

LES DIALOGUES CITOYENS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Renforcer l'appartenance ou confirmer l'impuissance ?

Ludivine Damay et Florence Delmotte

L'Harmattan | « Politique européenne »

2018/4 N° 62 | pages 120 à 150

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343168036

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2018-4-page-120.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

POLITIQUE EUROPÉENNE**N° 62 | 2018**

Ludivine Damay et Florence Delmotte

[p. 120-150]

Les dialogues citoyens de la Commission européenne. Renforcer l'appartenance ou confirmer l'impuissance ?

Dans le cadre de l'Année européenne des citoyens en 2013, la Commission européenne inaugurait un nouveau dispositif, les « dialogues citoyens », visant à « restaurer la confiance » des citoyens à l'égard de l'Union européenne (UE) après plusieurs années de crise. Fondé sur l'observation de dialogues organisés en Belgique en 2013 et 2014, cet article revient sur les justifications initiales du dispositif et sur sa mise en œuvre en s'intéressant en particulier aux « sentiments » que les dialogues citoyens étaient censés susciter ou renforcer, en premier lieu le sentiment d'appartenance, et sur ceux qu'ils ont en définitive révélés, tel celui d'une impuissance accrue. L'article éclaire ces questions à la lumière des apports théoriques de Norbert Elias sur l'intégration nationale et postnationale.

The « Citizens' Dialogues » of the European Commission. Strengthening feelings of belonging or revealing citizens' powerlessness?

In the context of the European Year of Citizens 2013, the European Commission launched a new public instrument, the "Citizens' Dialogues". A series of public consultations were organised in the member states in order to restore the confidence after several years of crises. This article is based on the observation of dialogues that took place in Belgium in 2013 and 2014. It aims at understanding better which feelings such an initiative was supposed to strengthen in its initial justifications, at the first rank of which, feelings of belonging. Using Norbert Elias's reflections on national and post-national integration, the authors show that this experimentation eventually revealed in the chief of citizens a feeling of powerlessness more complex than expected.

Les dialogues citoyens de la Commission européenne

Renforcer l'appartenance ou confirmer l'impuissance ?

Ludivine Damay

Université libre de Bruxelles

Florence Delmotte

Université Saint-Louis – Bruxelles

Dans le cadre de l'Année européenne des citoyens en 2013, la Commission européenne a inauguré un nouveau dispositif, les « dialogues citoyens », qui se présente comme un instrument participatif permettant aux citoyens d'entrer en « dialogue » avec la Commission européenne. Plus de 50 dialogues se sont tenus en 2013 et 2014 dans les États membres. Suite à une évaluation positive du dispositif, la Commission a décidé de prolonger l'expérience après les élections de mai 2014 en organisant régulièrement d'autres dialogues¹. Ceux-ci « occupent une place centrale » pour la Commission en vue de « restaurer la confiance » des citoyens à l'égard de l'Union européenne (UE), « la crise » ayant « considérablement attisé » leur « défiance »². Cet article revient sur les justifications initiales du dispositif et sur sa mise en œuvre en s'intéressant en particulier aux « sentiments » que les dialogues citoyens suscitent ou sont supposés susciter. En se fondant sur un travail d'observation, on verra comment ce dispositif de sensibilisation joue plus ou moins délibérément sur les émotions et les réactions affectives en vue de renforcer une identification à l'Europe du même type. De ce point de vue, la construction européenne – qui questionne l'importance du ou des « sentiment(s) d'appartenance » – appelle une comparaison avec les processus qui ont accompagné la formation des communautés politiques nationales et le retour à certains classiques de la sociologie peut s'avérer utile. On songe ici à Max Weber et à la place qu'il donne aux affects dans sa typologie de l'action. Le même a non seulement distingué plusieurs types de légitimité

1 Le site internet de la Commission européenne annonce les événements organisés sur une page ad hoc de son site internet : <https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_fr>.

2 Commission européenne, « Les dialogues citoyens, contribution à l'avènement d'un espace public européen ? », rapport au Parlement européen et au Conseil, COM/2014/0173 final.

mais aussi établi un lien entre sentiment d'appartenance et « communisation », suivant lequel c'est l'identification qui produit la communauté (Weber, 1971, 78-82). On pense aussi aux travaux de Norbert Elias. À travers sa théorie du « processus de civilisation » (Elias, 1973, 1975), ce dernier a contribué à redécouvrir l'importance des affects dans l'étude du politique. Il s'est en outre intéressé aux difficultés du passage entre le niveau statonational d'intégration et des formes d'intégration politique postnationale, entre autres au niveau européen (Elias, 1991a).

La question de « l'appartenance à la communauté », en l'occurrence européenne, est centrale dans les arguments initiaux de l'Année européenne des citoyens et des dialogues citoyens, qui visent à faire « participer » les citoyens au « projet » européen, à les « informer » de leurs droits, mais aussi *in fine* à favoriser le développement du « sentiment d'une identité européenne commune aux citoyens de l'Union³ ». Dans un premier temps, nous reviendrons brièvement sur ces arguments, qui illustrent bien l'idée soutenue par les institutions européennes selon laquelle le sentiment d'appartenance des citoyens à l'UE pourrait « simplement » naître de l'intérêt bien compris de ceux-ci à faire partie d'un tel ensemble, et qu'il suffirait donc d'explicitier cet intérêt pour que le sentiment « soit ». En outre, cela s'avérerait indispensable pour combler le déficit démocratique, sinon pour assurer la survie de l'UE (Belot et Bouillaud, 2008).

Dans un deuxième temps, nous analyserons comment les « dialogues citoyens » en tant que « dispositif public de sensibilisation » (Traïni et Siméant, 2009, 13) visent concrètement à renforcer le soutien à l'UE. Nous montrerons enfin comment, dans la pratique de ces dialogues (Encadré 1), l'institution vise à susciter des émotions très policées et encadrées, plus qu'à dialoguer avec les citoyens. Sans surprise, les dialogues citoyens – qui alternent films promotionnels, questions fermées dont les réponses sont récoltées *via* des boîtiers électroniques, présentation des commissaires, interventions d'élus et questions de la salle – invitent peu, en réalité, à des discussions de fond concernant le fonctionnement de l'Union, ses fondements, ses politiques ou son avenir. Le dispositif répond plutôt à l'impératif de proximité entre les commissaires et les citoyens. L'agencement des objets, des supports, le rôle des « porte-parole » des institutions agissent ainsi sur le mode du registre

3 Décision n° 1093/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relative à l'Année européenne des citoyens, JO L 325 du 23 novembre 2012.

émotionnel « démo-pédique » (Traïni, 2011) : il s'agit de se montrer pédagogue pour convaincre des bienfaits de l'Europe mais aussi de prescrire le « bon » sentiment que les citoyens devraient éprouver à son égard. Cela étant, nous montrerons que ce dispositif qui cherche à nourrir un « sentiment d'identité européenne commune », à « restaurer la confiance » dans l'UE, ne parvient pas à prendre à bras-le-corps l'impuissance politique, bien décrite par N. Elias (1991a), que ressentent et qu'expriment les individus face à une « nouvelle poussée d'intégration », dépassant les États.

Encadré 1. Précisions méthodologiques

Cet article se fonde sur l'observation de cinq dialogues citoyens en Belgique entre septembre 2013 et novembre 2015 dans le cadre d'une recherche menée de juin 2013 à décembre 2015. L'approche était inductive. Il ne s'agissait pas, *a priori*, de cerner la place des sentiments ou des émotions dans la tenue de ces dialogues mais bien d'observer la mise en œuvre du dispositif, les interactions qui s'y déroulent, et de mettre en perspective ces observations avec les justifications initiales. Des notes et des photographies ont été prises lors de ces dialogues et l'analyse a été complétée par des enregistrements vidéo réalisés par la Commission, temporairement mis en ligne. La question des sentiments nous est apparue constituer un enjeu dans la phase d'observation et nous sert ici d'entrée. Elle peut par ailleurs être mise en regard d'une des prétentions initiales du dispositif. Notre étude ne vise cependant pas à « quantifier » la place que les sentiments prennent par rapport à d'autres types de positionnement, ce qui se révélerait en outre impossible au regard du matériau recueilli.

