La démocratie participative européenne. Du citoyen à la société civile organisée

Denis Duez

Introduction

La principale caractéristique d'un régime démocratique réside dans ce que Pierre Rosanvallon appelle « l'onction populaire des gouvernants »[1]. Cette onction a historiquement pris la forme d'un processus électoral permettant la désignation des représentants de la Nation, d'une part, et, d'autre part, de la reconnaissance du principe majoritaire qui consiste à postuler que l'avis de la totalité épouse celui du plus grand nombre. Cette double fiction fondatrice, selon laquelle la légitimité du moment électoral vaut pour toute la durée du mandat et la partie pour le tout, a toutefois été progressivement battue en brèche sous le coup des critiques qui frappent la démocratie représentative depuis son origine. C'est aujourd'hui l'idée même d'une légitimité démocratique uniquement issue des processus électoraux qui se voit contestée.

Dans le contexte de la mise en évidence des limites de la représentation politique, la notion de participation s'est imposée comme la nouvelle référence à l'aune de laquelle devrait se mesurer la légitimité démocratique[2]. L'irruption dans l'espace public d'une figure du citoyen réputé actif et informé apparaît, simultanément, comme la cause et comme la solution de la crise de la légitimité démocratique. Elle en serait la cause car cette irruption soulignerait le décalage existant entre les choix des gouvernants et ceux des gouvernés, contribuant ce faisant à délégitimer ces choix. Elle en serait la solution car elle constituerait un correctif indispensable au modèle représentatif classique.

Incantation aussi floue que puissante, la « participation » est ainsi appelée à redonner de la légitimité aux décisions politiques, voire plus directement aux acteurs et institutions politiques elles-mêmes[3].

---

[1] P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008, p. 9.

[2] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil et La République des idées, 2008, pp. 5-11.

[3] L. Damay et F. Delmotte, « Une expérience bruxelloise entre gouvernance et participation », *in* F. Delmotte et M. Hubert (dir.), *La Cité administrative de l'État. Schémas directeurs et action*

Au plan sémantique, tant les discours politiques que les pratiques de terrain tendent en outre à nourrir une confusion entre les notions de participation et de gouvernance. Or, si ces deux notions récusent l'une comme l'autre la primauté absolue du rôle de l'État et visent à s'affranchir d'un certain formalisme juridique, elles n'en sont pas moins conceptuellement distinctes[4]. L'idée de démocratie participative renvoie à un idéal démocratique pour lequel l'ensemble des citoyens non investis d'un mandat électif devraient être impliqués directement dans la gestion des affaires publiques au-delà des périodes d'élections. L'idée de gouvernance a quant à elle une valeur tout aussi bien descriptive que prescriptive. Elle met en exergue la multiplication des acteurs ou des parties prenantes en soulignant l'essor des partenariats entre acteurs publics et acteurs privés. Elle souligne la complexification de l'action politique et en particulier de la prise de décision, les problèmes de coordination qui en découlent, les questions liées à l'imputation des décisions et donc les enjeux en termes de responsabilités, l'élargissement et la complexification des phénomènes d'interdépendance, etc.

Ce flou conceptuel et la diversité des pratiques provoquent le scepticisme. Nombre de travaux insistent sur l'aspect « gadget », voire « manipulateur », de ces pratiques[5]. Mais ce flou explique également une part du succès de la notion de participation, notamment dans le champ communautaire européen. La mise en cause des fondements « traditionnels » de la légitimité démocratique n'épargne pas, en effet, le système politique européen. Ou plutôt, parce que l'Union européenne ne peut être considérée comme une démocratie représentative aboutie – ce qui supposerait entre autres un contrôle politique accru du Parlement européen sur la désignation et l'action de l'exécutif européen –, la nécessité de faire participer la société civile à la gouvernance de l'Union apparaît comme un impératif majeur. L'épuisement du « consensus permissif » à la fin des années 1980 a contraint la classe politique européenne à repenser la légitimité de l'Union. La légitimité des politiques européennes et, plus largement, du processus de construction européenne repose ainsi, plus encore qu'au niveau national, sur la capacité des acteurs politiques à remplacer un modèle de pouvoir, qui s'impose depuis le haut aux gouvernés, par un modèle accordant une place significative à la participation[6]. Tout comme dans les sphères nationale et locale, l'importation du paradigme participatif ne s'est toutefois effectuée qu'au terme d'un processus concurrentiel opposant deux visions –

publique à Bruxelles, Les cahiers de La Cambre Architecture, n° 8, Bruxelles, La Lettre volée, 2009, p. 167.

[4] *Ibidem.*

[5] L. Damay et F. Delmotte, *op. cit.*, p. 167. Voyez aussi L. Blondiaux : « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique,* 2004, vol. 10, n°4, pp. 158-169.

