplement pas représentée ! En outre, il constate qu'aucune organisation européenne n'est directement représentée au Comité, dans aucun des groupes, et rien ne laisse penser que le CESE a la volonté de changer la situation.

Dick Oostings regrette enfin que l'influence du CESE ne soit pas à la hauteur de ses ambitions et voit dans celui "un magasin à paroles" où la recherche du consensus dilue à l'excès le message. Ce point de vue est certes très négatif, mais elle est partagée par une très grande majorité d'ONG européennes, souligne-t-il.

Bien sûr, il y a des ONG qui voient les choses de manière plus positives, mettant en avant le soutien du CESE pour l'introduction, dans le traité constitutionnel, d'un article sur le dialogue, et soulignant l'approche plus proactive qu'il a adopté dans sa manière de travailler. Il y a aussi, et bien que cela soit vu avec une certaine prudence, l'intérêt suscité par l'ouverture d'un dialogue entre le Comité et les organisations représentatives de la société civile.

Dick Oostings insiste sur le fait que si un dialogue doit se développer entre le CESE et les ONG européennes, cela ne peut se faire qu'en tenant pleinement compte de ce qui divise et, sur cette base, en essayant de créer une relation de confiance et d'explorer, si possible, des voies de collaboration à l'avantage des deux parties. "La balle est dans votre camp, c'est à

vous de démontrer la valeur ajoutée que le Comité apporterait à la société civile", conclut-il à l'adresse du Comité et de son Président:

"Nous voilà au cœur du sujet!", constate le Président **Roger Briesch** ajoutant: "Vous avez appelé à plus de compréhension et d'ouverture, nous sommes-là pour ça !

Présidente du Groupe III du CESE, **Anne-Marie Sigmund** met le doigt sur ce qu'elle appelle "un malentendu fondamental" entre la Commission européenne et le Comité sur ce que recouvre le concept même de dialogue civil. La Commission conçoit le dialogue civil surtout comme un processus de consultation alors que pour le CESE la consultation n'en constitue qu'un aspect. À côté du dialogue avec la société civile, il y a aussi le dialogue au sein même de la société civile auquel il faut également s'intéresser, comme le fait le CESE. Certes, les normes minimales de consultation qu'applique la Commission représente un progrès en termes de transparence et de proximité au citoyen, mais il faut dépasser ce stade, plaide-t-elle, pour favoriser une véritable participation qui est processus partant du bas vers le haut ayant pour but une réelle implication des différents acteurs.

Évoquant la question de la représentativité, Anne-Marie Sigmund met en garde contre le risque que les personnes consultées se soient auto-désignées et ne soient donc pas représentatives des milieux qu'elles prétendent représenter. Se pose donc la question des critères de représentativité, qualitatifs autant que quantitatifs. Les protagonistes, souligne-t-elle, doivent avoir la faculté non seulement de s'exprimer au nom de la majorité des personnes dont ils assurent la représentation, mais doivent également disposer des compétences requises pour être en mesure de participer au processus de formation de l'opinion.

En référence à l'intervention de Dick Oostings, elle réfute enfin la prétention qui est prêtée au CESE de vouloir être le "filtre" de la société civile organisée ou de vouloir monopoliser le dialogue. Le CESE veut seulement contribuer à une simplification du dialogue et faciliter celui-ci, précise Mme Sigmund, qui s'oppose également à une vision de la société civile organisée constituée réduite aux seules ONG. Dans la perspective du CESE et historiquement, les partenaires sociaux sont les premiers acteurs de la société civile

organisée, mais celle-ci inclut également tous ceux qui défendent l'intérêt de la société civile en général, dont les ONG dont on peut qu'elles ont un rôle dominant.

**Patrick de Bucquois**, qui appuie les propos de Mme Sigmund, attire l'attention sur le danger que la démocratie participative ne se réduise à la cyber-démocratie. Le citoyen n'est pas nécessairement en mesure de participer au dialogue civil. Un long travail de formation, d'éducation et d'encadrement est nécessaire au préalable, souligne-t-il, sans pour autant dénier à tout citoyen un droit à s'exprimer et à agir.

Membre du Groupe III, **Jan Olsson** exprime son scepticisme lorsque l'on parle de consultation au niveau européen. Sa préoccupation principale est que la consultation puisse être organisée les citoyens au niveau local et national et que des partenariats actifs soient également établis à ces deux niveaux. Il appelle, dans ce contexte, à un renforcement du partenariat avec les acteurs de la société civile dans le cadre de la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination et des Fonds structurels.

Jan Olsson voit également dans les processus de consultation mis en œuvre par la Commission une instrumentalisation de la relation bilatérale entretenue par celle-ci avec les ONG qui constitue la source d'une certaine forme de clientélisme. Il insiste également sur la responsabilité qui est celle des ONG européennes de bien consulter les ONG nationales.

Pour **Campbell Christie**, Président du Forum civique d'Écosse, aucun des orateurs n'a répondu à la question de savoir comment insérer dans les processus consultatifs les organisations de la société civile qui sont "ancrées dans la communauté", au plan régional et local, lesquelles sont actuellement, et pour la plupart d'entre elles, exclues de ces processus. Il se peut toutefois, précise-t-il, que le CESE ait un rôle à jouer afin que les organisations nationales représentées en son sein assurent mieux ce rôle de relais avec le niveau régional et local.

Il se déclare également préoccupé du manque de liens entre les ONG européennes et les ONG au niveau régional et local.

Directeur du Bureau des ONG polonaises à Bruxelles, **Pawel Krzeczunowicz**, insiste, comme les intervenants précédents, sur le dialogue civil au niveau local et régional. Tout en se réjouissant de l'introduction d'un article sur la démocratie participative dans le Projet de Traité constitutionnel, il estime qu'une telle disposition ne peut que rester lettre morte en l'absence d'un dialogue civil au niveau local et régional. Le but principal d'un tel dialogue doit être, selon lui, de consolider la démocratie. Les mécanismes existent pour créer cette démocratie locale et faire en sorte que les citoyens soient impliqués dans la mise en œuvre des politiques communautaires, faisant notamment référence aux Fonds structurels.

**Daniela Zemanovicova**, représentante de Transparency International Slovaquie se déclare en accord avec Tony Venables pour considérer que l'accès au dialogue doit être universel et met aussi en garde contre le risque de bureaucratisation qu'un dialogue civil trop structuré ou trop formalisé pourrait faire courir aux ONG. Elle estime également qu'il faut réfléchir aux moyens d'encourager les ONG à se structurer et à créer des plates formes.

À Enzo Moavero-Milanesi elle fait observer que la Commission parle beaucoup de transparence mais que la réalité est souvent éloignée des discours citant l'exemple des aides au titre du programme PHARE en affirmant qu'il est impossible d'obtenir des informations sur la façon dont les fonds sont utilisés.

**Deirdre Curtin**, professeur à l'Université d'Utrecht aux Pays-Bas, signale, pour s'en féliciter, que l'article 46 Projet de Traité constitutionnel parle de dialogue régulier avec les associations représentatives et la société civile, mais souligne que cela réouvre un débat fondamental sur la représentativité. Se référant à l'intervention de Dick Oostings, elle estime pour sa part que le groupe de contact a joué un rôle très marginal auprès de la Convention et n'a notamment pas su intervenir en temps opportun et de manière efficace auprès du groupe de travail sur l'Europe sociale.