Le choix des cinq dialogues, parmi les autres tenus en Belgique, s'est réalisé en fonction de contraintes liées à la recherche et d'opportunités d'accès. En 2013 et 2014, la Commission a organisé 50 dialogues citoyens dans l'UE, sous l'égide de l'Année européenne des citoyens, dont 12 en Belgique. La plupart d'entre eux ont fait l'objet d'une publication par la Représentation de la Commission européenne en Belgique (*Europe: ce que nous disent les Belges. Leçons des dialogues citoyens*, 2013). Parmi ces 12, nous avons pu en observer trois (deux en Région Wallonne et un en Région de Bruxelles-Capitale). Ces trois dialogues respectent le même déroulé (décrit dans la partie 2). Selon la publication citée ci-dessus, les autres dialogues tenus en Belgique en 2013-2014 semblent utiliser également le même déroulé (et poser les mêmes questions fermées). Les autres dialogues citoyens tenus en Europe semblent également avoir utilisé le même matériel promotionnel et le même format (dont le système des questions fermées et du vote électronique, voir le Rapport de la Commission européenne, « Les dialogues citoyens, contributions à l'avènement d'un espace public européen », 2014, COM/2014/0173 final) mais n'ont pas fait l'objet du périmètre de notre étude.

Les deux autres dialogues observés en Belgique en 2015 font partie de la cohorte plus actuelle des dialogues citoyens, le premier conserve cependant globalement le format des dialogues de 2013-2014 (en y ajoutant l'enjeu des élections européennes, entre autres *via* une question fermée) et le dernier s'en affranchit davantage, prenant la forme d'une discussion « libre » et moins appareillée techniquement.

Date et lieu	Nombre et type de participants	Intervenants principaux
13 septembre 2013, Namur, dans une salle du cinéma Acinapolis.	250 personnes, élèves de terminales de la Région (dialogue précédé par un Salon des métiers de la santé) dont les écoles ont été invitées par le ministère de l'Enseignement de la Wallonie.	• Viviane Reding (Commission, vice-présidente) • Rudy Demotte (ministre-président de la Wallonie), • Eliane Tilleux (ministre de la Santé de la Wallonie), • Marie Dominique Schintz (ministre de l'Enseignement de la Wallonie)
5 décembre 2013, Bruxelles, dans une salle de spectacle, le palais des Beaux-Arts (Bozar).	300 personnes (dont des fonctionnaires et « expatriés européens » qui se présentent comme tels dans leur prise de parole). Dialogue suivi d'un concert lyrique, « European Inspiration ». Invitation lancée par Bozar (acteur culturel qui organise des événements, expositions en lien avec la culture à Bruxelles) et par l'association Europa Nostra.	• Androulla Vassiliou (Commission, commissaire à l'Éducation et la Culture) • Isabelle Durant (parlementaire européenne) • Paul Dujardin (directeur de Bozar) • Michelangelo Pistoletto (artiste, membre du comité culturel engagé dans le projet « New Narrative for Europe ») • Placido Domingo (chanteur d'opéra)
27 janvier 2014, Mont-Saint-Guibert, salle de l'Axis Parc (centre d'affaire).	60 personnes (estimation de l'âge : de 35 à 65 ans en majorité). Information diffusée par une section locale du Parti socialiste (PS).	• Viviane Reding (Commission) • André Flahaut (président de la Chambre des représentants, membre du Parti socialiste) • Frédéric Daerden (député européen, PS) • Marc Tarabella (député européen, PS)

26 mai 2015, Bruxelles, MCE Conference & Business center.	150 personnes, dont une bonne partie d'étudiants d'universités et de Hautes Écoles, l'invitation ayant été relayée par les recteurs des universités et les directeurs de ces établissements.	• Jyrki Katainen (Commission – vice-président) • Marianne Thyssen (Commission – commissaire à l'Emploi et aux Affaires sociales) • Didier Gosuin (ministre de l'Économie de la Région de Bruxelles-Capitale)
18 novembre 2015, Bozar, Bruxelles.	400 personnes, Journées organisées par <i>Le Nouvel Observateur</i> . Information relayée par la presse notamment.	• Jean-Claude Juncker (président de la Commission).

Des justifications initiales de l'Année européenne des citoyens

Presque chaque année depuis trente ans, l'UE propose une thématique qu'elle va mettre à l'honneur afin de sensibiliser les citoyens, qu'il s'agisse de la sécurité routière, du dialogue interculturel ou de la mobilité des travailleurs. La décision de faire de 2013 « l'Année européenne des citoyens » a été prise par une procédure législative ordinaire⁴. En 2011, la Commission avait proposé un texte au Parlement dans lequel « l'Année européenne des citoyens » était presque exclusivement centrée sur le droit de circuler et de séjourner librement dans l'Union⁵, qui contribuerait « à faire de la citoyenneté de l'Union une réalité tangible dans le quotidien des citoyens » (p. 10). Pour

4 Décision n° 1093/2012/UE, *op. cit.*

5 Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'année européenne des citoyens (2013, COM (2011) 489 final. La base juridique à laquelle la Commission se réfère est constituée de l'article concernant la libre circulation (art. 21 § 1 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Rappelons toutefois que, depuis le traité de Maastricht, la citoyenneté de l'Union reconnaît en réalité « quatre droits spécifiques » : le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres sous certaines conditions, mais aussi le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen, la protection diplomatique et consulaire de tout État membre dans un pays tiers où l'État d'origine du ressortissant n'est pas représenté, et le droit de pétition devant le Parlement européen (Grossman, Irondelle et Saurugger, 2001, 49) ; voir aussi Magnette (1999).

la Commission, les citoyens ne connaîtraient toutefois pas suffisamment leurs droits, les exerceraient dès lors trop peu, et sous-estimeraient les bénéfices de l'appartenance à l'Union. L'Année européenne des citoyens a pour premier objectif de faire connaître ces droits. Selon la Commission, « [l]a sensibilisation des citoyens aux avantages de ces droits pour eux-mêmes en tant qu'individus et pour la société peut aussi contribuer à renforcer leur sentiment d'appartenance et d'adhésion à l'Union » (p. 12) ; mieux connaître les avantages et les bénéfices de la libre circulation devrait, en retour, renforcer le « sentiment d'une identité européenne commune aux citoyens de l'Union » (article 2 de la décision).

Nous ne pouvons revenir ici sur l'intégralité de la procédure qui aboutit à l'adoption de la décision sur l'Année européenne des citoyens, laquelle révèle des positions parfois nuancées de la part des institutions (Damay, 2017). Cependant, une vision de la citoyenneté s'en dégage : 1) la citoyenneté est essentiellement « transnationale » et implique des citoyens mobiles⁶ ; 2) elle est centrée sur les droits de l'individu ; 3) elle a essentiellement une visée « utilitaire », elle est supposée offrir des avantages que les citoyens devraient mieux connaître. Cette connaissance renforcerait des dispositions favorables à l'Union, voire une forme d'identification à l'Europe, un « sentiment européen ».

Ce discours s'inscrit bien dans des dynamiques déjà analysées (Olsen, 2012 ; Wiener, 1998 ; Damay et Mercenier, 2016), qui révèlent que, dès les années 1980, on conçoit la citoyenneté comme allant de pair avec l'adoption d'un drapeau ou d'un hymne (Bellamy, 2008). Le sentiment d'appartenance peut ainsi naître de l'attachement à des symboles mais aussi à un ensemble de droits qui confèrent des avantages matériels aux citoyens dans un contexte transnational. Ces arguments défendus par la Commission dans le cadre de « l'Année européenne des citoyens » ne sont donc pas neufs – la Déclaration de Copenhague sur l'identité européenne date de 1973 (Pullano, 2014) – et ils ne sont pas propres au discours des institutions et des acteurs communautaires⁷.