[6] F. Foret, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'heure de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 136.

représentative et participative – de la légitimité démocratique. Loin de s'être faite sans résistance cette importation a donc été contestée. Elle s'est en outre accompagnée d'un glissement notable de la figure du citoyen vers celle de la « société civile organisée ».

1. Déficit démocratique et participation dans l'espace politique communautaire

L'émergence de l'« impératif participatif[7] » au niveau communautaire est à mettre en relation directe avec la question connexe du « déficit démocratique ». Pour beaucoup en effet, les modalités et la qualité des mécanismes décisionnels en vigueur dans le cadre européen ne peuvent être considérées comme satisfaisantes. Ce jugement sévère repose sur une logique de mimétisme institutionnel qui consiste à évaluer le degré de démocratie des institutions européennes par la mise en évidence de l'absence ou de la faiblesse, au niveau communautaire, des mécanismes démocratiques à l'œuvre au niveau de l'État-nation[8]. Sont ainsi pointés du doigt le poids prépondérant – entendez excessif – des élites politico-administratives dans la sphère européenne, la faiblesse des compétences du Parlement européen au regard des compétences des Parlements des États membres ou encore la relative opacité des activités normatives et régulatrices de l'Union.

1.1. De la nécessité d'une gouvernance européenne inclusive

La préoccupation quant au déficit démocratique de l'Union n'est pas neuve. Elle traverse depuis près de trente ans déjà le débat politique, notamment depuis le rapport Tindemans en 1975[9], de même que la littérature scientifique, en particulier anglo-saxonne[10]. Cette problématique ne prend toutefois toute son ampleur qu'au

[7] L. Blondiaux, *Le Nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, pp. 15-18.

[8] Voyez M. Telò, « Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe », *in* M. Telò (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, pp. 1-70 et C. Lord, *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

[9] Cette question est en effet insérée dans le Titre IV intitulée « L'Europe des citoyens ». « Rapport sur l'Union européenne », *Bulletin des Communautés européennes*, supplément au n°1, 1976, pp. 11-36. Sur le rapport Tindemans, voyez également P. Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 110-113.

[10] Sur ce thème voir notamment J. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. À contre-courant de la vision fédéraliste de Weiler, Andrew Moravcsik assimile quant à lui le déficit démocratique à un « mythe » : A. Moravcsik, « Federalism in the European Union : Rhetoric and Reality », *in R.* Howse et K. Nicolaïdis (eds), *The Federal Vision.*

début des années 1990 dans la perspective de la Conférence intergouvernementale qui mènera au traité de Maastricht. À cette époque, les États membres prennent acte de l'érosion du « consensus permissif » qui depuis les origines de la construction européenne avait permis aux tenants de l'intégration de légitimer le projet politique par les seules logiques fonctionnelle (« ce qui efficace est légitime ») et téléologique (« ce qui permet d'atteindre l'objectif commun est légitime »). Cette érosion oblige les institutions européennes à repenser leur légitimité et, ce faisant, la nature des liens tissés avec la société civile.

La création, à Maastricht, d'une citoyenneté européenne apparaît dans ce contexte, sinon comme un aboutissement, comme une première étape dans la réflexion sur la nécessité d'une implication accrue des Européens dans la vie de l'Union. Par effet de rétroaction, cette même citoyenneté européenne contribuera par la suite à rendre toujours plus indispensable et incontestable le principe de la participation de la société civile au processus politique européen.

Dans ce processus, le *Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne* de juillet 2001 a joué un rôle déterminant. Il opère un recadrage tant conceptuel que normatif qui créé les conditions de l'émergence d'une version européanisée de l'impératif participatif[11]. Ce document marque en effet une inflexion importante dans le discours de la Commission européenne qui avait longtemps soutenu que la légitimité de l'Union reposait avant tout sur sa capacité à prendre de bonnes décisions et à produire de bonnes politiques. Elle reconnaît désormais que la légitimité des politiques découle aussi en grande partie de l'implication et de la participation de tous dans le processus d'élaboration des décisions. Parmi les cinq principes identifiés comme indispensables à la mise en œuvre d'une « bonne gouvernance » européenne – c'est-à-dire d'une gouvernance plus efficace et plus démocratique – la participation figure en effet en bonne place[12]. Pour la Commission européenne, la qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union dépendent explicitement d'une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en oeuvre des politiques[13]. Pour reprendre la terminologie de Fritz Scharpf, la logique de la légitimation par les *outputs*, qui suppose que les choix politiques sont légitimés parce qu'ils favorisent effectivement le bien-être collectif de la communauté (le gouvernement *pour* le peuple), se voit complétée par la logique de la légitimation par les *inputs*, qui

Legitimacy and Level of Governance in the US and the EU, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp.161-187.