**Tony Venables** estime notamment que le Comité économique et social européen a un rôle à jouer dans le dialogue sur les questions inter institutionnelles et qu'il joue un rôle très utile lorsqu'il soulève des questions qui ne sont pas évoquées par les institutions et qui

devraient l'être, par exemple celle de la citoyenneté européenne, "curieusement absente des travaux de la Convention".

Il considère également que les membres du CESE, par leur origine, ont un rôle important à jouer pour associer le niveau régional et local et mettre en place les synergies indispensables entre les différents niveaux.

Pour sa part, Enzo Moavero-Milanesi précise que la Commission souhaite effectivement encadrer le dialogue avec les organisations de la société civile avec des normes minimales lorsque des actes communautaires sont concernés, mais que son objectif d'encadrement s'arrête là. La Commission n'a aucunement l'intention de régler la façon dont la société civile, au sens large, devrait ou pourrait s'organiser pour répondre aux consultations. "Nous souhaitons dialoguer dans un esprit d'ouverture", souligne-t-il, esprit d'ouverture qui est à la base de l'approche choisie par la Commission affirmant que l'objectif de la Commission est d'ouvrir la porte à ceux qui n'ont pas, jusqu'à présent, trouvé la voie pour accéder aux institutions de l'Union, alors que les organisations les plus puissantes n'ont jamais éprouvé de peine à se faire entendre.

Cette politique de la porte ouverte représente un défi pour les organisations qui prétendent représenter d'une façon structurée la société civile car elles doivent évidemment s'affirmer sur le front de la représentativité. Cette question ne se pose pas pour les acteurs du dialogue social, mais les choses ne sont pas aussi simples dans les autres secteurs de la société civile, constate-t-il. La Commission souhaite donc aborder ultérieurement cette question, sur la base de l'expérience, en collaboration notamment avec le CESE.

**Dick Oosting** reconnaît, pour sa part, que le groupe de contact n'a effectivement pas très bien marché, ce qui prouve, dit-il, qu'il ne faut pas tenter de trop d'institutionnaliser le dialogue civil. Il faut promouvoir et faciliter le dialogue, créer des espaces de concertation, réguler quelque peu, mais sans aller au-delà. Il souligne également le rôle de relais que les organisations européennes doivent jouer auprès de leurs membres.



## II

Introduisant la table ronde de l'après-midi qui est consacrée aux perspectives nationales et internationales, **John Palmer**, Directeur politique du Centre de politique européenne (European Policy Centre - EPC), se réjouit de la dimension plus globale qui est ainsi donnée aux débats estimant que l'on ne peut aborder la question des modèles applicables en matière de dialogue social et de dialogue civil sans l'insérer dans un contexte plus vaste. Nous vivons dans un monde où les interrelations entre les différentes dimensions, nationale, européenne et internationale, sont de plus en plus nombreuses, note-t-il, constatant qu'il est de plus en plus difficile de séparer la question du type de société que nous voulons pour l'Europe du type de monde que nous souhaitons également.

Directeur de OneWorld Action, **Graham Bennett** précise que son organisation, fondée en 1989 et dont le siège est en Grande-Bretagne, est active dans le domaine du développement international entretient de nombreux partenariats en Afrique, en Asie, et en Amérique latine. Il se qualifie lui-même de "membre à vie de la société civile organisée", mais jusqu'à quel point sommes-nous organisés, s'interroge-t-il, constatant qu'un vrai dialogue suppose tout d'abord le développement de structures appropriées pour permettre à tous les partenaires d'être sur un pied d'égalité.

Graham Bennett note que, contrairement à son organisation, beaucoup d'ONG internationales considèrent plus important d'agir auprès de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) que de l'Union européenne. Nous avons toujours estimé important, pour notre part, d'exercer une influence sur l'Union européenne que nous considérons comme un partenaire-clé compte tenu des compétences qui sont les siennes et des moyens de financement dont elle dispose en matière de développement, souligne-t-il. Le développement des capacités démocratiques dans les pays en développement constitue un domaine d'action prioritaire de OneWorld Action, c'est pourquoi la démocratie participative revêt une importance cruciale, souligne-t-il, la pauvreté trouvant son origine d'abord dans le manque de pouvoirs. Nous souhaitons renforcer la capacité de nos partenaires dans le monde à dialoguer avec les détenteurs du pouvoir, qu'il s'agisse des gouvernements nationaux ou des autorités internationales telle que la Banque mondiale, ajoute-t-il encore.

Beaucoup d'hypothèses ont été émises sur ce qu'est la société civile, mais il n'est pas possible en fait de la définir, remarque-t-il, et c'est là que réside l'un des problèmes lorsque l'on parle de dialogue avec la société civile en insistant sur l'énergie et la passion qui animent les organisations qui la composent, beaucoup préférant descendre dans la rue pour manifester leurs convictions plutôt que de siéger dans des comités. La diversité des intérêts que représentent ces organisations constitue une difficulté supplémentaire lorsqu'il s'agit de dialoguer avec la société civile.

Nous sommes indépendants des gouvernements mais nous avons en commun avec eux de vouloir rendre les choses meilleures quelle que soit la sphère au sein de laquelle nous opérons. C'est pourquoi nous devons dialoguer avec les détenteurs du pouvoir, quels qu'ils soient. "Nous sommes complémentaires et non pas concurrents des institutions politiques."

Mais d'autres questions se posent pour beaucoup de gens à propos des organisations de la société civile, note Graham Bennett, questions qui touchent à leur transparence et à leur responsabilité: qui représentons-nous et qui nous représente ? Ce sont des questions légitimes auxquelles nous devons répondre. Pour certains, nous sommes rétifs à la responsabilité démocratique, mais nous sommes responsables vis à vis de nos membres, vis à vis de ceux qui nous soutiennent financièrement et vis à vis de nos partenaires, poursuit Graham Bennett pour qui une société civile florissante est le signe d'une démocratie saine et forte.

L'action de OneWorld Action est fondée sur le partenariat à l'intérieur de l'Union européenne et plus largement au niveau international. De véritables partenariats ont été établis avec des organisations et d'autres groupes et communautés dans les pays du Sud dont nous nous efforçons également, et ensemble, de développer leurs capacités à dialoguer et à se faire entendre.

Nous travaillons dans le cadre de nombreux réseaux actifs au niveau national, européen et international, précise encore Graham Bennett, dont certains opèrent en partenariat avec les syndicats et d'autres mouvements sociaux, tout cela dans le but de permettre à nos partenaires de mieux se faire entendre. Des relations ont été établies

également avec les gouvernements locaux ou encore le monde des affaires, comme par exemple en Angola.

Au niveau européen, OneWorld Action considère les membres du Parlement européen comme des intermédiaires privilégiés pour tenter d'exercer une influence sur la politique européenne parce qu'ils ont un contact direct avec le pouvoir, explique Graham Bennett qui souligne également que, sur le plan international, l'accord de Cotonou représente un accord-clé pour ses partenaires du Sud dans la mesure où c'est le premier accord qui institutionnalise la consultation avec la société civile. Dans ce contexte, les délégations de la Commission européenne jouent un rôle positif pour ce qui est de développer le dialogue avec les acteurs non étatiques.