6 Ce présupposé est bien sûr discutable en droit et de fait, voir Mercenier et al. (2018).

7 Les théories transactionnalistes ont défendu, dès les années 1950, que l'augmentation des interactions entre Européens favoriserait l'adhésion et le sentiment d'appartenance à l'Europe (Deutsch, 1953) ; pour une critique et une actualisation récente de cette approche, voir Kuhn (2015).

De leur côté, en effet, certains chercheurs se préoccupent de plus en plus des questions d'identité⁸. Et si cette dernière notion fut introduite dans les études européennes, c'est bien, selon Sophie Duchesne (2010, 14), sous la pression des thèmes, plus ou moins connectés, du « déficit démocratique » ou du « déficit de légitimité » de l'UE, qui montent en puissance suite aux hésitations lors de la ratification du traité de Maastricht en 1992, à l'échec de 2005 (les « non » français et néerlandais aux référendums sur le Traité constitutionnel) et aux succès croissants des partis eurosceptiques. On retrouve ainsi dans les études européennes et le discours des institutions le même lien supposé et plus ou moins explicite entre la question de la « légitimité » de l'UE, la faiblesse du « sentiment d'appartenance » à l'Union et un déficit « d'identification » à l'Europe, tous ensemble confirmés par une indifférence largement partagée à l'égard des questions européennes. Reste que la référence à l'identité ne précise pas forcément si c'est davantage d'une appropriation du projet européen qu'il s'agit, d'une identification à l'entité et aux institutions existantes, ou d'une appartenance à une communauté civique en formation⁹.

Tout aussi logiquement, un certain engouement pour la notion de « citoyenneté » européenne émerge avec la ratification du traité de Maastricht. Même si « toute personne ayant la nationalité d'un pays de l'Union est automatiquement un citoyen de l'Union »¹⁰, on peut en effet se demander ce qui différencie la citoyenneté européenne *en tant que telle*. Et être tenté de la rabattre, comme le fait la Commission en 2013, sur le droit de l'individu à la libre circulation, en dépit des limites qui s'imposent à celle-ci (Bailleur, 2018).

Si l'on considère la place des affects, des sentiments et des émotions¹¹, on observe de même une certaine ambivalence entre, d'un côté, une tendance

8 Sur la porosité entre l'agenda politique des institutions européennes et l'agenda scientifique des études européennes, voir Weisbein (2012).

9 Entre autres tentatives d'appréhender dans sa complexité l'identité européenne du point de vue des citoyens – le sens de ce qu'est « être » un Européen – on peut mentionner les recherches menées par Michael Bruter (2005), et en particulier la vaste enquête menée avec Sarah Harrison sous le titre « Feeling European » (2017).

10 <http://ec.europa.eu/justice/citizen/index_fr.htm>.

11 Sur les rapports entre ces termes et la manière dont théories et empiries les travaillent, voir Pierre-Henri Castel (s. d). On considérera ici que « les affects », entendus de manière générique et en un sens plus ou moins large ou étroit, renvoient souvent au vocabulaire de la psychanalyse freudienne. On notera aussi qu'entre « les émotions » et « les sentiments », les seconds sont

à distinguer la construction européenne, voire à en faire un processus *sui generis*, et de l'autre une tendance qui consiste à la rabattre sur le modèle national. À nouveau en lien avec les préoccupations des acteurs, jusqu'au tournant des années 1990-2000, la dimension émotionnelle ou affective est, dans les études européennes, relativement réduite. Par la suite, pour des raisons déjà évoquées (le constat ou le « sentiment » d'une crise de confiance révélée notamment en 1992 et en 2005), un nombre croissant de chercheurs se sont aventurés sur ces terrains, en reproduisant parfois le même schème argumentatif que les acteurs, à savoir : un certain nombre de blocages que rencontrerait l'intégration européenne, par exemple en matière de fiscalité, s'expliqueraient par un manque d'« attachement », de sentiment de proximité ou de solidarité entre les Européens¹². Le projet européen, qu'on avait longtemps considéré soit comme essentiellement pragmatique (garantir la paix, assurer la prospérité), et/ou se justifiant d'abord par ses principes (ceux de la démocratie et de l'État de droit), aurait finalement laissé à voir un déficit d'ordre affectif fondamental. Au plan politique, c'est comme si le sentiment d'appartenance était tout à la fois le problème et la solution à l'indifférence et à l'euroscepticisme, au manque de soutien global vis-à-vis du projet européen et des politiques et institutions européennes. Et c'est encore cette hypothèse qui sous-tend globalement le pari des dialogues citoyens à travers le souci « d'informer » le citoyen européen de ses droits – comprendre : des avantages de l'appartenance à l'Union – en matière de libre circulation en particulier.

souvent compris comme plus travaillés socialement, plus stabilisés que les émotions, qui apparaissent quant à elles plus individuelles, et plus fugaces. Les sentiments renvoient aussi parfois à des catégories plus générales, tel le sentiment d'appartenance, et sont souvent connotés plus positivement (les sentiments peuvent être « nobles », alors qu'on « succombe à ses émotions », etc.).

- 12 Céline Belot et Christophe Bouillaud écrivent « défendre l'idée que, dans un cadre démocratique, toutes les avancées ultérieures de l'intégration européenne (en matière de sécurité et de défense et d'"Europe sociale" en particulier) appellent l'existence d'une [...] communauté de citoyens ». Ils ajoutent que « [c]ette dernière doit correspondre, en accord avec la théorie de David Easton sur les systèmes politiques, à l'existence de sentiments positifs qui relient les citoyens de diverses manières » (2008, 5). Ils n'insistent pas sur la réversibilité de ce rapport, alors qu'il est plausible qu'une politique sociale crée du lien tout autant qu'elle se fonde sur l'existence d'un lien. Cet impensé évoque l'idée récurrente que, par le passé, nombre d'avancées en matière sociale furent dues au sentiment de solidarité entre nationaux, alors que ce sentiment a plutôt été ravivé par des guerres, ou le résultat de politiques éducatives et redistributives conquises de haute lutte, et non le fruit d'un « amour » entre compatriotes, amour qui n'est pas plus naturel qu'il ne peut être promu par décret.

Figure 1. Trois posters promotionnels pour l'« Année européenne des citoyens » illustrant le droit de travailler, de consommer, d'étudier, de recevoir sa pension, ou encore de téléphoner à tarif réduit dans un autre État membre.



Source : Commission européenne, <www.europa.eu/citizens-2013>.

Un dispositif public de sensibilisation

Concrètement, la mise en œuvre de cette Année européenne a notamment débouché sur l'organisation de différents « dialogues citoyens » qui se sont tenus dans toute l'Europe en 2012, 2013 et 2014¹³. Viviane Reding, ancienne vice-présidente de la Commission et commissaire en charge de la Justice, des Droits fondamentaux et de la Citoyenneté, a soutenu cette initiative *via* une ligne budgétaire de la direction générale Communication¹⁴. Organisés par la Commission européenne en partenariat avec des acteurs publics nationaux ou locaux, ces dialogues se sont déroulés sous le slogan suivant : « L'enjeu, c'est

13 Le premier débat s'est tenu à Cadix, en Espagne en septembre 2012 et la Commission a proposé d'étendre l'Année européenne sur 2014, notamment dans la perspective des élections européennes, qui ont eu lieu du 22 au 25 mai 2014. Sur ces 18 mois, la Commission a donc tenu 50 dialogues « nationaux », un dialogue *on-line* et un dialogue qualifié de « pan-européen » (le dernier, en mars 2014), rassemblant des citoyens de différents États membres.