[11] Voyez P. Magnette, « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? », *Political Studies*, vol.51, 2003, p. 4.

[12] Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001, pp.14-22.

[13] *Ibidem*, pp. 4, 12 et 15.

suppose que les choix politiques sont légitimés parce qu'ils découlent de la « volonté du peuple », c'est-à-dire de préférences exprimées par la communauté (le gouvernement *par* le peuple)[14].

Le *Livre blanc sur la gouvernance* pose en outre que le renforcement de la participation permet non seulement l'amélioration de la qualité, de la pertinence et de l'efficacité des politiques de l'Union, mais également la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques[15]. Condition de l'efficacité des politiques menées, la participation devient une condition de la légitimité du projet européen en tant que tel. En d'autres termes, l'émergence de l'impératif participatif répond tout autant à une préoccupation croissante des institutions européennes et des États membres pour le déficit démocratique qu'à une volonté de combler le déficit de légitimité de l'Union. Car si ces deux défis nourrissent une relation étroite, ils ne se recoupent pas complètement. Le premier renvoie à des considérations sur la faiblesse démocratique des procédures tandis que le second a trait à la question plus fondamentale de la pertinence du projet d'intégration[16].

1.2. La constitutionnalisation du principe participatif

Quelques mois après la publication du *Livre blanc sur la gouvernance*, la déclaration de Laeken de décembre 2001 marque un nouveau jalon important. Dans la déclaration, les États membres identifient clairement la nature du « défi démocratique » auquel l'Union européenne est confrontée. Pour les chefs d'État et de gouvernement réunis à Laeken, il ne s'agit plus uniquement « d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », comme l'annonçait déjà le préambule du traité instituant la Communauté économique européenne de 1957, mais aussi de rapprocher les citoyens européens de l'Union européenne. Le lien à construire n'est plus seulement horizontal, il devient vertical. Il vise à créer un lien entre le citoyen et les institutions européennes. Selon les termes de la déclaration de Laeken :

> « À l'intérieur de l'Union, il faut rapprocher les institutions européennes du citoyen. Certes, les citoyens se rallient aux grands objectifs de l'Union, mais ils ne voient pas toujours le lien entre ces objectifs et l'action quotidienne de l'Union. Ils demandent aux institutions européennes moins de lourdeur et de rigidité et surtout plus d'efficacité et de transparence. Beaucoup trouvent aussi que l'Union doit s'occuper davantage de leurs préoccupations concrètes, plutôt

[14] F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Science Po, 2000, pp. 16.

[15] Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, *op.cit.*, p. 12.

[16] Voyez C. Lord, *Democracy in the European Union*, *op. cit.* et P. Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe, 2000, pp. 186-191.

> que s'immiscer jusque dans les détails dans des affaires qu'il vaudrait mieux, compte tenu de leur nature, confier aux élus des États membres et des régions. Certains ressentent même cette attitude comme une menace pour leur identité. Mais, ce qui est peut-être plus important encore, les citoyens trouvent que tout se règle bien trop souvent à *leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique* »[17].

La Convention européenne va donner corps à ces idées de transparence et de contrôle démocratique. Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe juxtapose trois conceptions de la démocratie dans le titre VI consacré à la vie démocratique de l'Union. L'article I-46 du Projet de Traité consacre tout d'abord le principe de *démocratie représentative* qui suppose que les citoyens européens sont directement représentés au Parlement européen et indirectement représentés au Conseil européen et au Conseil des ministres par leurs gouvernements respectifs, qui sont eux-mêmes responsables devant les parlements nationaux. L'article I-47 pose ensuite le principe de la *démocratie participative* qui suppose que les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. Dans le même ordre d'idée, l'article I-48 stipule quant à lui que « L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau [...] ». Enfin, l'article I-47, consacré comme nous l'avons vu à la démocratie participative, introduit également dans son quatrième paragraphe un droit d'initiative aux citoyens européens. Ce droit renvoie à l'idée d'une *démocratie directe* qui, si elle est conceptuellement liée à la démocratie participative, ne la recoupe pas forcément[18]. Les conventionnels précisent en effet que :

> « La Commission peut, sur initiative d'au moins un million de citoyens de l'Union issus d'un nombre significatif d'États membres, être invitée à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions spécifiques requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne ».

En dépit du destin politique malheureux de la Convention européenne et des modifications apportées au projet de traité consécutivement aux résultats des référendums français, néerlandais et irlandais, cette vision d'une Union européenne

[17] Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) : Annexe I : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, *Bulletin de l'Union européenne*, n°12, 2001, p. 20-25. Nous soulignons.