La source principale de notre légitimité, c'est la confiance que toutes sortes de gens mettent en nous et il faut reconnaître, quelles qu'en soient les raisons, que ce capital de confiance dont beaucoup d'ONG bénéficient est plus élevé que celui accordé aux pouvoirs publics, qu'il s'agisse des institutions européennes ou des gouvernements... Nous sommes des acteurs de la démocratie participative et nous pouvons contribuer positivement à établir des liens entre les citoyens et les institutions européennes, dit encore Graham Bennett qui insiste également sur le fait que les ONG veulent dialoguer et s'engager tout en restant indépendantes et pouvoir s'exprimer d'une manière forte sur toutes les questions qui leur importent.

Graham Bennett conclut en soulignant que ce sont des principes pour bien dialoguer dont la société civile a besoin plus que de nouvelles structures à cet effet. De ce fait il conçoit difficilement que le Comité économique et social européen puisse être considéré par beaucoup d'ONG, qui disposent déjà de leurs propres et de leurs propres moyens d'accès aux institutions européennes, comme "la maison de la société civile organisée".

**René Passet**, professeur d'économie à l'Université de Paris I (Sorbonne) apportera ensuite un témoignage très personnel sur les activités de l'organisation alter mondialiste ATTAC qui, dit-il, entend "contribuer à porter une espérance qui a disparu dans ce monde au moment où elle serait plus que jamais nécessaire."

Après la phase des développements énergétiques, avec toutes les transformations sociales et économiques qu'ils ont entraîné, explique-t-il, nous connaissons aujourd'hui la première mutation technologique qui nous a transportés hors du champ de l'énergie, en ce sens que les moteurs du développement se déplacent vers l'immatériel. C'est la formation, l'information, la recherche et le savoir qui occupent la première place et tout ce qui se passe en un point du monde peut être connu instantanément dans tous les autres points du monde. C'est cette mutation, ajoute-t-il, qui substitue à la vieille organisation hiérarchique l'organisation en réseau caractéristique de l'interdépendance.

De cette mutation, dit-il, nous espérons trois choses:

- le rapprochement des peuples puisque pour la première fois l'appareil productif permet de satisfaire tous les besoins fondamentaux, à l'échelle du monde,
- le soulagement des hommes au travail, puisque au cours du dernier siècle, le nombre d'heures de travail est passé de 3200 par an à 1600, tandis que le niveau de vie des travailleurs était multiplié par huit.
- Le soulagement de l'environnement puisqu'on sait aujourd'hui produire avec beaucoup moins d'énergie.

Mais, pour René Passet, la désespérance est là aussi. C'est celle d'un monde soumis à la loi de l'argent, à une lutte âpre pour l'appropriation des gains de productivité, au chômage et à l'exclusion sociale et qui connaît un écart croissant entre les riches et les pauvres.

"Une société où le culte de l'instrument s'est substitué aux finalités humaines est une société qui a perdu son sens et se décompose", dit René Passet, en déplorant que les structures politiques traditionnelles ne soient pas à la hauteur du défi. Pour lui, les programmes ont remplacé les projets et la société politique a perdu le sens du long terme. "C'est ce vide, dit-il, que nous essayons de combler en disant aux gens que le monde leur appartient et qu'ils peuvent peut-être le changer."

A l'échelle européenne, il déplore "qu'une Communauté d'hommes et de destin, fondée en 1957, se soit transformée à Maastricht en une Union et se soit diluée, petit à petit, dans une zone de libre-échange."

Que voulons nous faire, demande René Passet qui explique que son organisation se propose de faire de l'être humain le centre de la décision politique et économique. Il s'indigne que l'on puisse faire du marché la valeur culturelle suprême dans un monde qui pourrait couvrir tous les besoins et où l'inégalité du partage est considérable.

La performance de l'économie ne doit pas s'apprécier dans le champ des performances de l'appareil productif, mais dans celui des finalités humaines, poursuit-il, en plaidant pour que l'on passe du champ de la compétition à celui de la solidarité.

Comment voulons-nous le faire ? Notre premier effort, c'est l'éducation, explique-t-il, une abondante production de toute sorte, des conférences, une université d'été. Ensuite la pression de la rue qui nous pose deux problèmes, dit René Passet: celui de la violence, mais aussi de la banalisation.

ATTAC, signale-t-il enfin, a choisi de ne pas être un parti politique et aucun de ses membres ne peut se présenter sur la liste d'un parti politique en se prévalant de son appartenance à ATTAC.

Directeur à la Commission européenne, **Jérôme Vignon** fait observer à René Passet que son jugement lui semble excessif lorsqu'il affirme que l'Europe n'arrive pas à dépasser les contingences strictement économiques et du marché. Il estime pour sa part que c'est bien cette Europe, dont parle René Passet, qui, aujourd'hui avec un certain succès, défend dans les instances internationales, comme l'OMC, d'autres critères que ceux du marché tels que des critères sociaux, environnementaux, ainsi que des critères de gouvernance qui visent à accroître la légitimité des institutions internationales. L'Europe promeut ainsi une vision selon laquelle l'aide au développement va de pair avec l'ouverture commerciale. Si l'Europe d'aujourd'hui agit ainsi c'est sur la base de ses compétences soi disant seulement économiques

qui lui ont été conférées par les traités. Il estime ainsi que la vision développée par René Passet relève d'une méconnaissance de ce qu'est devenue l'Union européenne.

Syndicaliste espagnol et membre du CESE, **José Maria Zufiaur Narvaiza** évoque la complémentarité entre dialogue social et dialogue civil pour souligner que, ayant longtemps travaillé dans le domaine de la concertation sociale au niveau local, il a pu constater que le terrain des collectivités territoriales décentralisées était particulièrement propice à la négociation et à l'établissement de complémentarités entre ces deux formes de dialogue. Il en effet nécessaire, au niveau local, d'envisager de manière intégrée les questions d'emploi, d'éducation, d'équité sociale, de formation des ressources humaines, de développement des connaissances, ce qui suppose d'avoir une vision plus globale des problèmes et des solutions à y apporter ce qui suppose la participation non seulement des acteurs traditionnels, parties au dialogue social, mais également d'autres acteurs, nouveaux, de la société civile. Cela est essentiel pour assurer la complémentarité et les synergies indispensables entre le monde du dialogue social et celui du dialogue civil. À cet égard, il fait observer que ni les organisations d'employeurs ni les syndicats ne sont suffisamment préparés à l'instauration de telles complémentarités.

En second lieu, José Maria Zufiaur Narvaiza souligne l'importance de la citoyenneté en tant que facteur-clé de rassemblement de tous les acteurs de la société civile. Il constate que, au cours des dernières trente ou quarante années et avec la crise de l'État providence, certaines peurs sont réapparues liées à la crainte de l'avenir: la vieillesse, la maladie, le devenir des enfants, ... Il faut qu'il puisse se dégager, dans ce contexte, une nouvelle citoyenneté civile et sociale. Un des éléments-clés de la citoyenneté sociale, poursuit-il, est le travail, or cet aspect a été relégué au cours des dernières années en arrière-plan alors que le travail constitue pourtant la condition sine qua non de la vie des personnes. Il plaide ainsi pour que la question du travail retrouve sa place au centre des préoccupations quotidiennes. Il se dit préoccupé par le discours tenu par certaines ONG lorsqu'elles se présentent comme les seuls représentants de la citoyenneté.