14 Cette ligne est dotée d'un budget de 3 563 158,73 millions d'euros. Commission européenne, « Evaluation of the 2013 European Years of Citizen », 25 juillet 2014, p. 115 ; *E-book* de la Représentation de la Commission en Belgique, « Europe : ce que nous disent les Belges. Leçons des dialogues citoyens », <http://ec.europa.eu/belgium/news/documents/ce_livre_citoyen_ebook_fr.pdf>.

l'Europe. Il s'agit de VOUS, participez au débat » (Photo 1). Ils conviaient ainsi les citoyens à participer à l'échange. Les objectifs des dialogues allaient de la « participation directe des citoyens pour une Union politique plus forte¹⁵ » à la promotion d'une meilleure gouvernance européenne pour « façonner le nouveau visage de l'Europe¹⁶ » ; ils évoquaient aussi la nécessité d'écouter les citoyens et de leur répondre. Comme dans d'autres dispositifs et à d'autres niveaux de pouvoir, ce dispositif est donc caractérisé par des objectifs divers et assez flous (Blondiaux, 2001) et témoigne d'une « procéduralisation » de la participation, standardisée, organisée et contrôlée par les pouvoirs publics (Blondiaux et Fourniau, 2011).

Photo 1



© photo auteures

- 15 Viviane Reding citée par *Euractiv.fr*, 3 janvier 2013, <www.euractiv.fr/justice/ue-lance-annee-europeenne-des-ci-news-516851>. Voir aussi le communiqué de presse de l'UE, 1^{er} janvier 2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-2_fr.htm>.
- 16 Viviane Reding dans « une année dédiée aux citoyens européens et à leurs droits », publi-reportage, dans *Vers l'Avenir*, 10 septembre 2013, p. 7.

Sur 18 mois, de septembre 2012 à mars 2014, la Commission européenne a organisé plus d'une cinquantaine de dialogues dans les 28 États membres. Dans ce qui suit, nous montrons que ces dialogues peuvent être conçus analytiquement comme des « dispositifs publics de sensibilisation », concept qui désigne « l'ensemble des supports matériels, des agencements d'objets, des mises en scènes » [...] déployé afin de « susciter des réactions affectives » (Traïni et Siméant, 2009, 13) de la part des publics qui y participent. Nous avons observé cinq dialogues citoyens organisés en Belgique par la Commission européenne, ce qui nous permet d'en décrire les différents aspects. Les trois premiers s'inscrivent bien dans le cadre de la mise en œuvre de « l'Année européenne des citoyens », les deux autres ont eu lieu en 2015, après la fin de cette année thématique qui s'est finalement étendue sur deux ans. En 2015, le premier s'inscrit dans la droite ligne des dialogues précédents du point de vue de l'organisation pratique de l'événement et du scénario proposé, alors que le dernier dialogue n'a pas utilisé le même canevas organisationnel, davantage de place étant laissée aux échanges directs (questions-réponses) entre les participants et Jean-Claude Juncker, président de la Commission et invité vedette de ce dialogue.

Au-delà des différences concernant les participants et la tonalité des débats, les quatre premiers dialogues adoptent donc un même matériel promotionnel (les affiches par exemple, voir *supra*), des supports identiques et une scénographie analogue malgré la taille des espaces et des décors différenciés. L'agencement socio-spatial est loin d'être neutre (Nez, 2016 ; Damay, 2018). L'organisation de l'espace repose sur une scène centrale sur laquelle se trouvent les orateurs, scène parfois imposante (comme celle du Palais des Beaux-Arts à Bruxelles). Le public est toujours placé en rangées face à cette scène, parfois sur des gradins, ce qui d'une part indique spatialement une différenciation, voire une élévation des orateurs par rapport aux « simples » participants, et d'autre part formate la direction des échanges, qui ont plutôt lieu entre les orateurs et le public, sur le mode d'un face-à-face, qu'entre les membres du public. L'appareillage technique est imposant : des cameramen filmant les orateurs, des journalistes dotés de micro baladeurs, un dispositif technique de projection sur écran géant, un système de boîtier électronique pour répondre aux questions (fermées), la possibilité de suivre ce débat par vidéo interposée sur un site internet et d'interagir sur Twitter avec un « *hashtag* » (Photo 2).

Photo 2



© photo auteurs

En outre, les dialogues observés ont un contenu très similaire, sur la base de questions communes posées à l'audience, et des supports de présentation identiques sont projetés sur l'écran. Par ailleurs, la trame ou le déroulé sont tout à fait semblables. Après une courte vidéo de présentation sur l'UE évoquant aussi son avenir (nous y revenons plus bas), les orateurs sont invités à s'exprimer par deux animateurs du débat (des journalistes travaillant dans différents médias en Belgique). Ensuite, la séquence est celle-ci : des questions fermées sont posées par l'entremise d'un écran à l'ensemble des participants qui y répondent en utilisant un boîtier électronique ; les résultats sont projetés sur l'écran ; les orateurs commentent ces résultats ; un participant pose une question oralement ; les orateurs y répondent, etc.

La majorité du temps de parole lors de ces « dialogues citoyens » est utilisée par les acteurs politiques ou les journalistes¹⁷. Dans les quatre premiers dialogues, d'autres politiques du niveau régional ou européen interviendront également, à côté du ou des représentants de la Commission, sans forcément chercher à rebondir sur ce qui a été dit, mais plutôt, comme l'un d'eux le dira, en tant que « témoin », dans son cas issu du monde de l'enseignement en Belgique.

17 À titre d'exemple, sur un dialogue qui dure une heure et trente minutes, les orateurs politiques et les journalistes ont pris 20 minutes pour leurs présentations respectives (le 26 mai 2015 à Bruxelles). La première intervention d'un citoyen arrive vers la 25^{ème} minute lors de ce même dialogue (lors de la 24^{ème} minute pour le dialogue de décembre 2013 à Bruxelles).

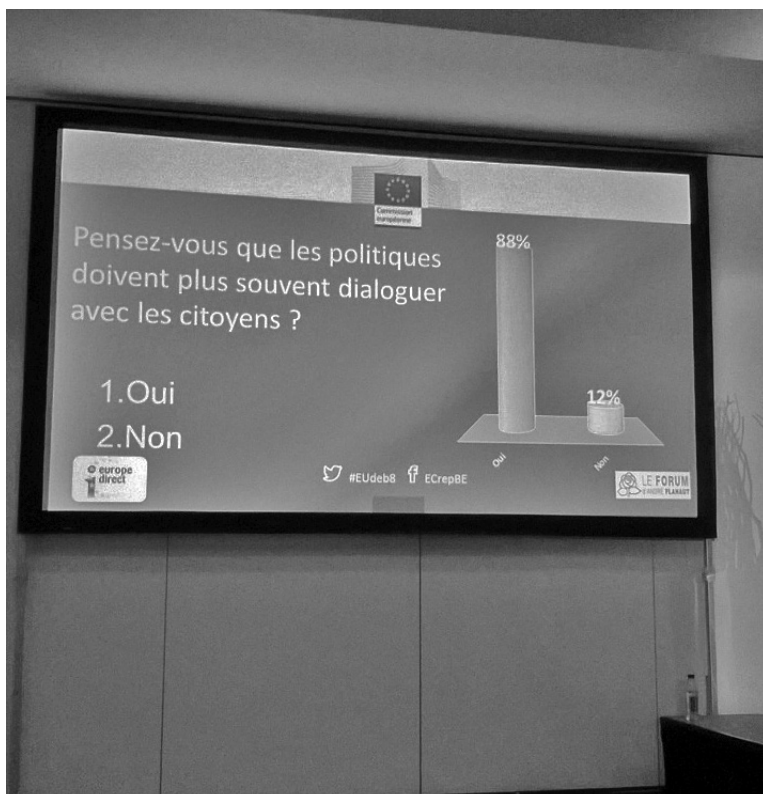
Le temps est également utilisé pour la réponse (*via* un boîtier électronique distribué à l'entrée de la salle) à des questions fermées qui n'appellent pas vraiment au dialogue avec les citoyens mais plutôt à des commentaires, de la part des journalistes ou des politiques, concernant les résultats. Les citoyens sont placés dans un rôle relativement passif dans les quatre premiers cas, même s'il y a des différences à cet égard entre les dialogues observés, quant au nombre de questions posées par les citoyens : 6 questions dans le premier dialogue, 16 dans le second, 12 dans le troisième, 18 dans le quatrième.