[18] Nous ne rentrerons pas ici dans le débat concernant les liens entre démocratie participative et démocratie directe.

rendue plus démocratique par la participation citoyenne persiste dans le traité de Lisbonne. Tout en ne mentionnant jamais explicitement la démocratie participative en tant que telle, les articles 10 et 11 du Traité sur l'Union européenne reprennent mot pour mot le libellé du Projet de Traité constitutionnel. Loin de remettre cause le principe de la participation, la crise politique consécutive à l'échec du projet conventionnel l'a, au contraire, renforcé. Publiée en octobre 2005, soit quelques mois après les « non » français et néerlandais au projet de traité constitutionnel, la Communication de la Commission *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Le Plan D comme Démocratie, Dialogue, Débat* réaffirmait déjà le lien entre participation démocratique et soutien au projet d'intégration :

> « Les gens ont besoin de sentir que l'Europe apporte une valeur ajoutée et qu'ils peuvent influer sur la manière dont les décisions sont prises. Actuellement, 53 % des citoyens européens n'ont pourtant pas le sentiment que leur voix compte dans l'Union européenne. Mais quand on les interroge sur le rôle qu'ils voudraient la voir jouer d'ici à cinq ans, 49 % d'entre eux déclarent souhaiter qu'elle pèse d'un poids plus lourd dans les principaux domaines d'action politique; seulement 14 % sont d'un avis contraire. L'émergence d'une Europe plus à l'écoute de ses citoyens afin de pouvoir répondre à leurs attentes apparaît donc nécessaire.
> Il s'agit là d'un élément crucial, car les institutions européennes, fréquemment perçues comme distantes et bureaucratiques, servent trop souvent de bouc émissaire en cas de décision impopulaire »[19].

Ce que propose ce Plan D, et qui répond alors à une urgence politique, celle de la prise en considération des remises en cause du projet d'intégration, ou au moins de ses modalités, dans le cadre de la procédure de ratification du projet de traité constitutionnel, correspond pour l'essentiel à la mise en place d'un débat public sur la question européenne. Investi d'une dimension quasi-cathartique, ce débat est présenté comme une manière de réconcilier les citoyens européens avec l'idée européenne. Pour la Commission, « [...] le débat ne doit pas être la seule affaire de la classe politique et des groupes d'intérêts habituels »[20]. Face au recul de la confiance dont jouissent les systèmes politiques, et en particulier le système

[19] Contribution de la Commission à la période réflexion et au-delà : *Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat, communication de la Commission, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM(2005) 494 final, 13 février 2005, p. 3.

[20] *Ibidem.*

politique européen, il s'agit au contraire de promouvoir une « citoyenneté active »[21], notamment auprès de certains groupes cibles tels les jeunes ou les minorités[22].

2. Du citoyen à la « société civile organisée » : portée et limites de l'idéal participatif européen

La place centrale conquise par le principe participatif dans l'espace politique communautaire rend indispensable la mise à distance critique du discours – pour ne pas dire de la logorrhée – sur la participation. Au-delà de l'idéal démocratique consensuel et difficilement contestable sous-tendant la notion, il importe de revenir plus en détails sur les conditions d'émergence de cette idée de participation, mais aussi et surtout sur les modalités et implications concrètes de la pratique participative. Le lien établi discursivement entre participation et citoyenneté active se traduit en effet très peu dans la pratique communautaire. Surtout, le principe même de cette relation entre participation et citoyenneté ne semble pas s'imposer comme une évidence.

2.1. Des modèles de démocraties en tension

Concernant l'émergence de la notion, il convient de souligner que l'essor de l'impératif participatif fut bien moins consensuel que le rapide historique effectué ci-dessus ne pourrait le laisser penser. Dans un article récent consacré au « tournant participatif » au niveau européen, Sabine Saurugger met en évidence les logiques concurrentes qui se sont manifestées dans le contexte de l'apparition d'une « norme partagée » sur cette question[23]. Elle souligne que si la participation s'est finalement imposée comme une « norme constitutionnelle », incluse tant dans le projet de Traité constitutionnel que dans le Traité de Lisbonne, ce n'est qu'au terme d'un long processus au cours duquel diverses conceptions de la participation, de son utilité et de ses modalités, sont entrées en compétition. Jusque dans les années 1990 le débat s'est ainsi largement focalisé sur la question de la place du Parlement européen et de

[21] *Ibidem*, pp. 3-4.

[22] Ce thème de la citoyenneté active a fait l'objet de deux programmes pluriannuels successifs (2004-2006 et 2007-2013) ciblant spécifiquement les jeunes et les minorités : Décision du Conseil du 26 janvier 2004 établissant un programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active (participation civique), *J.O.U.E.*, L 30, 4 février 2004, pp. 6-14 et Décision n°1904/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant, pour la période 2007-2013, le programme « l'Europe pour les citoyens » visant à promouvoir de la citoyenneté européenne active, *J.O.U.E.*, L 378, 27 décembre 2006, pp. 32-40.

