

# Participation, séduction, démocratie ?

## La gouvernance européenne face à l'impératif participatif

STÉPHANE CARRARA  
Science politique,  
Centre de recherches  
politiques de la  
Sorbonne (CRPS),  
université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne

Le discours de la « participation », avec ses mots clés comme « consultation citoyenne », « débat public », « dialogue », est régulièrement mobilisé par la Commission européenne depuis les années 2000 et la réforme de la gouvernance européenne. Érigée en nouveau « principe » communautaire, qui consacre le citoyen et la « société civile », la démocratie participative européenne ne parvient toutefois pas à s'extraire du flou qui encadre la notion et ses pratiques. Quelle que soit leur forme, les expériences participatives sont souvent accusées de relever davantage d'une ingénierie de l'acceptation et du consensus social que d'une véritable prise en compte de la « parole des citoyens » dans le processus public de décision. Mais ces critiques s'avèrent souvent formelles, rejetant par principe un dispositif qui serait contraire au principe de la démocratie représentative. Dans cet article, il s'agit d'observer et d'analyser deux expériences récentes. On étudiera ensuite, de manière plus ethnographique, les pratiques induites par ces modalités procédurales et on livrera quelques éléments pour une analyse critique des usages, possibilités et limites de cette démocratie participative européenne<sup>1</sup>.

### De la genèse d'un impératif participatif européen au Plan D : dynamique institutionnelle et contexte de crise

Face à un déficit démocratique dit « irréductible »<sup>2</sup>, la solution participative est avancée comme un remède efficace. Elle fait de plus écho à des pratiques en cours dans

1. Cet article reprend en partie les éléments d'une communication intitulée « La gouvernance européenne face aux enjeux participatifs et délibératifs ». Conférence biennale d'ECISA (European Community Studies Association – Association d'Études sur la Communauté européenne) Canada, septembre 2008.
2. Voir Hélène Michel, « Au-delà du déficit démocratique », *Savoir/Agir*, n° 3, mars 2008, p. 109.

plusieurs États membres de l'Union européenne, dont l'exemple danois est probablement le plus connu. La diversité des pratiques et/ou des cultures participatives en Europe et la destination *a priori* locale voire nationale de telles procédures ne les prédisposent pourtant pas à une transposition européenne. Trois éléments sont à prendre en compte dans la genèse et la mise en place de « l'impératif participatif<sup>3</sup> » au niveau européen qui consiste à valoriser non seulement l'inclusion de « profanes » dans le débat public mais aussi leur bonne information, la qualité de leurs échanges – certes favorisée par des facilitateurs professionnels – et la diffusion des recommandations ainsi produites.

En premier lieu, une dynamique institutionnelle de fond existe depuis les années 1990. Le traité de Maastricht fait en effet entrer un nouvel acteur dans la gouvernance européenne: le citoyen, dont plusieurs organisations de la « société civile européenne » revendiquent bientôt une participation plus directe à l'Europe. Ce processus est accompagné de l'intérieur des institutions par un groupe de fonctionnaires favorables à cette lecture démocratique de l'Union européenne comme en témoignent par exemple les travaux de la Cellule de prospective de la Commission<sup>4</sup>. Le Livre blanc sur la gouvernance européenne<sup>5</sup> de 2001 est une étape majeure dans la consécration du principe participatif<sup>6</sup>, renforcé en 2004 par le Livre blanc sur la communication européenne<sup>7</sup>. La démocratie participative est enfin consacrée dans le traité de Lisbonne (art. 8b).

Deuxièmement, des effets de contexte et particulièrement de crise ont manifestement des conséquences sur le développement du registre participatif. Outre le déficit démocratique et la crise de légitimité du projet européen, le rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe a joué ainsi un rôle déterminant dans la décision du Conseil européen de juin 2005 de lancer une « période de réflexion ». La Commission se voit ainsi mandatée pour prendre le pouls des Européens et développe le « Plan D ». C'est dans ce cadre que six projets participatifs sont sélectionnés; ils présentent des différences notables en termes par exemple de couverture géographique (certains sont dits « régionaux » et couvrent quelques États membres, d'autres sont « paneuropéens » et couvrent la totalité de l'Union

3. Selon l'expression de Loïc Blondiaux dans Loïc Blondiaux & Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35. Sur la question générale de la démocratie participative et de ses modèles techniques, voir Loïc Blondiaux « L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes » dans Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, Yves Sintomer (dir.) *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, coll. « Recherches », 2004.