**John Palmer** avoue ne pas comprendre clairement les critiques qu'ATTAC et d'autres organisations alter mondialistes adressent aux organisations internationales, critiques qui

seraient liées à leur trop grande puissance. Si l'on reproche au système international d'être animé uniquement par les forces de la finance et du libre commerce, il est d'avis que l'on a en fait besoin d'institutions disposant d'une légitimité accrue et suffisamment forte pour contrebalancer ces forces, les rendre plus responsables, plus sociales et plus civiles, et en définitive pour leur permettre de mener à bien le genre de tâches que René Passet, par exemple, voudrait leur voir confier.

Dans les années quatre vingt, avec la libération des mouvements de capitaux, les lieux de pouvoir se sont déplacés dans le monde de la sphère des États-nations vers les grandes institutions financières internationales qui contrôlent trente mille milliards de dollars et que les États, agissant séparément, ne peuvent eux-mêmes contrôler. Dans ce contexte et pour **René Passet**, l'Europe peut apparaître comme un excellent échelon intermédiaire pour lutter contre la fuite des capitaux, à condition, bien sûr, qu'elle veuille bien s'y consacrer effectivement. Dénoncer les politiques, ne veut pas dire préconiser la disparition des institutions.

Pour **Graham Bennett**, les institutions internationales sont à la fois trop fortes, compte tenu du pouvoir qu'elles ont sur la vie de chacun, et trop faibles pour pouvoir résister aux intérêts de certains secteurs. En outre, elles n'assurent pas la représentation de tous les intérêts des pays du monde, notamment ceux des plus faibles, ce qui est également une faiblesse.

### III

Même si opposer dialogue social et dialogue civil n'a pas de sens, le bât blesse entre ces deux formes de dialogue, affirme **Jérôme Vignon** en ouvrant la troisième table ronde sur l'avenir du dialogue civil et du dialogue social.

Les institutions européennes elles-mêmes, Commission, Conseil, Parlement, ne sont pas au clair sur la place respective du dialogue social et du dialogue civil. Les institutions doivent apprendre à travailler de manière distincte et sans créer d'équivoques avec les partenaires sociaux d'une part, comme c'est déjà le cas, mais aussi avec le reste de la société

civile en essayant d'établir des synergies et non pas en les opposant, poursuit-il. Jérôme Vignon fait à cet égard observer que la Convention a su faire la distinction, dans le chapitre du Projet de Constitution consacré à la vie démocratique de l'Union, entre dialogue social et dialogue civil que pour sa part il préfère appeler débat civil. Des clarifications sont donc nécessaires en ce qui concerne le champ respectif de ces deux formes de dialogue, sur leurs fonctions et les conditions de participation au débat, ce qui pose la question de la représentativité.

Professeur à l'université d'Amsterdam, **Daniela Obradovic** se livre à une analyse juridique critique des procédures retenues par la Commission pour effectuer ses consultations avec les groupes de la société civile qu'elle a elle-même ciblés et sélectionnés. Elle rappelle les principes et les normes de base en matière de consultation que la Commission a retenus:

- clarté du contenu de la consultation,
- définition du groupe cible antérieure au lancement de la consultation,
- publication des résultats de la consultation,
- échéance pour la participation,
- reconnaissance et retour d'information avec les parties intervenues.

Elle souligne que nombre de procédures et processus de consultation existants, qu'elle précise, sont exclus du champ d'application de ces normes minimales, mais elle déplore surtout que ces normes n'aient aucun caractère obligatoire et ne donne, en aucun cas, un droit à être consulté. Il s'agit uniquement d'une opportunité qui est offerte à des groupes cibles, déterminés par la Commission, d'exprimer leur point de vue.

Aucune possibilité de recours non plus n'est ouverte à des groupes d'organisations qui n'auraient pas été consultées par la Commission alors qu'ils s'estimeraient être concernés par les mesures que celle-ci envisage de prendre, pas plus qu'ils ne pourraient contester juridiquement une mesure adoptée sans qu'ils aient été consultés. Le médiateur ne peut pas non plus donner une injonction à la Commission d'entendre tel ou tel groupe.



Quel est alors l'objectif poursuivi par la Commission, s'interroge Daniela Obradovic. À son avis, l'objectif de la Commission est de pouvoir arbitrer entre des demandes différentes et parfois contradictoires. Ce rôle d'arbitre résulte du fait que les groupes consultés n'ont pas droit à une réponse individualisée. La seule obligation qui pèse sur la Commission est de rendre publiques, sur son site Internet, les contributions à une consultation et de leur donner un suivi approprié sous la forme, par exemple de communications ou de Livres blancs.

Daniela Obradovic observe que la Commission procède chaque fois au cas par cas avec une marge discrétionnaire totale lorsqu'elle détermine la liste des groupes à consulter, et sans pré-condition de représentativité au niveau européen, alors que ce dernier critère est essentiel dans le cas du dialogue social. Ainsi, suivant l'approche adoptée par la Commission, le dialogue civil est conçu comme la consultation des parties affectées par une législation en particulier.

De même, poursuit Daniela Obradovic, c'est la Commission qui apprécie de manière discrétionnaire la représentativité des points de vue qui lui sont transmis lorsqu'elle procède à une consultation. Elle en tire la conclusion que la Commission applique ses normes minimales de consultation sans pour autant disposer de critères clairs et non ambigus pour déterminer les groupes cibles à consulter.

Ceci conduit Daniela Obradovic à souligner les différences entre le dialogue civil, tel que conçu par la Commission dans le contexte de sa communication de décembre 2002, et le dialogue social, visé à l'article 138 du traité. Alors que le dialogue est basé sur la détermination, au cas par cas, des parties intéressées, le dialogue social se fonde sur un système d'accréditation. En 2002, la Commission a ainsi publié une liste de 58 organisations éligibles à la consultation dans tous les cas. En second lieu, la représentativité et être organisé au niveau européen ne sont pas des préalables à la consultation dans le contexte du dialogue civil, alors que ce sont des critères déterminants dans le cadre du dialogue social.

Quels enseignements peut-on en tirer pour l'avenir s'interroge-t-elle, en conséquence. En quoi peut-on considérer le dialogue social et le dialogue civil comme complémentaires ?

Pour Daniela Obradovic, la raison de cette complémentarité est à rechercher dans le fait que le dialogue est utilisé pour contrebalancer l'influence prédominante des groupes d'intérêt du secteur productif, employeurs et syndicats, dans le processus législatif de l'Union européenne. Elle affirme cependant sa conviction qu'il n'est en fait pas possible qu'il en soit ainsi car, le dialogue civil et le dialogue social sont devenus deux modes de gouvernance fondamentalement différents. Dans le cadre du dialogue civil on peut constater que la Commission développe, pour ainsi dire, une relation clientéliste avec les groupes d'intérêt du fait notamment qu'elle sélectionne elle-même les groupes cibles à consulter et qu'elle assiste financièrement un grand nombre des organisations qui participent à ses consultations. Mais le plus important est que le dialogue civil est conçu comme un moyen pour développer les relations la société civile et les institutions de l'Union.