De plus, les questions fermées posées au public semblent dénoter une volonté d'éviter le débat ; à tout le moins, elles n'indiquent pas une volonté de l'ouvrir. Dans certains cas, elles sont par ailleurs ambiguës et se prêtent à des interprétations divergentes voire opposées. Une question est par exemple formulée comme suit : « Pensez-vous que les hommes politiques doivent plus souvent dialoguer avec les citoyens ? Oui – Non ». La réponse à cette question *via* les boîtiers électroniques (84 % de oui et 8 % de non à Namur, 88 % de oui et 12 % de non à Mont-Saint-Guibert, par exemple – Photo 3) est symptomatique d'un type de questions invitant très peu au débat et qui, par ailleurs, contribue à un renforcement positif du comportement des participants, qui sont précisément là pour dialoguer avec des politiques. Une autre question est pour le moins confuse : « Pour vous, l'Europe signifie-t-elle la solidarité entre les États ? Oui – Non ». En effet, la question posée est-elle prescriptive : *Faut-il* plus de solidarité entre les États ? Ou est-ce une question factuelle : l'UE *est-elle* assez solidaire ? Par ailleurs, la question fait-elle référence spécifiquement à un contexte de crise particulier dans lequel on demanderait aux citoyens d'évaluer si l'Europe est suffisamment solidaire ? Selon la manière dont on interprète la question, la réponse peut être oui ou non, à partir d'une même position : on peut en effet penser que *non*, l'Europe ne signifie pas (assez) la solidarité entre les États et que *oui*, il en faudrait (done) d'avantage...

Au final, le public semble surtout placé face à un spectacle bien rodé dans lequel, comme dans les émissions dites « interactives », il peut « presser un bouton » et voir le résultat des votes apparaître quasi simultanément. À la sortie du dialogue à Namur, un élève ne s'y trompe pas en racontant à un autre élève, absent, qu'il croise à la sortie : « On avait des boîtiers pour voter, comme à la télé ». Le *design* du dispositif, y compris les aspects techniques (Badouard, 2014), façonne les interactions et la posture des participants. Le public constitué ainsi ne forme donc pas un collectif connecté par un problème à régler, comme il peut l'être dans une vision portée par John

Dewey¹⁸ (1927), mais bien un « public » au sens que Bernard Manin (1996) donne à ce terme dans le modèle de la « démocratie du public ». Selon lui en effet, la télévision et les techniques médiatiques évoquent l'idéal du face-à-face, d'une proximité entre des élus et le public (p. 281), alors que ce public est cantonné dans un rôle réactif en réponse aux sollicitations médiatiques des politiques (p. 286).

Photo 3



© photo auteures

18 Un public, au sens de John Dewey (1927), est un ensemble d'individus singuliers concernés par un problème social, formant un jugement sur ce problème à la suite d'un processus d'enquête mené en commun et se donnant les moyens d'exprimer ce jugement. Le public se constitue ainsi au cours de ce processus d'enquête et d'énonciation.

Paroles citoyennes, paroles institutionnelles : aperçus des échanges

Au niveau du contenu des discours, on observe également un cadrage important par le dispositif, et ce du fait des questions fermées qui sont posées, dont nous avons déjà parlé, mais aussi du fait d'un petit film d'une minute trente, diffusé au début des quatre premiers dialogues observés, sur l'écran géant¹⁹. Il commence par ces mots : « L'Union européenne, ma vie serait-elle meilleure si elle n'existait pas ? Serait-elle pire ? » La vidéo souligne ensuite les mérites de l'Europe : l'Europe a permis de construire et de maintenir la paix, elle a entrepris d'investir dans le développement économique, elle a ouvert un « accès à un marché de 500 millions de citoyens », elle permet aux petits pays européens d'exister alors que la mondialisation et les grandes puissances dominent le monde. Le film se termine sur ces deux phrases : « Quel est votre avis ? Faites-vous entendre ! » La tonalité du film promotionnel (musique cadencée et enjouée, images d'animation représentant ou censées représenter l'UE, les États membres, le marché économique, la libre circulation, la mondialisation) et son discours invitent à s'exprimer positivement sur l'UE, sur ses mérites, sur sa nécessité dans un monde dans lequel l'État ne pèserait plus grand-chose. Le film vise ainsi, comme d'autres éléments du dispositif de sensibilisation, à susciter une « émotion partagée » par le public, au sens de James M. Jasper, c'est-à-dire au sens d'une émotion qui ne se dirige pas tant vers les participants présents (ce que Jasper appelle « émotion réciproque ») que vers un objet qui dépasse ce groupe, en l'occurrence l'UE et ses mérites (Jasper *et al.*, 2001, 20).

Plus largement, on voit également au travers de l'analyse des interactions le « travail émotionnel » à l'œuvre (Hochschild, 2003), c'est-à-dire les actions qui tentent de prescrire à d'autres acteurs (ou à soi-même) le comportement adéquat dans une situation donnée. Les commissaires présents expriment leur vision de l'Europe en s'appuyant sur certains thèmes récurrents : la solidarité, la force commune d'une Union européenne face aux défis posés par la mondialisation. À travers l'ensemble du dispositif, comme plus spécifiquement *via* les discours des commissaires, les dialogues s'inscrivent dans un travail émotionnel que l'on peut rapprocher d'un registre « démopédique » (Traïni, 2011) qui vise à se montrer pédagogue pour convaincre des bienfaits de l'UE et à prescrire la bonne attitude face à celle-ci. Par exemple à Namur,

19 Cette vidéo est disponible en ligne : <<https://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=IO76137&sitelang=fr&lg=FR>>

V. Reding, ancienne vice-présidente de la Commission – face, il est vrai, à un public d'étudiants du secondaire, ce qui favorise sans doute une attitude pédagogique – s'exprimera en ces termes :

« Pour faire avancer l'Europe, il ne faut pas penser seulement à soi-même. Il faut penser à la grande famille. C'est un peu comme vous, dans votre famille ou avec vos copains, vos copines : si chacun veut seulement faire ce que lui il veut, vous ne faites rien ensemble. Et si vous voulez faire des choses ensemble, il faut aussi prendre en considération les vœux et les besoins des autres, et c'est comme ça que l'Europe fonctionne » (Namur, septembre 2013).

Dans ces discours, l'image d'une famille protectrice dont on fait partie et à laquelle on est lié, côtoie aussi la fierté d'être des Européens et l'appel à se rendre compte de ce « trésor » qu'est l'UE ou cette appartenance à l'UE, et des bienfaits de celle-ci :

« Parce que je suis fière d'être luxembourgeoise et je suis heureuse d'être européenne et de pouvoir partager cette fierté qui est la mienne avec tous les autres qui ont aussi leur fierté locale, nationale et européenne, je pense qu'il faudrait commencer un peu à être plus fier d'être européen. Vous savez quand est-ce qu'on le remarque ? Allez une fois en Afrique, allez aux États-Unis, allez en Asie et là vous allez comprendre ce que ça veut dire d'être européen... Il faut sortir, parfois, pour comprendre ce qu'on a. Mais on a en main, dans nos gènes, et dans notre avenir, un trésor. Alors de grâce, soyons plus fiers de ce trésor » (Viviane Reding, Namur, septembre 2013).

Le registre démopédique s'observe aussi quand les réponses des citoyens aux questions fermées vont bien dans le sens attendu par les orateurs politiques. Ces derniers manifestent alors des formes de renforcement positif face aux attitudes des participants :

« Ce vote que vous avez pris, les jeunes [sur la solidarité], eh bien ça me fait chaud au cœur, parce que c'est aussi mon Europe. Mon Europe est une Europe solidaire. C'est une Europe de l'ouverture. C'est une Europe de la compréhension. C'est une Europe de donner la main à celui qui est dans le besoin. Ce sont ça, nos valeurs européennes. C'est pour ça qu'on a fait l'Europe et je ne voudrais pas que des difficultés politiques, que l'exclusion des autres qu'on entend malheureusement dans certaines régions européennes, prennent le dessus. Donc merci de nous aider à maintenir cette Europe de la solidarité » (Viviane Reding, Namur, septembre 2013).