4. Cf. Commission européenne, « La démocratie et la société de l'information en Europe », *Les cahiers de la cellule de prospective*, Apogées, 1999. Voir aussi l'ouvrage d'un fonctionnaire qui sera impliqué dans l'agenda citoyen: Francis Whyte, *L'Europe à visage humain? L'Harmattan*, 1994.

5. COM (2001) 428 final.

6. Voir Didier Georgakakis et Marine de Lasalle (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne »*. *Genèses et usages politiques d'un Livre blanc*, Presses universitaires de Strasbourg, 2008.

7. Livre blanc sur une politique de communication européenne. COM (2006) 35 final.

européenne) mais aussi en termes de rigueur méthodologique attachée à la procédure participative. À la vision « festive » du président de la Maison de l'Europe de Budapest s'oppose la rigueur scientifique affichée par les deux projets, deux déclinaisons, d'une démocratie participative européenne expérimentale, auxquels nous nous attacherons: La *Consultation des citoyens européens* et *Tomorrow's Europe* (voir encadrés).

### **La Consultation des citoyens européens : « Le plus grand débat paneuropéen sur l'avenir de l'Europe »<sup>8</sup> »**

Conduite entre octobre 2006 et mai 2007 sur le mode des conférences de citoyens, cette « consultation » a impliqué près de 1 700 citoyens au total: 200 participants venus de toute l'Europe et choisis par la Commission lors de l'événement initial dit de « fixation du programme »<sup>9</sup> tenu à Bruxelles (moment européen); 28 à 200 participants pour chacune des 27 consultations nationales (moment national) désignés par les organisateurs nationaux. Le recours systématique à des professionnels (venant principalement d'instituts de sondage) devait assurer une certaine représentativité sociodémographique. Le nombre de participants, non proportionnel aux populations des États membres, exprime davantage les choix et les moyens d'organismes nationaux très divers (une université, des fondations, des ONG ou encore des institutions politiques). C'est à Bruxelles que la réunion de mise au point du programme a déterminé trois grands thèmes de débat (énergie et environnement, famille et bien-être social, rôle de l'Europe dans le monde et immigration). La deuxième étape, celle des débats nationaux, a eu lieu entre février et mars 2007; pendant six semaines, des débats de deux jours chacun, alimentés par un dossier d'information confectionné par le *think tank* bruxellois *European Policy Centre*, ont été menés dans les 27 États membres. Les participants pouvaient également solliciter l'audition d'experts et ont rendu *in fine* des rapports nationaux faisant état de leurs recommandations. Les 9 et 10 mai enfin, une conférence de synthèse des délibérations s'est tenue à Bruxelles en présence de Margot Wallström. Le rapport final a été communiqué aux « décideurs »: Collège des commissaires et Conseil européen.

8. <http://www.european-citizens-consultations.eu>

9. *Agenda setting*, dans le jargon bruxellois.

## Tomorrow's Europe : le « premier sondage délibératif à l'échelle européenne <sup>10</sup> »

*Tomorrow's Europe*, piloté par le *think tank* parisien *Notre Europe*, utilise la méthode des sondages délibératifs développée par l'universitaire américain James Fishkin, qui a été associé à l'entreprise dont le défi est double : respecter une procédure technique et l'adapter à la situation supranationale (traduction simultanée, taille des panels, etc.). Le processus délibératif débute fin août 2007 par le sondage, confié à l'institut TNS Sofres, d'un échantillon aléatoire de près de 3 500 citoyens européens sur des thèmes multiples comme les politiques économiques ou sociales, l'emploi, les retraites, etc. et l'influence de l'Union européenne dans ces domaines. Deux thématiques sont au cœur de ce premier sondage : l'une sur le bien-être économique et social dans un monde en compétition, l'autre sur le rôle de l'Union européenne dans le monde. Ces deux thématiques sont par la suite débattues par un sous-panel, dont la représentativité est accrue par des correctifs (en termes d'âge, de sexe et de catégories socioprofessionnelles). Un dossier d'information, préparé par des experts et validé par un comité de députés européens, est envoyé aux participants et rend compte des différentes positions politiques. Finalement, 362 citoyens (contre 400 prévus initialement) répartis sur un mode similaire à celui des sièges au Parlement européen, sont réunis pendant deux jours et demi de débats et auditions d'experts, à Bruxelles dans les locaux du Parlement et du Comité économique et social européen. Un sondage de sortie est réalisé : le contraste avec celui du premier panel illustre les effets de l'information et du débat sur l'évolution des opinions.