Il en va tout autrement du dialogue social qui est devenu progressivement un moyen pour favoriser les échanges d'information et l'établissement d'une relation bipolaire plus étroite entre les partenaires sociaux. Les développements récents dans ce domaine témoignent ainsi du fait que le dialogue social devient de plus en plus un processus qui est conduit de manière autonome par les partenaires sociaux. L'action autonome des partenaires sociaux devient la clé du dialogue social. Pour la première fois, constate-t-elle, les partenaires sociaux ont pu mettre en œuvre un accord sur le télétravail conclu en juillet 2002 sur la base des articles 137 et 138 du traité, ce en utilisant les procédures et pratiques en vigueur dans les États membres. Jusqu'à présent, les partenaires sociaux avaient conclu cinq accords, à l'initiative de la Commission, qui ont été mis en œuvre après être coulés en forme de directives communautaires. Ce n'est plus le cas maintenant. Les partenaires sociaux établissent leur propre agenda, leur propre programme de travail, en lieu et place de la Commission, et avec la perspective de conclure ultérieurement d'autres accords dans le domaine de la politique sociale.

Il faut également souligner le rôle accru des partenaires au stade de la mise en œuvre des politiques. Ils sont ainsi des acteurs à part entière de la mise en œuvre de la stratégie européenne en matière d'emploi (le processus de Cardiff et de Lisbonne sur les réformes structurelles), du dialogue macro-économique européen (le processus de Cologne) et de la

stratégie européenne pour la modernisation de la protection sociale (la stratégie de Lisbonne et de Barcelone).

En conclusion, Daniela Obradovic souligne que le dialogue social peut être vu dorénavant comme un processus autonome mené par des groupes d'intérêt particuliers que l'on peut considérer comme étant une nouvelle forme de gouvernance d'intérêt privé ...

**Pier Virgilio Dastoli**, porte-parole du Forum permanent de la société civile, place sa réflexion sur un terrain plus politique et l'inscrit dans une perspective d'avenir, à la lumière des travaux sur la future Constitution européenne. Rappelant que, pour Jacques Delors, l'idée même d'une constitution avait le mérite d'ouvrir la voie à la pédagogie de la démocratie, il se demande si les 18 mois de travaux de la Convention ont effectivement contribué à cette pédagogie. Il note tout d'abord que les conventionnels ont inscrit les articles consacrés au dialogue avec la société civile et au dialogue social dans ensemble plus large qui est le titre dédié à la vie démocratique de l'Union. Ces deux formes de dialogue sont donc considérées comme des instruments à part entière de cette vie démocratique. C'est une nouveauté, constate-t-il. Aucune Constitution en Europe, qui toutes sont largement fondées sur le principe de la démocratie représentative, et à l'exception peut-être de la Constitution portugaise plus récente que les autres, ne fait référence au développement de la démocratie participative. La Convention a développé ainsi une vision de la démocratie européenne reposant sur trois piliers: la démocratie représentative, la démocratie participative et la démocratie paritaire, par la référence au principe d'égalité. Il note toutefois qu'un quatrième pilier a été oublié, à savoir la démocratie de proximité qui se réfère au rôle des pouvoirs locaux et régionaux.

Comment le Présidium envisage de concrétiser ce principe de la démocratie participative s'interroge ensuite Virgilio Dastoli.

D'une part, l'article 46 consacre un droit, d'une certaine façon, en garantissant à la société civile la possibilité de faire connaître ses idées et d'échanger des opinions et, d'autre part, il prévoit un instrument en établissant le principe d'un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. Il conclut de cette

formulation que les associations représentatives ne feraient pas partie, selon le Présidium, de la société civile. Si tel est bien le cas, qui compose la société civile, se demande-t-il.

Ce même article prévoit que la Commission procède à de larges consultations des parties concernées ce qui laisse à celle-ci une marge de manœuvre très large pour décider qui consulter.

Globalement, estime Virgilio Dastoli, la Convention propose une vision plutôt restrictive et peu explicite de la vie démocratique de l'Union. Il considère en outre que le fait que le Projet de Constitution consacre un titre distinct aux institutions et à la vie démocratique laisse à penser que ces mêmes institutions ne sont pas concernées par la problématique de la démocratie dans l'Union. Pour lui, démocratie représentative et démocratie participative ne doivent pas être concurrentes, mais complémentaires; elles se renforcent aussi mutuellement.

Il déplore par ailleurs les limites du dialogue civil tel qu'il est pratiqué, entre institutions et associations exclusivement bruxelloises et estime que, dans le cadre d'une vraie démocratie participative, ce dialogue civil doit être conçu comme un dialogue entre les institutions et l'ensemble de la vie associative, terminologie qu'il préfère à celle de société civile, au sein de l'Union. Il faut donc insérer le dialogue social et le dialogue civil dans une réflexion commune plus large sur la "politique de la société européenne."

En ce qui concerne la question de la légitimité et de la représentativité des institutions, Virgilio Dastoli estime incontestable le fait celles-ci sont démocratiquement légitimées. Mais ce qui manque à la démocratie européenne, souligne-t-il, ce sont des partis politiques qui se présentent devant leurs électeurs sur la base d'un programme électoral européen et des responsables qui, à la fin de la législature, rendent compte de la façon dont l'Europe a été gouvernée. Et de conclure sur les lacunes du système institutionnel mis en place par la Convention, qui n'est pas en mesure d'apporter une réponse appropriée à la question de la légitimité qui est nécessaire pour donner une véritable substance au titre du projet de Constitution sur la vie démocratique de l'Union.

**Tony Venables** met en garde l'auditoire contre un excès de critiques envers les efforts réalisés et les excès de rhétorique. Pour lui, Daniela Obradovic va trop loin dans son analyse de la communication de la Commission. Il estime qu'il existe au sein de la Commission une tension entre le souci de mener des consultations très ouvertes et la recherche de l'efficacité et qu'elle peine à concilier ces deux objectifs. Ceci est inévitable, selon lui. Même si les normes de consultation de la Commission ne sont pas juridiquement contraignantes, il est également d'avis que le médiateur reste un recours efficace et qu'on peut avec succès s'adresser à lui pour se plaindre d'un cas flagrant de mauvaise administration. Il invite en conséquence à une analyse plus nuancée de la communication de la Commission.

**Patrick De Bucquois** estime que c'est la qualité insuffisante du dialogue menée avec la société civile dans le cadre de la démocratie représentative qui justifie les demandes pour la mise en place d'un véritable dialogue civil. Il se réjouit ensuite de voir que, après l'accord intervenu au sommet de Nice sur le statut de société européenne, les travaux sur la coopérative européenne sont en bonne voie mais il s'étonne, en revanche, qu'on n'ait pas avancé en ce qui concerne un statut européen pour les associations qui constitue un élément-clé dans le cadre du développement du dialogue civil.

**Jérôme Vignon** fait remarquer à Daniela Obradovic qu'elle a beaucoup insisté sur le caractère foncièrement exploratoire du dialogue que la Commission européenne mène avec le monde associatif. Cependant il note qu'on a beaucoup parlé dans le contexte de la gouvernance européenne des possibilités pour les organisations de la société civile, dans des domaines tels que la consommation et l'environnement, d'établir des relations contractuelles avec les entreprises, pratiques qui pourraient servir de laboratoire en matière de réglementation européenne. Dans ce contexte, il demande à Daniela Obradovic s'il n'y a potentiellement, et dans certains domaines, des perspectives qui s'ouvrent pour certains secteurs de la société civile d'être associée à la fonction réglementaire.