Dans un autre cas, face à un public plus âgé, proche des expatriés et des fonctionnaires européens à Bruxelles et qui avait répondu positivement à la question fermée proposant d'aller vers une Union plus politique, la Commissaire Androulla Vassiliou dira également, après avoir applaudi : « [C]es résultats me rendent très heureuse. C'est ça, la voie d'avenir. Si nous voulons que les choses aillent mieux, nous devons approfondir notre union, c'est la seule solution » (Bruxelles, décembre 2013).

Au-delà des procédés de « cadrage » par la scénographie ou par les questions fermées, les expressions des citoyens, quand on leur donne plus directement la parole, sont également « cadrées » de manière formelle par les présentateurs, qui les enjoignent ainsi : « Posez votre question en une minute » (Bruxelles, mai 2015) ; « On va s'exprimer le mieux possible, le plus démocratiquement possible, le plus calmement possible » (Mont-Saint-Guibert, janvier 2014) ; ou encore, « Soyez brefs », « *Let's go, sharp and to the point* » ; « C'est génial d'avoir toutes ces remarques, mais posez, s'il-vous-plaît, une question ! » (Bruxelles, décembre 2013). Les interventions des citoyens sont aussi délimitées quant au contenu par les thématiques proposées (la crise économique, la culture ou encore les droits des citoyens), lancées par un mot des orateurs ou par une question fermée ou encore par le film promotionnel sur l'UE projeté au début des dialogues citoyens.

Si l'on s'intéresse à présent à ce que les participants expriment et à la manière dont les représentants de la Commission leur répondent, on s'aperçoit avant tout que les participants le plus souvent jouent le jeu du « bon citoyen » (Talpin, 2006), respectent la grammaire imposée par la situation et suivent la cadence et les thématiques proposées. Néanmoins, certaines critiques sont exprimées. Tout d'abord, les citoyens dénoncent des institutions européennes trop lointaines, trop techniques. Ils pointent le manque de contenu de l'Europe, l'absence de message, voire de visages, à côté des « avantages » que procurent sans doute des réalisations ou des avancées telles l'euro. Ceux-là disent, par exemple, de manière évocatrice : « L'Europe, ce sont des billets sans personnage » (Bruxelles, décembre 2013). Un autre participant va renchéris : « Est-ce que le problème, ce n'est pas que la communication ? On ne communique pas assez sur l'émotion, on ne communique pas assez sur le rêve européen avec un côté émotionnel qui suscite l'adhésion des gens ». Cette prise de position témoigne ainsi de ce que certains citoyens partagent l'horizon des élites européennes quant à la nécessité d'une Union européenne qui devrait davantage se fonder sur les sentiments pour susciter l'adhésion.

Dans les dialogues que nous avons observés, aucun participant n'a remis en cause le dispositif de manière frontale. La tendance est plutôt de questionner les points de vue des institutions, et leur volonté réelle de discuter avec les/des Européens. Comme dans d'autres dispositifs participatifs, une des postures consiste ainsi à éprouver le jeu auquel on est convié, en exerçant une compétence critique face au cadre procédural (Rui, 2005), en rappelant ce qui est de l'ordre du souhaitable. Une participante interrogera par exemple les suites qui seront données au dialogue, notamment après la première question posée aux participants, qui porte précisément sur la nécessité du dialogue entre politiques et citoyens : « D'après les résultats de la première question, qu'allez-vous faire pour mieux écouter la voix des citoyens ? Bon, il y a certes ce débat ce soir, mais après ce débat, qu'allez-vous faire pour être davantage à l'écoute des citoyens ? Qu'allez-vous faire pour écouter les citoyens de l'UE ? ». La réponse que la Commissaire Androulla Vassiliou en charge de l'éducation, de la culture, du multilinguisme et de la jeunesse adressera à la participante nous paraît symptomatique de la posture institutionnelle de certains commissaires :

« Je pense que nous devons poursuivre ce dialogue. Chaque fois que je participe à ce genre de dialogue, on me pose cette question : "Mais pourquoi n'organisons-nous pas davantage de dialogue, nous voulons nous exprimer". C'est vrai, c'est ce que nous devons faire. Mais j'aimerais également vous rappeler que vous pouvez nous écrire. Vous pouvez exprimer votre opinion. Et n'oubliez pas non plus l'initiative citoyenne, qui est toute nouvelle. [...] Donc, en d'autres mots, si vous voulez être entendus, vous devez vous faire entendre » (Bruxelles, décembre 2013).

Face à cette attitude, qui reconnaît la légitimité de la demande pour ensuite se positionner plutôt défensivement, en renvoyant la responsabilité du dialogue aux citoyens et aux dispositifs existants, Isabelle Durant (députée européenne), oratrice elle aussi, va prendre la parole et reconnaître le problème posé par une telle attitude de la part de représentants des institutions européennes, qui contournent, voire ignorent les interrogations, les « colères » et plus largement les « émotions » des citoyens :

« Je voulais réagir en disant que ce qu'on peut faire, ce qu'on doit faire, les élus, les institutions européennes, c'est aussi sortir un peu de la position défensive. Je trouve que nous sommes trop souvent sur la défensive. Tellement nous avons peur de perdre ce projet européen auquel nous tenons. Tant et si bien que, finalement, on n'entend pas, les remarques, les colères, parce qu'il y en a beaucoup pour le moment, les cris qui sont poussés par toutes sortes de groupements, que ce soit à cause de la crise

ou pour d'autres raisons, les acteurs culturels qui demandent qu'on parle culture, qu'on parle émotions, qu'on parle d'autre chose qu'uniquement "directive" et "règle". Une façon d'écouter les gens, c'est d'arrêter d'être sur la défensive et sur la justification mais d'engager, ici et là, l'écoute des citoyens [...] » (Bruxelles, décembre 2013).

Certains acteurs paraissent davantage que d'autres capables d'entendre (et de montrer qu'ils entendent) les citoyens qui les interpellent, de témoigner à ceux-ci de l'empathie (« Je vous comprends » ; « Je partage cette opinion », dit I. Durant, à Bruxelles, en décembre 2013), de dire une certaine proximité avec le vécu, le ressenti exprimé par les citoyens. Certains acteurs institutionnels semblent ainsi plus à l'aise que d'autres dans le registre de la proximité, défini par Pierre Rosanvallon comme une « posture du pouvoir face à la société » signifiant « présence, attention, empathie, compassion » (2008, 269). Mais cette posture est sans doute liée également à la dynamique plus large des positions entre la Commission (plus technocratique) et le Parlement (plus proche des citoyens). Cela dit, face à un acteur qui donne des signaux d'écoute et d'empathie (comme I. Durant), les citoyens ont sans doute eu l'impression d'être entendus davantage et l'expriment d'ailleurs par des applaudissements à la fin des interventions de la députée européenne. Cette nécessité d'être entendus, pour les citoyens, l'importance de l'empathie pour « apaiser les émotions », renvoie justement pour Frank Fischer aux conditions de réussite d'un échange délibératif (Fischer, 2011).

On ne dira rien ici des effets concrets des dialogues citoyens sur les politiques de l'UE, qui sont inexistants, voire ne pouvaient que l'être²⁰. Cela dit, pour illustrer la difficulté à entendre le message critique des citoyens et l'absence de réponse, voici encore ce que dit un des participants sur un ton néanmoins toujours très policé :

« Ce n'est pas une question, c'est une remarque. Jusqu'à maintenant, dans ce qui a été avancé, on n'a pas encore parlé de culture, de spiritualité,

20 Il suffit pour s'en convaincre de prendre connaissance du contenu des rapports édités par la Commission suite à « l'Année européenne des citoyens » : ces rapports présentent les dialogues comme des « outils de communication », ils donnent très peu de chair aux discours des citoyens sur les politiques menées par l'UE et, surtout, ne détaillent aucune procédure de suivi des avis citoyens. Si les dialogues citoyens ont des effets concrets en termes de politique, il s'agit uniquement de la politique de communication de l'UE à proprement parler. Commission européenne, « Les dialogues citoyens. Contributions à l'avènement d'un espace public européen », COM (2014) 173 final.

de cette grande communauté qui fait de nous l'Europe, et ça, ça donne l'oxygène, de la respiration. Pourquoi les responsables n'ont jamais d'autres mots que "la croissance", "l'économie", etc. Je le déplore cruellement » (Bruxelles, décembre 2013).