La préparation et la mise en œuvre de ces expériences sont confiées à un groupe de fonctionnaires et de responsables d'ONG, *think tanks* ou fondations, avec une vision commune idéalisée de l'Union européenne (certaines d'entre elles sont estampillées « pro-européennes » : Mouvement européen international, Maison de l'Europe) et de la propension d'éléments participatifs et délibératifs à « démocratiser la démocratie européenne <sup>11</sup> ». Cette démarche participative répond donc non seulement à la crise euro-

10. <http://www.tomorrowseurope.eu>

11. C'est le titre du *policy paper* n° 117 du *think tank* Notre Europe, organisateur de *Tomorrow's Europe*.

péenne mais elle s'appuie également sur une équipe élargie de fonctionnaires, organisateurs de projets et membres de la société civile, dans laquelle la croyance en la société civile et aux citoyens européens comme solution au déficit démocratique s'impose largement.

Dans un contexte de crise, l'objectif du Plan D est donc de montrer que la Commission est capable de « rapprocher l'Europe des citoyens » et que, si ces derniers la rejettent, c'est qu'ils sont mal informés et ne bénéficient pas des bonnes conditions de débat.

### **Environnement et moments d'exaltation de l'identification européenne**

Au-delà du soin méthodologique apporté à ces deux dispositifs par leurs organisateurs, la mise en scène d'un espace public européen à laquelle ils participent mérite d'être questionnée dans ses aspects de socialisation et de communication politiques. S'il y a bien information, il y a surtout prescription (de rôle, d'opinions...) et séduction. Ainsi, l'enrôlement des participants dans les « moments européens » que constituent les rencontres bruxelloises en amont et en aval des moments nationaux, révèle un « sentiment européen », une « identification » à l'Europe, dont ils ne soupçonnaient parfois pas l'existence. Des effets de transposition de modèles procéduraux initialement pensés pour des applications de démocratie locale voire nationale peuvent être observés ici. L'adaptation des procédures demande en effet le dépassement de quelques défis techniques et culturels afin de mettre en scène de façon ponctuelle et assistée – artificielle – la possibilité d'un espace public européen concret.

La taille du panel tout d'abord est significativement plus importante que les 12 à 50 membres d'une conférence de citoyens locale ou nationale. En effet, les panels européens réunissent ici entre 200 et 400 participants. L'absence d'unité culturelle ne permet que difficilement de restreindre ce nombre, par exemple, en renonçant à représenter certaines nationalités. Ce nombre pose évidemment des problèmes en termes d'infrastructure et d'organisation logistique. L'anonymat classique de petites salles de réunion laisse donc place

à des sites plus prestigieux, dont l'agencement et les règles (forme des échanges, respect du temps de parole, utilisation d'un jargon technique, traduction simultanée, etc.) ne sont pas sans effets sur les participants peu habitués à ces dispositifs. Ils se retrouvent ainsi précipités face à ce qui leur est présenté comme la nécessaire réalisation de leur devoir civique/politique de recherche d'un intérêt général européen. Autre élément technique : le traitement de la question linguistique, inexistant au niveau local ou national, est omniprésent au niveau européen et se matérialise par le port généralisé de casques et l'usage de micros permettant la traduction simultanée. La qualité de la délibération nécessite par ailleurs que le panel soit subdivisé afin d'atteindre des groupes de taille raisonnable pour une discussion et une prise de parole équitables. Les procédures de vote enfin sont l'objet de pratiques diverses allant de l'apposition d'une croix ou d'une gommette sur un poster aux applaudissements. Dans les deux cas le vote est public.

Les participants sont ainsi mis au cœur d'un ensemble de dispositifs dont les conséquences bien que difficilement mesurables participent d'une mise en scène d'un « environnement européen » favorisant une identification européenne forte. Au-delà des éléments techniques et procéduraux, ce sont des facteurs sociaux qui construisent l'environnement et le moment européens qui animent largement les participants.