**Daniela Obradovic** répond en citant l'accord conclu il y a deux ans par le Bureau européen des Unions de consommateurs, le BEUC, et l'UNICE sur une procédure de certification de marques en matière de commerce électronique (e-commerce) dans lesquelles le consommateur européen pourrait avoir toute confiance. Le BEUC a toutefois refusé que cet

accord soit transposé, pour sa mise en oeuvre, dans la législation nationale, en raison des réticences de cette organisation à entrer dans un système d'auto réglementation où des acteurs privés gèrent les affaires publiques. Elle en conclut que certainement l'auto réglementation, sous la forme d'accords contractuels entre partenaires sociaux et ONG, ouvre potentiellement des perspectives en terme de réglementation. Reste à savoir si beaucoup d'ONG, et lesquelles seraient disposées à s'engager sur cette voie ?

#### IV

Après cette dernière table ronde, il revenait à **Pascal Lamy**, membre de la Commission européenne en charge du Commerce, de traiter du rôle de la société civile dans les relations internationales. À cet égard, Pascal Lamy se qualifie lui-même de "grand consommateur" de dialogue avec la société civile.

Pascal Lamy constate que, en matière d'élaboration et de conduite de la politique commerciale commune, "le dialogue avec la société civile s'est imposé de manière croissante et permanente au cours des dernières années."

580 organisations, précise-t-il, participent aujourd'hui à ce dialogue permanent. Trois raisons, au moins explique cette situation. Tout d'abord qui maintenant parle de politique commerciale parle aussi souvent d'environnement, de santé, de protection des consommateurs, de développement ou de bien être des animaux, ce qui n'était pas le cas il y a dix ou vingt ans. Toutes les organisations actives dans ces domaines sont ainsi devenues parties au dialogue s'ajoutant aux organisations traditionnelles patronales et syndicales. En second lieu, la société civile est, en général et particulièrement ces dernières années, très porteuse des critiques formulées par le mouvement anti-globalisation/anti-mondialisation. Or, la politique commerciale est en quelque sorte "la partie émergée du grand iceberg de la globalisation", la partie la plus visible; il est donc normal que ce soit celle qui concentre le plus d'attention publique. La troisième raison a trait au fait que la Commission européenne s'attache à appliquer le principe de bonne gouvernance en prenant ses décisions avec un souci systématique de consultation, de concertation qui s'est encore accru dans le domaine de la politique commerciale.

Les organisations qui participent à ce dialogue, explique Pascal Lamy, s'auto désignent comme les interlocuteurs de la Commission et désignent elles-mêmes leurs représentants aux groupes de contact que celle-ci a mis sur pied et qui servent de trait d'union entre la Commission et l'ensemble des organisations. Ces groupes de contacts se réunissent quatre fois par an. Dans l'intervalle, se tiennent des ateliers permanents sur des sujets d'actualité de la politique commerciale avec les négociateurs de l'Union européenne. Ce sont les groupes de contact qui décident de la création de ces ateliers, de leur forme, de la fréquence de leurs réunions, et qui gèrent eux-mêmes la présence des organisations concernées aux réunions ou évènements, qu'il s'agisse de grandes négociations internationales comme Seattle ou de réunions moins publiques comme certaines négociations bilatérales, par exemples avec le MERCOSUR, le Chili ou comme actuellement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, négociations bilatérales qui donnent également lieu à un dialogue avec la société civile.

Tel qu'il est structuré, observe-t-il, ce dialogue brasse d'une manière hétérogène, acteurs classiques et moins classiques: S'y côtoient: la Confédération européenne des syndicats et l'UNICE, Greenpeace, le Fond Mondial pour la Nature (WWF), Médecins sans frontières (MSF) ou encore les Amis de la Terre, à titre d'exemples. Nous travaillons donc avec des acteurs qui ont une culture de participation à la décision tout à fait différente, souligne-t-il, tout en constatant des changements de comportements. Un certain nombre d'organisations ont ainsi renoncé à une démarche exclusivement critique pour s'engager sur une voie plus propice au travail en commun et plus proche de la tradition syndicale.

La deuxième réflexion de Pascal Lamy porte sur le niveau d'expertise des organisations non gouvernementales (ONG) qui connaît une croissance qu'il qualifie d'exponentielle et qui, dans certains domaines, est supérieur à celui des organisations traditionnelles représentant les différents secteurs de l'industrie et des services ou de celles représentant les salariés, par exemple sur la question de l'accès aux médicaments ou dans le domaine agricole.

Voilà qui remet en cause, poursuit-il, les positions acquises du Parlement européen dont la société civile a appris à se passer, en quelque sorte, pour faire valoir ses vues, ainsi

que du Comité économique et social européen qui ne représente qu'en partie cette société civile et dont le mode de désignation des membres est tout à fait différent des pratiques très informelles des organisations de la société civile qui font peu de cas de la question de la représentativité qui hante bon nombre des organisations représentées au sein du CESE.

Quelle est la valeur ajoutée de ce dialogue avec organisations non gouvernementales non traditionnelles, se demande alors Pascal Lamy. Justifie-t-il l'investissement qu'il suppose en termes de ressources, de moyens humains et financiers ? C'est "un bon investissement" déclare-t-il si l'on en juge par la qualité des positions défendues par l'Union européenne, notamment lors des négociations sur l'accès aux médicaments ou sur les services, qui doivent beaucoup à la consultation de la société civile.

Le dialogue qui s'est mis en place avec les ONG, déclare en conclusion Pascal Lamy, implique à l'évidence un repositionnement des organisations classiques, notamment les syndicats ouvriers, et du Comité économique et social sous peine d'être marginalisés dans l'éventualité où les ONG parviendraient – ce qui est l'objectif de certaines d'entre elles - à monopoliser, de concert avec les multinationales - qu'elles critiquent tout en les voyant assez bien devenir leur interlocuteur permanent - le débat sur la globalisation. En quelque sorte, les multinationales et les ONG deviendrait les "nouveaux syndicats" de la société civile, les acteurs du débat sur la globalisation.

Devant la montée des organisations non gouvernementales, il convenait de se demander si ces ONG auraient un effet de complémentarité dans la vie démocratique, politique, économique et sociale, ou bien si elles allaient se substituer à des formes de représentation des idées et des intérêts condamnées par leur vétusté. Voilà comment Jacques Delors, dernier intervenant de la journée, résume les objectifs des organisateurs de ce séminaire avant de remercier le Comité économique et social européen pour avoir ouvert "ce grand chantier de réflexion."

Analysant l'évolution des ONG, **Jacques Delors** distingue trois niveaux: global, européen et local. Par leur immense travail de déploiement dans le monde, les ONG contribuent à construire le monde de demain, dit-il en relevant, après Pascal Lamy,



l'amélioration de leur niveau d'expertise et en vantant la qualité de leurs analyses souvent "plus riches et plus précieuses, plus objectives que celles préparées par les administrations."

Par leur participation à la contestation radicale de l'ordre existant, ces organisations font aussi la démonstration de leur capacité à attirer l'attention des gouvernements, selon les principes fondamentaux et sains d'une démocratie médiatisée, observe Jacques Delors, en soulignant que nos dirigeants sont plus sensibles aujourd'hui aux mouvements de la rue, à ce qui les dérangeant qu'au comportement des acteurs classiques.