[23] S. Saurugger, « The social construction of participatory turn : The emergence of a norm in the European Union », *European Journal of Political Research*, vol.49, n°4, June 2010, p. 472.

son renforcement[24]. Tant la doctrine juridique que la Cour de justice considèrent alors que la réponse au déficit démocratique passe prioritairement par la montée en puissance du Parlement européen et par la mise en place, au niveau communautaire, de mécanismes classiques de contrôle démocratique. Ce n'est que dans un second temps, à partir du milieu des années 1990, que cette vision hégémonique cède du terrain au profit d'un discours concurrent mettant au contraire en évidence la crise structurelle de la démocratie représentative[25]. Les tenants de ce discours concurrent proposent pour leur part d'engager résolument l'Union sur une voie alternative, celle de la démocratie participative.

Dans cette lutte symbolique entre deux conceptions de la démocratie, divers acteurs se sont faits les avocats de la nouvelle norme participative. Parmi ces acteurs se retrouvent tout aussi bien des acteurs collectifs qu'individuels, des institutions que des structures privées. Ces acteurs vont parvenir à « cadrer » le débat sur le déficit démocratique en termes de déficit de participation, et non plus en termes de déficit de représentation. En d'autres termes, ils vont diffuser avec succès une conception particulière tant de l'origine de la crise démocratique de l'Union que des solutions devant être apportées à ce problème.

Profitant d'une position nodale dans le système politique européen, à l'interface des relations entre les institutions communautaires et les organisations représentatives des intérêts des travailleurs et des employeurs, le Comité économique et social européen (CESE) s'est ainsi fait le chantre des relations avec la société civile. Se considérant comme « un pont » entre cette dernière et l'Europe[26], le CESE souligne, dans un avis relatif au rôle et à la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne, que « [l]e modèle participatif de la société civile présente [...] l'avantage de renforcer la confiance dans le système démocratique, développant ainsi un climat plus positif pour les réformes et les innovations »[27].

Dans une optique similaire, la Commission européenne publie dès 1997, à l'initiative de la DG XXIII en charge de l'Emploi et des Affaires sociales, une communication consacrée à la promotion du rôle des associations et fondations en Europe dans le domaine de la politique sociale. En janvier 2000, elle sort une nouvelle communication intitulée *La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat*. Cette communication couvre

[24] *Ibidem*, p. 474.

[25] P. Magnette, « Democracy in the EU: Why and how to combine representation and participation? », *in* Smisman, Stijn, *Civil society and legitimate European governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, p. 24.

[26] CESE, *Le CES : un pont entre l'Europe et la société civile*, Bruxelles, Direction de la communication, 1999.

[27] Avis du Comité économique et social sur « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », *J.O.C.E.*, C 329, 17 novembre 1999, p. 32.

quant à elle l'ensemble des secteurs d'activité de l'Union[28]. Ce second texte, qui est antérieur au *Livre blanc sur la gouvernance*, entend baliser les relations entre les ONG et la Commission, notamment en examinant les questions du subventionnement des associations ou celle de la base juridique pour ces relations. Au sein même de la Commission, certaines personnalités agiront comme de véritables porte-paroles de la cause de la participation. Michel Barnier, ancien Ministre de l'Environnement du gouvernement d'Edouard Balladur à l'origine de la création, en France, de la Commission nationale du débat public (CNDP)[29], continue à défendre ce thème en tant que Commissaire européen en charge de la politique régionale. De même, on peut souligner le rôle joué par Jérôme Vignon, conseiller auprès du secrétariat général de la Commission européenne, lors de l'élaboration du *Livre blanc sur la gouvernance européenne*. Ce dernier a largement nourri la préparation de ce document des réflexions pro-participation de nombreux universitaires, principalement juristes, philosophes et politologues[30].

En définitive, tant le CESE que la Commission ont utilisé le discours sur la participation comme un élément de légitimation de leurs activités et de leur position institutionnelle[31]. Pour le CESE, il s'agissait d'éviter le risque de la marginalisation institutionnelle en essayant de se profiler comme le lieu naturel du dialogue civil. Pour la Commission, il s'agissait plutôt de (re-)construire un soutien public autour de ses initiatives politiques dans le contexte d'une grave crise de légitimité consécutive à la démission de la Commission Santer et aux soupçons de fraudes et de dysfonctionnements généralisés qui s'en suivront dans l'opinion publique.