La commissaire A. Vassiliou lui répondra que le seul budget qui n'a pas été diminué est celui de la culture, *via* le programme « Europe Créative », qui répondrait précisément à la demande de plus de culture. La culture, dit-elle, même en temps de crise, est fondamentale, pour les citoyens mais aussi pour... l'économie. Ou comment ne *pas* entendre le reproche du citoyen, évoquant précisément l'importance de sortir du discours économique²¹. Ces difficultés à réellement dialoguer renvoient sans doute au primat de l'économie pour penser l'Europe [y compris pour penser la libre circulation et la citoyenneté par exemple, voir Damay et Mercenier (2016)], mais également à l'importance de l'expertise technique dans les registres des professionnels de l'UE (Georgakakis, 2012).

Un autre citoyen, sans du tout s'exprimer sur le mode vindicatif de la dénonciation, va pointer les limites de l'exercice en revenant sur les ambivalences de la question fermée posée à propos de la crise en Europe :

« Je voudrais revenir sur la question qui nous a été posée à propos, si la crise peut être une chance pour changer les choses en Europe ou pas. Moi j'ai répondu non. Et je vous dirai pourquoi. Si vous m'aviez posé la question, pour dire, elle devrait être l'élément qui nous sort, qui nous rend plus fort, j'aurais répondu oui mais dans les faits actuels, c'est pas ça. Moi je suis italien, je vois venir dans l'opinion publique, les politiciens, dire "c'est Bruxelles qui nous a mis dans ces conditions, c'est l'euro qui nous a mis dans ces conditions, si nous nous trouvons dans les États membres dans cette situation", on ne sort pas renforcé de la crise, c'est pire [...] » (Bruxelles, décembre 2013).

Enfin, la critique du dispositif et la critique plus large du projet européen s'accompagnent de différents témoignages d'inquiétude, comme dans les extraits précédents, quant à la mondialisation, la concurrence économique,

21 Sur le fond (mais on aura compris que les dialogues ne sont pas conçus pour rendre possible un débat contradictoire), le budget de la culture proprement dit (du programme Culture), s'il a régulièrement augmenté (il a même doublé de 2006 à 2007-2013), reste dérisoire : de l'ordre de 0,052 % du budget européen pour 2007-2013. Quant au budget relatif au programme « Europe Créative » (2014-2020), il réintègre surtout le domaine de l'audiovisuel mais ne contient pas d'avancées majeures en matière culturelle.

l'emploi et la nature des carrières professionnelles, la montée des partis populistes en Europe : « Est-ce que la mondialisation est une cause de la crise en Europe et en Belgique ? » (Namur, septembre 2013) ; « Est-ce qu'on va garder les avantages et le statut de citoyen européen ? » (Namur, septembre 2013).

« J'estime que tout est lié, comme il n'y a pas d'emploi, la situation économique est difficile, comme il y a de l'immigration, ça attire la concurrence, comme il y a de la concurrence et pas d'emploi, ça cause l'insécurité. [...] Pour nous les jeunes, il y a un fait différent. Nos parents ont vécu dans un système moins stressant. [...] Nos parents ont vécu des heures plus glorieuses que les nôtres » (Bruxelles, mai 2015) ; « Vous avez mentionné la globalisation, c'est un fait aujourd'hui au niveau économique [...]. L'Europe est en concurrence avec d'autres régions, mais a ses particularités de législation sociale et environnementale. Est-il normal que le commerce soit libre avec toutes les régions quand elles n'ont pas à respecter les mêmes législations ? [...] Je n'hésiterais pas à parler de concurrence déloyale [...] » (Bruxelles, mai 2015) ; « On peut adopter un discours philosophique sur la culture ou alors une méthode Coué, en disant "je suis optimiste, je suis optimiste", mais à côté de ça, vous avez des partis populistes en Europe qui vous donnent des solutions : "Sortons de l'Europe, donnons le travail à nos populations plutôt qu'aux étrangers", mais qu'est-ce qu'on peut poser de concret, que ce soit en culture, en économie, pour faire aller voter les gens ? » (Bruxelles, décembre 2013).

Dans ces interventions, les citoyens expriment leurs inquiétudes, face à la situation économique, la globalisation, le populisme. Quelles sont les réponses qui leur sont données, ou les réactions des acteurs institutionnels européens ? Les commissaires répondent qu'ils ont raison d'avoir peur, que la mondialisation est fatalement synonyme de concurrence, ou encore que les partis populistes sont dangereux, mais que l'Europe est le meilleur des remparts, que l'Europe est la seule manière de préserver notre monde, nos valeurs, notre civilisation. Viviane Reding, par exemple, dit ceci :

« La mondialisation ce n'est pas un spectre, c'est une réalité. Vous avez la Chine, l'Inde qui se développent, vous avez là beaucoup de jeunes qui veulent avoir un niveau de vie comme vous l'avez, vous. Et donc il y aura une bagarre au niveau mondial [...]. Et je peux vous dire une chose, il y a d'autres continents qui sont en train de croître, parce qu'il y a une grande natalité [...]. Donc si nous voulons, demain, face à ces autres continents, avoir encore une voix, si nous voulons préserver notre manière de vivre, si nous voulons préserver nos valeurs, il n'y a qu'un seul moyen, c'est

d'être unis face à ces autres blocs mondiaux, si nous ne le sommes pas, et bien nous allons appliquer leur manière de voir, leur manière de vivre, leurs valeurs, ça, nous ne le voulons pas. Chaque fois que je prends une décision, que je suis amenée à participer à des décisions, je pense à mes trois garçons. Et je dis : qu'est-ce que je veux leur laisser ? Et bien je veux leur laisser un continent uni, un continent fort, un continent qui puisse se défendre dans un monde globalisé que nous avons et qui sera de plus en plus fort et c'est pour ça que je plaide avec beaucoup qui sont ici ce soir, je plaide pour une Europe politique, une Europe plus forte, c'est le seul moyen de pouvoir préserver ce que nous sommes » (Namur, septembre 2013).

La commissaire A. Vassiliou, quant à elle, répond que nous devons faire rempart aux partis populistes « si nous voulons sauver l'Europe, notre civilisation, si nous voulons sauver tout ce que nous avons fait. Il faut encourager les gens à aller voter, sinon ça sera un véritable désastre » (Bruxelles, décembre 2013). Mais si l'Europe est une chose vers laquelle « il faut aller », uniquement pour éviter le pire (le « désastre », la « perte de notre civilisation » ou de « nos valeurs » pour évoquer les termes des commissaires), on parvient difficilement à lui donner un contenu *positif*, ou même à lui associer des « visages ». On peut même se demander si les réponses telles celles de V. Reding ne contribuent pas à renforcer les inquiétudes plutôt qu'à les dissiper. Pour le dire simplement : oui, selon les commissaires, le pire est à nos portes, mais l'Europe en laquelle les citoyens ont si peu confiance devrait les en protéger.

Conclusion : sentiment d'appartenance et sentiment d'impuissance

Si l'on se souvient des justifications initiales du dispositif, le citoyen européen y apparaît aux yeux de la Commission comme relativement ignorant de l'Europe et de ses droits, en tant que citoyen européen. En conséquence, la Commission suppose que c'est en informant le citoyen qu'elle va contribuer à réduire une certaine désaffection à l'égard de l'Europe, plus précisément en mettant en avant les droits liés à la libre circulation, qu'elle envisage comme un avantage majeur de l'UE – même s'il n'est volontairement exercé, rappelons-le, que par 3 % des citoyens dans l'UE. La Commission tente ainsi une voie de légitimation bien étroite. Elle semble présumer que le citoyen,

en matière d'appartenance et d'intéressement, est essentiellement mû par un calcul rationnel coûts-bénéfices, et qu'il suffit qu'il soit au courant de son droit pour (avoir besoin ou envie de) l'exercer. Elle suppose que c'est par une logique d'« intérêt bien compris », s'appuyant sur la nécessité de l'Europe (comme rempart à la globalisation, par exemple), que les citoyens ressentiront enfin un sentiment d'appartenance à l'UE, voire la « fierté d'être européen ». Le dispositif des « dialogues citoyens » est alors conçu comme un agencement visant à susciter ces sentiments. L'observation et l'analyse des cas ne nous permettent pas de savoir dans quelle mesure la dimension affective de l'appartenance serait favorisée par ce dispositif. Ce qui est clair, c'est que celui-ci apparaît empreint du préjugé selon lequel le sentiment ou les affects d'appartenance se révéleraient décisifs dans la légitimation du projet européen ou dans une implication accrue des citoyens qui permettrait d'aller à rebours de leur indifférence (voir Van Ingelgom, 2014). Laquelle continue d'être considérée comme un des plus grands maux pour l'Europe, sans toutefois faire l'objet, de la part des institutions, d'un diagnostic précis.