Au niveau européen,, Jacques Delors décrit, d'un côté, le dialogue social des acteurs classiques, "reconnu et formalisé dans ses procédures" et, de l'autre, la poussée des ONG qui essayent non sans difficulté de se faire une place. Au niveau local, il salue la formidable implantation de ces organisations, qu'il faut, dit-il, "préserver à tout prix" car c'est cet effort qu'elles font pour se développer qui nous renseigne le mieux sur l'état de nos sociétés.

Abordant ensuite la crise de la démocratie représentative classique, il rappelle les analyses qui ont décrit le 19ème siècle comme celui du parlementarisme, le 20ème comme celui des masses et le 21ème siècle comme celui des opinions publiques.

Au siècle de la personnalisation du pouvoir et de l'opinion publique, où en est le Parlement ? se demande-t-il, avant de reconnaître que l'influence de la concertation sociale - cet autre type de médiation - est en déclin. Il estime que, dans ce débat, on demande trop à l'Union européenne, "alors, dit-il, qu'elle ne peut pas régler tous les problèmes de la crise de la démocratie." Pour Jacques Delors, les causes de cette crise de la démocratie sont diverses; il n'y a pas que la mondialisation. Le dépassement de la nation n'est pas déjà devenu une réalité et les deux éléments de la démocratie que sont le sentiment d'appartenance et la citoyenneté continuent de d'être identifiés par rapport à la nation qui reste responsable de la cohésion sociale et nationale. "L'Union européenne ne peut pas prétendre aujourd'hui jouer ce rôle", affirme-t-il.

Nous sommes dans une période de transition et ne tuons pas les médiateurs habituels, ne croyons pas que les nouveaux médiateurs vont nous apporter une forme nouvelle de démocratie rêvée. Les choses sont beaucoup plus complexes avertit Jacques Delors.

Revenant au débat sur le statut des ONG et l'encadrement de la société civile et pour conclure, Jacques Delors met en garde contre le risque qu'il y a à "formaliser" ces organisations. Il plaide pour "un cadre souple, ouvert et adaptable". C'est la seule façon, dit-il, de laisser le champ libre à l'auscultation de la société et de voir se dégager de nouvelles formes de solidarité et de citoyenneté."

"Cette reconstruction de la citoyenneté, je suis incapable d'en définir aujourd'hui les modalités, mais ce que je sais c'est que les ONG y contribueront pour leur part !"

Il revenait à **Roger Briesch** de clôturer le séminaire et de faire partager aux participants quelques éléments de réflexion inspirés par l'ensemble des débats et les interventions notamment de certains représentants d'ONG et associations européennes.

Il rappelle tout d'abord que le Comité économique et social européen n'a pas la prétention d'être le représentant exclusif de la société civile organisée, mais souhaite, par contre, être, pour les organisations de la société civile, un lieu de rencontre et de débat sur des sujets d'intérêt commun sur lesquels il est possible de confronter des idées et de tenter de trouver des réponses communes.

Ce rappel est d'autant plus important, poursuit-il, que les propos de certains laisseraient à penser que, du fait de sa composition et de sa structuration en droit, le Comité étoufferait ou en tout cas réduirait les possibilités d'expression et les capacités revendicatrices des organisations de la société civile considérée individuellement. Ce n'est pas tout à fait faux bien sûr, dans la mesure où les positions qu'adopte le Comité sont le fruit d'un débat d'opinions, notamment entre les trois groupes qui le composent et qui ont leur propre sensibilité, débat qui s'inscrit dans le cadre de la recherche de l'intérêt général.

Il est bien évident, dans un tel contexte, que les propositions que fait le Comité peuvent apparaître moins attrayantes ou moins enthousiasmantes que celles que pourraient faire des ONG, individuellement, mais elles présentent cependant le grand avantage d'avoir été débattues collectivement en tenant compte des réalités du terrain et d'être ainsi des propositions responsables et réalisables.

J'ai bien sûr tout à fait conscience que, de ce fait, certains peuvent ne pas se trouver en phase avec ces propositions. C'est pourquoi nous ne pouvons prétendre être les représentants exclusifs de la société civile organisée et nous ne le revendiquons d'ailleurs pas. Cela laisse ainsi toute liberté aux ONG et aux associations d'exprimer eux-mêmes leurs propres revendications, tel que cela a été dit notamment par Pascal LAMY et Jacques DELORS, à charge pour ceux qui en sont les destinataires d'intégrer les sensibilités qui se sont ainsi manifestées à leur propre réflexion.

Le second commentaire de Roger Briesch a trait au qualificatif de "maison de la société civile" qui est donné au Comité. Cette expression, précise-t-il, signifie simplement que le Comité est une maison ouverte où les organisations de la société civile peuvent se rencontrer, se réunir et débattre. Il ne s'agit donc pas pour le Comité d'exercer une tutelle sur les organisations de la société civile ou l'expression d'une volonté de domination.

En ce qui concerne la question de la représentation de la société civile organisée qu'assure le Comité économique et social européen au travers de ses trois groupes, un examen approfondi s'impose. Il rappelle que, lorsqu'il était président du groupe "Travailleurs" du Comité, il avait lui-même posé la question de savoir s'il n'est pas imaginable que, dans l'avenir, des membres du Comité puissent être désignés au niveau européen. Pourquoi n'y aurait-il que des désignations nationales, s'interroge-t-il.

Ceci étant et même dans l'éventualité d'un changement complet dans la composition du Comité, toutes les organisations ne pourraient quand même pas être représentées en son sein. Comment faire alors en sorte que les organisations qui ne seraient pas représentées puissent néanmoins trouver une expression et contribuer, dans le respect de l'autonomie de

chacun et des missions qui sont les siennes, à enrichir les réflexions, prises de position et propositions du Comité ?

C'est bien à cette question que le Comité tente depuis quelques années déjà d'apporter, par un certain nombre d'initiatives et même si c'est de manière imparfaite, une réponse. Il ne s'agit pas de la manifestation d'une volonté hégémonique de la part du Comité, d'une démarche visant, en quelque sorte, à faire main basse sur la société civile organisée. C'est tout le contraire, insiste-t-il.

Le Comité continuera d'associer le plus largement possible les organisations de la société civile à ses travaux, à l'occasion de colloques, auditions et autres, notamment dans le cadre de la préparation des avis exploratoires qui lui sont demandés par les autres institutions ou de ses avis d'initiative, tout particulièrement les organisations qui ne sont pas déjà représentées en son sein afin que nous puissions tenir compte de leurs opinions dans la formation de nos propres prises de position et propositions.

Roger Briesch conclut en réitérant la volonté d'agir du Comité dans son ensemble et son esprit d'ouverture et en affirmant sa profonde conviction que, en s'adaptant, le Comité économique et social européen peut apporter une contribution essentielle au renforcement de la légitimité démocratique de l'Union.