Invités à Bruxelles par la Commission (les frais de voyage et de logement sont pris en charge et un dédommagement est accordé à chaque participant) pour les quelques journées de délibération, les participants se trouvent plongés dans un environnement institutionnel et fastueux. La mise en scène et le décorum qui encadrent les moments officiels de la délibération se prolongent lors des moments informels : buffets, réceptions, hôtels, kit de bienvenue ou « petits cadeaux » (tee-shirts). Là encore, les effets potentiels sur les « profanes » sont difficiles à mesurer. La volonté séductrice de la Commission européenne n'en transparaît pas moins. Une certaine exaltation du sentiment européen en résulte. Au bout des journées de rencontre, le microcosme créé aboutit au développement public d'une identification forte au groupe et à l'Europe. Même s'ils peuvent, dans le cadre

d'un entretien privé avec un chercheur en science politique, émettre certaines critiques, parfois vives, à l'égard de la construction européenne, les participants entretiennent entre eux des relations très majoritairement emplies de sociabilité et de bienveillance à l'égard de l'Europe.

Si le gigantisme et la technicité semblent caractériser avant tout ces expériences participatives européennes, cela ne doit pas faire oublier les questions de méthode dont les procédures européennes ne peuvent s'affranchir, comme l'indépendance du comité de pilotage des consultations, la qualité du dossier d'information et de la procédure de discussion ou encore de rédaction de l'avis final, entre autres. À cet égard, il faut noter que les consultations européennes étudiées portent sur des thèmes très larges et aboutissent à des rapports et recommandations qui semblent plutôt inappropriés à une suite concrète en matière de décisions et de politiques publiques<sup>12</sup>.

Par ailleurs, le comportement de la Commission doit aussi être évoqué et questionné, par exemple à propos de son intervention et de son implication à plusieurs étapes des procédures délibératives (ce que certains modèles délibératifs interdisent par principe). La présence de Margot Wallström lors des événements européens introductifs et conclusifs ajoute un élément de dramatisation à la mise en scène générale lorsque la commissaire évoque la responsabilité qui pèse sur les participants. La Commission européenne a également invité des membres de la société civile à rejoindre les panels initialement établis par le biais de méthodes aléatoires. Leur influence potentielle, pas plus que celle des modérateurs des débats, professionnels et membres des entités organisatrices, ne peut être ignorée. Ainsi, c'est à Pat Cox, ancien président du Parlement européen (2002-2004) et président en exercice du Mouvement européen international qu'est revenue la présidence de séance de l'agenda citoyen. Cet agenda fait finalement l'objet d'un étrange mélange des genres. Il s'agit en effet d'une compilation de procédures diverses dont les moins rigoureuses ont consisté en des opérations de relations publiques sans égard pour les aspects délibératifs. Le rapport final comporte en outre des directions vagues et peu opérationnelles dont une constante est toutefois de solliciter l'action de l'Union européenne et d'illustrer ainsi sa légitimité.

12. Citons par exemple la recommandation n° 9 : « Les échanges doivent être mieux soutenus afin d'encourager la jeunesse à reconnaître l'importance de la citoyenneté européenne, dans un contexte global » (traduction libre de l'anglais).

## Démocratie participative et élaboration des politiques publiques européennes

La montée en puissance des thématiques participatives au niveau européen étonne finalement peu lorsqu'on se réfère à certains traits institutionnels, historiques ou techniques d'une Union européenne vue comme une architecture institutionnelle *sui generis*, à taille variable et condamnée à l'innovation pour fonctionner. Le contexte politique de crise a sans doute précipité un « virage participatif » dont les contours restent aujourd'hui très flous. La démocratie participative européenne, telle qu'elle a été mobilisée dans le cadre des expériences étudiées, présente davantage les traits d'un instrument de légitimation que d'un outil politique complémentaire à la démocratie représentative. Finalement, on obtient le tableau d'une démocratie participative européenne à un stade expérimental sans place concrète dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques européennes. Cette démocratie participative procède davantage d'une réponse de communication politique à un contexte de demande présumée de participation que d'une orientation politique durablement installée. Très loin des prétentions post-représentatives, ces initiatives tracent toutefois les premiers contours techniques sur la voie d'une démocratie participative européenne qui semble en marche<sup>13</sup>. Elles sont aussi le prétexte à l'enrôlement et la mise en scène ponctuels d'un peuple européen artificiel dont les participants incarnent autant qu'ils subissent l'invitation désormais faite aux citoyens européens de « participer » à l'Europe. ■

13. La deuxième consultation des citoyens européens a été lancée en décembre 2008. Voir le site internet *op. cit.*