Au sein même de la société civile, plusieurs initiatives ont contribué à l'affirmation du principe de la participation citoyenne. Notons en particulier la création, en 1996, d'un Forum européen sur la politique sociale rassemblant des ONG, des partenaires sociaux, les États membres, des collectivités territoriales et des instituts de recherche. Ce forum, qui vise alors à renforcer un dialogue avec la société civile en parallèle au dialogue social, trace déjà la voie du dialogue civil souhaité par le CESE[32].

[28] La Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat, Document de discussion de la Commission, COM(2000) 11 final, 18 janvier 2000.

[29] La CNDP est instituée par la Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Il veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État.

[30] Voyez S. Saurugger, *op. cit.*, pp. 481-482.

[31] S. Smismans, *op. cit.*, p. 484.

[32] *Ibidem*, p. 476.

2.2. Un idéal participatif dévoyé ?

Si les conditions d'émergence de l'impératif participatif européen témoignent du caractère finalement assez chaotique du processus, les modalités concrètes de la participation soulignent quant à elle la distance séparant la pratique des discours sur la citoyenneté active.

La promotion du débat public et de la consultation s'appuie sur un usage intensif des nouvelles technologies de l'information. Ces dernières sont présentées comme des opérateurs de proximité. L'outil Internet est élevé au rang de panacée. Il serait susceptible de surmonter à lui seul tout aussi bien les défis de la distance géographique, de l'accessibilité, de l'ouverture à tous et de la diversité des langues et des cultures. Un examen de la page « *your voice* » du site Internet de la Commission qui rassemble les consultations en cours et passées permet pourtant de nuancer cette idée de proximité. Les consultations y apparaissent en effet excessivement techniques[33]. Un large champ de politiques publiques est, certes, couvert par les consultations, mais il semble peu probable que ce type d'approche de la participation puisse susciter l'implication du plus grand nombre. La définition fréquente du public cible comme étant composé tout aussi bien des citoyens et/ou consommateurs que des groupes d'intérêt et des entreprises s'apparente d'ailleurs ici à une simple profession de foi. L'examen des contributions des acteurs à ces consultations confirme l'impression générale d'inadéquation entre l'objectif formellement poursuivi et le résultat obtenu. À la décharge de la Commission européenne, signalons toutefois quelques exceptions. La consultation sur les modalités précises de la mise en œuvre de l'initiative citoyenne prévue par le traité de Lisbonne – menée entre novembre 2009 et janvier 2010 et portant sur dix points préalablement identifiés par la Commission dans son *Livre vert sur une initiative citoyenne européenne*[34] – a par exemple permis de recueillir 329 contributions, dont

[33] À l'automne 2010, les consultations ouvertes portaient, entre autres, sur l'accès à un compte de paiement de base, l'encadrement des aides d'État à la construction navale, le futur programme Culture de l'Union Européenne, l'avenir des relations économiques et commerciales entre l'UE et le Japon, les programmes européens dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la politique pour la jeunesse, l'étude d'impact concernant la possible révision du Règlement (CEE) n°95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, ou encore la révision de la directive 2004/22/CE sur les instruments de mesure. Voyez Commission européenne, *Votre point de vue sur l'Europe*, consulté le 12 octobre 2010, http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm.

[34] Les dix points soumis à la consultation étaient le nombre minimum de signataires par pays; l'âge minimum des signataires; la forme et le libellé de l'initiative citoyenne; les règles concernant la collecte, la vérification et l'authentification des signatures; le délai de collecte des signatures; la méthode permettant d'enregistrer officiellement les initiatives; les règles en matière de transparence et de financement (applicables aux organisateurs); le délai de réponse de la Commission; et la

une majorité d'avis de citoyens (160)[35]. Le caractère hautement symbolique de cette consultation empêche cependant d'en tirer une quelconque conclusion générale.

À la lecture des titres des consultations ouvertes, un constat s'impose : la Commission ne cherche pas, et n'a sans doute jamais véritablement cherché, à atteindre directement le citoyen. Comme le souligne Paul Magnette, en dépit de son ambition, le concept de participation issu de la notion de gouvernance ne va pas au-delà de la consultation des seuls *stakeholders*[36]. Ce que l'on observe, c'est une oscillation permanente entre une conception universaliste et une conception fonctionnelle de la participation. D'un côté, les notions de citoyens, de société civile ou d'intérêt général sont régulièrement convoquées, de l'autre, les dispositions concrètes relatives à la participation font la part belle aux groupes d'intérêt. Cette hésitation réside d'ailleurs tout entière dans le glissement sémantique marqué par le passage du terme de « société civile » à celui de « société civile organisée ».