\*

\*       \*

## SÉMINAIRE

### *Dialogue social européen et dialogue civil: différences et complémentarités*

Mardi 10 juin 2003

<b>PROGRAMME</b>
------------------

**9h00 - 9h15**            *Ouverture du séminaire par M. Roger BRIESCH, Président du CESE*

9h15 – 12h30    Session 1:        Dialogue au niveau de l'UE: analyse des procédures actuelles

Président:        M. Jean-Luc DEHAENE, Vice-président de la Convention européenne

**9h15 – 10h45**        *Dialogue social: évaluation et perspectives*  
*Le dialogue social entre-t-il dans une nouvelle phase de développement?*

Orateurs:        Mme Thérèse de LIEDEKERKE, Directrice des Affaires sociales, UNICE  
M. Jean LAPEYRE, ancien Secrétaire général adjoint, Confédération européenne des syndicats (CES)

**11h00 – 12h30**        *Dialogue civil: situation actuelle et évolution récente: Le dialogue civil devient-il une partie intégrante de la consultation au niveau de l'UE?*

Orateurs:        M. Enzo MOAVERO-MILANESI, Secrétaire général adjoint, Commission européenne  
M. Tony VENABLES, Directeur, European Citizen Action Service (ECAS)  
M. Dick OOSTING, Directeur, Amnesty International – Bureau européen

**12h30 – 14h00**        *Déjeuner buffet*

14h00 – 15h30 Session 2: Une vision plus globale: perspectives nationales et internationales

Président: M. John PALMER, Directeur, The European Policy Centre (EPC) (Belgique)

Orateurs: M. Graham BENNETT, Directeur, OneWorld Action (Royaume-Uni)  
M. René PASSET, Professeur d'économie, Université de Paris I – Sorbonne (France)

15h30 – 15h45 *Pause café*

15h45 – 17h00 Session 3: L'avenir du dialogue civil et social: une approche coordonnée et globale?

Président: M. Jérôme VIGNON, Directeur, Direction de la protection sociale et de l'intégration sociale, Direction générale Emploi et affaires sociales, Commission européenne

Orateurs: Mme Daniela OBRADOVIC, professeur, Université d'Amsterdam (Pays-Bas)  
M. Pier Virgilio DASTOLI, Porte-parole du Forum permanent de la Société civile

17h00 – 17h15 *Intervention de M. Pascal LAMY, membre de la Commission européenne en charge du Commerce, sur "le rôle de la société civile dans les relations internationales"*

17h15 – 17h45 **Conclusions par M. Jacques DELORS, Président de Notre Europe**

17h45 - 18h00 *Clôture du séminaire par M. Roger BRIESCH, Président du CESE*

**Annexe : Tableaux de l'exposé de Mme Daniela OBRADOVIC**

## Civil dialogue

- An attempt to structure the consultation between the Commission and interest groups in accordance to principles and minimum standards imposed by the Commission applicable from 1 January 2003 (Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002)704 of 11.12.2002)
- Art. I-46 of the Draft European Convention of 26.5.2003
- *Civil society* includes private interest groups such as business and labour associations conventionally denoted as the 'social partners', companies, or representatives of specific economic and social interest which are not social partners interests such as consumer associations or organisations representing interest of professionals, and diffuse interest groups which champion collective causes (e.g. non-governmental organisations) and religious communities



# The Commission consultation principles and standards

- Principles
  - participation
  - openness and accountability
  - effectiveness
  - coherence
- Minimum standards
  - clear content of the consultation process
  - consultation target groups
  - publication
  - time limit for participation
  - acknowledgement and feedback

## Applicability of the Commission consultation standards

- *Applicable to:*
  - ad hoc consultations with interest groups in the pre-proposal stage of EU decision-making (at present the Commission runs nearly 700 ad hoc consultation bodies in a wide range of policies)
- *Not applicable to complementary consultation such as:*
  - consultation frameworks set out in the Treaty
    - e.g. consultation in institutionalised advisory bodies such as the European Economic and Social Committee, the Art. 138 (2) (3) social dialogue consultation
  - consultation frameworks set out in EU legislation
    - Tripartite Social Summit for Growth and Employment
  - consultations required under international agreements (e.g. the Aarhus Convention requirements)
  - comitology procedure
  - consultations with experts
  - consultations with European and national associations of regional and local government in the EU (political dialogue)
  - consultation with churches and non-confessional organisations
  - partnership arrangements with third sector organisations

# Characteristics of the the Commission consultation standards

- **Non-binding code**
- **it does not confer a right to be consulted upon interest groups**
- **it offers an opportunity to be heard**
- **there is no accreditation or licensing of interest groups**
- **an inclusive approach**
- **not-consulted groups claiming to be parties affected by issue on which the consultation has been initiated cannot seek legal remedy against the Commission decision not to be consulted nor they can challenge an EU measure adopted on the basis of a Commission proposal preceded by the consultation in the question**
- **purpose**
  - **the Commission to *arbitrate* between competing claims and priorities and reduce a risk to listen only to one side of the argument or particular groups which got privileged access**
  - **setting up the criteria for the identification of groups to be consulted**
- **parties to be consulted are to be determined by the Commission on case-by case basis**
- **Commission is not under obligation to provide individual response to consulted groups**

# The Commission consultation Criteria

**Inclusion to be based on *a case-by-case assessment* of parties affected by or involved in *implementation* of the policy prior of a consultation process**

- Commission fully respects the internal structure of organisations
- Openness and accountability requirement means that groups have to provide information which interest they represent and how inclusive that representation is (to be make available through CONECCS)
- Representativeness at European level no exclusive criterion (groups organised on national and regional level and groups holding minority views to be included)
- The Commission to consider how representative views are when taking a political decision following a consultation process

**The commission consultation standards do not provide clear and unambiguous criteria for determining parties to be consulted**

# Differences between civil dialogue and social dialogue consultations

- *Civil dialogue*
- Case-by-case assessment of parties to be affected by the issue which is object of a consultation launched
- representativeness and organisation at European level no preconditions for consultation
- *Social dialogue [Art. 138(2)(3)] consultation (applied 13 times up to now)*
- Accreditation through listing (at present 58 organisations)
- representativeness and organisation at European level preconditions for consultation

# Drifting apart of the civil dialogue (opportunity to be heard) and social dialogue (implementation and autonomous action)

Remit/groups	Civil dialogue groups	Social dialogue groups
Place in the process of production	No (apart from social partners)	Yes
Ability to conclude binding agreements	No	Yes
Place in EU policy implementation (including monitoring and benchmarking)	Development policy	European Employment Strategy (Luxembourg and Cardiff process on structural reforms) Macro-economic dialogue (Cologne process) Lisbon and Barcelona strategy (modernisation of social protection) The Structural Fund (Art. 4 of framework Regulation No 208/93) Reform of the European Social Fund Implementation of directives adopted under Art. 137 EC and other EC directives
Ability to conduct autonomous action	No	Implementation of agreements concluded within social dialogue procedure (Art. 137-139 EC) (teleworking and paid employment in agriculture) Agenda setting (Work programme of European social partners 2003-2005) Implementation of Guideline 13 of 2001 within the context of the Employment Strategy (modernisation of the organisation of work)

# Evolution of civil dialogue

- Declaration 23 of the Maastricht Treaty
- Declaration 38 of the Amsterdam Treaty
- The 1996 and 1998 European Social Policy Forum
- 1997 Commission Communication ‘Promoting the role of Voluntary organisations and foundations in Europe’
- The 1997 Public hearing (organised by the European Platform of Social NGOs, ETUC the Commission and the EP)
- The Commission Consultative Committee on Co-operative, Mutual Societies, Associations and Foundations (created in 1998 in social economy field, third sector NGOs)
- The 2001 White Paper on Governance
- Art. 257 of the Nice Treaty
- Database CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society)  
[http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneccs/index.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm)
- The European Convention (arts. I-46 and I-51)