L'avis du CESE de 1999 relatif au rôle et à la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne est révélateur de cette évolution. Après de longs développements – d'ailleurs forts érudits – sur la notion de société civile, sur son histoire et sur les interprétations théoriques qui en ont été faites, le texte bascule, sans véritablement s'en expliquer, vers la notion de société civile organisée. Cette évolution n'est pas anodine. Tandis que la société civile se définit comme « un concept global désignant toutes les formes d'action sociale des individus ou de groupes qui n'émanent pas de l'État et qui ne sont pas dirigées par lui »[37], la société civile organisée recoupe une réalité beaucoup plus restreinte. Elle est « l'ensemble de toutes les structures organisationnelles dont les membres servent l'intérêt général par le biais d'un processus démocratique basé sur le discours et le consensus, et jouent également le rôle de médiateurs entre les pouvoirs publics et les citoyens »[38]. Toutes les formes d'action individuelles sont donc exclues de ce nouveau champ. Compréhensible dans le chef du CESE qui assure historiquement la représentation des organisations représentatives des milieux socioéconomiques, cette contraction sémantique se retrouve également dans le *Livre blanc sur la gouvernance*

démarche à adopter si plusieurs initiatives citoyennes portent sur le même sujet. Voir Commission européenne, *Livre vert sur une initiative citoyenne européenne*, COM(2009) 622 final, 11 novembre 2009.

[35] European Commission, *Commission staff working document. Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative* - Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative, SEC(2010) 370, 31 mars 2010.

[36] P. Magnette, « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship ? », *op. cit.*, p. 6.

[37] Avis du Comité économique et social sur « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne », *op. cit.*, p. 32.

[38] *Ibidem*, p. 33.

européenne. Sous couvert d'impliquer la société civile et de permettre aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations, le texte de la Commission réduit en réalité le champ de la participation aux organisations, associations, groupes d'intérêt et communautés religieuses. En cela, l'approche contemporaine de la participation ne constitue qu'une forme modernisée et élargie de la consultation des groupes d'intérêt à l'œuvre depuis les origines de la construction européenne[39].

Le passage de la société civile à la société civile organisée répond à l'évidence à un souci pratique des institutions européennes en général et de la Commission européenne en particulier. Il apparaît comme une tentative de construire un moyen terme entre une conception maximaliste de la participation difficilement envisageable dans une Europe de 490 millions d'habitants, d'un côté, et, de l'autre, la vision trop exclusive et technocratique du processus décisionnel ayant prévalu durant la période du consensus permissif. Ce recours aux structures organisées de défense des intérêts permet en outre de pallier la double difficulté de la grande technicité des politiques européennes et du sentiment d'incompétence supposé des citoyens européens – double difficulté elle-même réputée être à l'origine de l'« apathie »[40] ou de « l'indifférence »[41] des citoyens face aux questions européennes.

Mais le passage du citoyen au groupe n'est pas sans soulever quelques difficultés. En l'absence de filtre, comment juger de la représentativité des organisations amenées à se prononcer sur des questions soumises à consultation ? Comment jauger le poids à donner aux avis émis ? La représentativité est-elle politique ou sociologique et statistique ? Dans le premier cas, comment faire en sorte que toutes les opinions soient représentées ? Dans le second, comment veiller à ce que toutes les catégories sociales participent au processus ? Qu'en est-il de la place des populations les plus faibles, qui ne sont jamais représentées, du moins pas par elles-mêmes, dans les nouveaux dispositifs participatifs européens ? La mise en place de dispositifs participatifs ne conduit-elle pas à renforcer certains phénomènes

[39] Voyez notamment J. Greenwood,, *Interest representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

[40] P. Magnette, « European Governance and Civic Participation : Beyond Elitist Citizenship ? », *op. cit.*, p. 5.

[41] Pour une réflexion sur la question de l'euro-indifférence en lien avec le déficit d'identification à l'Europe voyez F. Delmotte, « La légitimité de l'Union européenne, une affaire de bons sentiments ? Réflexions sur l'appartenance à la communauté politique », *Revue internationale de politique comparée,* vol. 154, n°4, 2008, pp. 541-554. Pour un point de vue empirique: V. Van Ingelgom, *Intégrer l'indifférence: une approche comparative, qualitative et quantitative, de la légitimité de l'intégration européenne*, thèse de doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris, Ecole doctorale de sciences po/Université catholique de Louvain, Département des sciences politiques et sociales, 2010, 375 p.

d'exclusion en privilégiant la parole experte au détriment d'un savoir profane[42] ? Comment mettre à égalité de ressources discursives, argumentatives, et donc politiques, différents groupes sociaux ? Du moins, comment restaurer les conditions d'une égalité démocratique minimale dans ces nouveaux forums ?

Toutes ces questions ne sont pas spécifiques aux initiatives européennes en matière de participation. Elles caractérisent la plupart des expériences en ce domaine. Derrière l'appel consensuel à la participation, l'on observe en effet fréquemment une absence de réflexion sur le participant lui-même et sur les sélections qui s'opèrent pour désigner un « public cible »[43]. Or, la définition du public implique différentes formes de rapport au savoir : un savoir pluriel et flexible qui se construit dans la procédure, chaque participant détenant des capacités et des ressources à mobiliser ; un savoir « d'expertise » du quotidien où le participant est censé détenir déjà ses préférences ; un savoir d'experts qui s'est construit dans un collectif institutionnalisé, etc.

Il serait faux de dire que l'Union européenne n'a pas, en partie, tenté de répondre à cette question du public. L'enjeu du rééquilibrage entre groupes d'intérêt économiques et groupes d'intérêt public a par exemple conduit la Commission en mettre en place différentes stratégies d'« *empowerment* » des associations représentant des causes d'intérêt général. Dans les domaines de la santé, de l'environnement, du développement ou de la politique sociale, nombre d'associations se sont ainsi vues attribuer le titre de « partenaires », tandis qu'au plan financier, ce sont plus d'un milliard d'euros par an qui sont alloués directement par la Commission à des ONG actives dans ces différents domaines[44].

Dans un même esprit, les tentatives – encore balbutiantes – de régulation de l'activité des groupes d'intérêt au niveau européen visent elles aussi, entre autres choses, à renforcer le poids des organisations les plus faibles face aux grandes fédérations industrielles. L'initiative européenne en matière de transparence, lancée en novembre 2005 par le commissaire Kallas, tente ainsi d'introduire certaines normes éthiques, de créer un nouveau registre des lobbyistes, cabinets d'affaires et ONG et demande aux groupes d'intérêt actifs au niveau européen de publier des informations relatives à leurs sources de financement et aux budgets mobilisés pour leurs activités[45]. La Commission souhaite en particulier que les normes applicables aux consultations prévoient que les parties intéressées désireuses de présenter des

[42] Sur la question des statuts des différents savoirs, voyez L. Damay, B. Denis et D. Duez (dir.), *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis (à paraître).

[43] L. Damay et F. Delmotte, *op. cit.*, p. 168.

[44] E. Grossman et S. Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006, pp. 207-208.

[45] Commission européenne, *Livre vert. Initiative européenne en matière de transparence*, COM(2006) 194 final, 3 mai 2006.

observations rendent publiques des informations sur leurs objectifs et leur structure. Surtout, elle considère que dans l'hypothèse où ces informations ne seraient pas communiquées, les contributions apportées devraient être considérées comme de simples contributions individuelles[46].

Conclusion

Confrontées à une remise en cause croissante de leur légitimité dans les années 1990, les institutions européennes ont tenté de renforcer leur position au sein du système politique en mobilisant le thème de la « bonne gouvernance » dans leur discours et leur communication. Élevée au rang de paradigme global de justification, la participation citoyenne s'est imposée comme l'une des modalités de cette bonne gouvernance, notamment au sein de la Commission européenne et du CESE. Toutefois, une tension se fait jour entre ces discours fondés sur les notions de démocratie participative, de démocratie délibérative et de gouvernance, qui ont en commun de postuler que l'autorité politique n'est plus systématiquement au centre du jeu politique et des mécanismes de décision, et une volonté concomitante des institutions européennes de préserver leur rôle central dans les processus décisionnels communautaires[47].

Le nouvel idéal participatif européen ne remet que très peu en question la primauté des acteurs institutionnels classiques. Au contraire, il tend plutôt à renforcer la Commission dans son rôle historique d'initiateur des politiques européennes. En cela, la participation répond largement à une logique technocratique et fonctionnelle d'aide à la décision. Les termes utilisés dans le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* sont on ne peut plus clairs : « Ces consultations aident la Commission et les autres institutions à arbitrer entre les revendications et priorités concurrentes. Elles permettent de définir les politiques dans une perspective à plus long terme. *La participation ne consiste pas à institutionnaliser la protestation.* Elle revient plutôt à mieux élaborer les politiques, en consultant en amont de la décision et en mettant à profit l'expérience acquise »[48]. En convoquant la société civile, l'on vise tout autant à accroître l'efficacité et la pertinence des politiques publiques qu'à s'assurer, en amont du processus politique, le soutien des citoyens et des groupes d'intérêt. Loin de marquer le passage d'une logique de la légitimation par les *outputs* à une légitimation par les *inputs*, le discours européen sur la participation révèle donc plutôt un processus d'adaptation stratégique de certains acteurs à un nouveau référentiel démocratique dominant. Le choix consistant à privilégier la société civile

[46] Commission européenne, *Suivi du livre vert « Initiative européenne en matière de transparence »*, COM(2007) 127 final, 21 mars 2007, p. 4.

[47] F. Foret, *op. cit.*, p. 140.

[48] Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, *op.cit.*, p. 19.