Si l'on se tourne vers les classiques, cette indifférence ou cette absence de sentiment(s) à l'égard de l'UE pourrait renvoyer, suivant Weber, à une absence ou à un manque de représentations de ce qu'est l'Europe et de ce qu'elle fait, à un manque de confiance dans ses mérites, de croyance dans son bien-fondé. Ce qui rejoint bien les préoccupations initiales des institutions européennes et les justifications du dispositif, assez évidentes dans sa mise en œuvre, dans le film promotionnel comme dans certaines prises de paroles institutionnelles, qui visent à expliquer l'action de l'Europe, ses avantages, et à en convaincre les citoyens en utilisant notamment les armes de la séduction (la musique, les images). Dans une perspective sociologique empruntant cette fois à N. Elias, rendre compte de l'indifférence au sens de la faiblesse des sentiments européens implique aussi de pointer l'immaturité, ou le caractère très minoritaire, d'un « habitus » partagé au niveau européen. Il conviendrait également de souligner que s'il advenait, un tel « habitus » serait irréductible, comme tout « habitus », à un pur « attachement », à moins de considérer cet attachement comme composé de représentations individuelles et collectives mais aussi et surtout de pratiques sociales incorporées, à la fois transmises par le passé et en évolution permanente²², tel l'acte de vote.

22 Cette notion d'habitus, qui vise à contourner la notion, par trop figée, de « caractère national », est utilisée par Elias dès les années 1930, bien avant sa popularisation par Pierre Bourdieu. Elle est ensuite centrale dans le recueil *The Germans* (Elias, 1996). Elle renvoie à un « savoir social incorporé » qui se transmet en se modifiant de génération en génération.

Ces pratiques et ces représentations « attachantes » pourraient certes, dans l'Europe d'aujourd'hui, relever entre autres de la « libre circulation » des citoyens, en découler pour partie. Compte tenu du petit nombre de citoyens concernés, elles ne sauraient cependant s'y réduire, contrairement à ce que laisse parfois penser le discours de la Commission.

A priori, on pourrait être tenté de rapprocher les avancées liées aux droits relatifs à la libre circulation de certains acquis de la démocratisation politique et sociale dans le cadre des États nations par le passé, acquis qui furent concrètement intégrateurs, au sens fort du terme, comme l'ont mis en évidence Thomas Humphrey Marshall (1950) ou Jürgen Habermas (1998). Mais cette démocratisation s'était opérée, au niveau national, à une tout autre échelle inclusive puisqu'elle concernait par définition une majorité des membres de la collectivité, en premier lieu à travers le suffrage universel, le droit de vote, l'exercice effectif de celui-ci²³. On ne saurait par ailleurs comparer, du point de vue toujours de leur potentiel inclusif, d'un côté des droits (politiques et sociaux) pour lesquels des générations de citoyens se sont battues, qui ont fait l'objet de vastes mouvements politiques et sociaux tissant inévitablement des liens entre générations, entre groupes, et de l'autre côté des droits à la libre circulation découlant d'une intégration économique et monétaire systémiques et qui ne profitent pas *de facto* à une majorité des membres de la collectivité. Nombre de citoyens estiment même que ces droits (à la libre circulation) leur sont préjudiciables, ils les associent à une concurrence accrue dans le domaine des emplois moins qualifiés. Les droits à la libre-circulation ne sont dès lors pas forcément associés à des sentiments positifs, plutôt à une certaine amertume²⁴.

Dans son rapport final sur les dialogues²⁵, la Commission affirme qu'ils constituent « un nouvel outil de communication » (p. 4), qui vise à « restaurer la confiance dans les institutions européennes et nationales » (p. 5). Ce discours est assurément plus proche de la réalité que les ambitions premières, qui se présentaient comme plus politiques, mais l'on peut douter que l'expérience puisse rencontrer l'objectif, même revu à la baisse, à savoir restaurer la confiance. Au final, les dialogues témoignent davantage d'une forme de

23 Voir Elias (1991a, 270 ; 1991b, p. 76 sq.) sur la dimension d'abord « fonctionnelle », seulement ensuite « institutionnelle », de cette démocratisation.

24 Voir à ce sujet l'étude réalisée par Heidi Mercenier sur la base de focus groups avec des jeunes Bruxellois, qui aborde notamment cet aspect de la libre-circulation (Mercenier, 2017).

25 Commission européenne, « Les dialogues citoyens... », *op. cit.*

« marketing politique » cherchant à renforcer le cadre institutionnel existant sans pour autant mieux expliquer comment il fonctionne ni permettre d'en discuter les orientations, ce qui constitue pourtant une demande récurrente des participants. Ces dialogues, affirme la Commission, « occupent une place centrale » en vue de combattre la « méfiance des citoyens ». Mais en cherchant à éviter le débat, en demeurant dans une posture défensive, en n'assumant pas la confrontation des opinions sur les enjeux européens, en un mot en réduisant lesdits dialogues à un discours promotionnel, la tentative semble vouée à l'échec.

Or ces questions, voire ces sentiments – l'inquiétude des citoyens, leur sentiment d'impuissance – sont tout aussi cruciaux, sans doute même plus importants, au plan politique, que l'appartenance et l'indifférence. Elias, à nouveau, pointe que, dans un premier temps, toute intégration politique à un niveau supérieur à la nation – et c'est bien le cas du processus d'intégration européenne – menace effectivement le droit, « péniblement conquis » par les citoyens des États parlementaires, d'exercer, par l'intermédiaire des élections, un « contrôle relatif sur les maîtres de leurs destins » (Elias, 1991a, 219). Ainsi l'intégration européenne, non pas en tant que telle mais en tant que « nouvelle poussée d'intégration » découlant d'une interdépendance accrue au niveau mondial, commence-t-elle par « renforcer l'impuissance de l'individu » (Elias, 1991a, 220) et l'empêche pour cette raison de se sentir *responsable* de ce qui se passe à ce niveau, européen ou plus global, ou même seulement *concerné* par ce qui s'y passe. Cette impuissance peut par ailleurs nourrir un sentiment d'inquiétude, bien présent dans certaines interventions pendant les dialogues, et qui n'est nullement synonyme de désintérêt – au contraire – ni même forcément de désaveu. Reste que la légitimité de l'intégration européenne semble être « minée » par ce sentiment d'impuissance qui empêcherait de se définir comme un citoyen européen, de se « sentir » tel et de se comporter comme tel. Et les représentants de la Commission dans ces dialogues semblent plutôt renforcer un tel sentiment d'impuissance en agitant par exemple le risque d'un « effondrement » de la civilisation européenne auquel mènerait un échec, par manque de soutien, de l'UE.

Cependant, les prises de parole de certains citoyens laissent aussi à voir une prise de distance émotionnelle – une volonté de comprendre et d'expliquer, de décrire, de questionner, de témoigner – qui ne se confond nullement avec de l'indifférence au sens d'une acceptation passive de l'ordre en place. Or cette mise à distance peut, toujours suivant N. Elias, jouer un rôle « positif » bien différent de la fonction « stabilisatrice », pour l'ordre politique, de

l'indifférence envisagée par Robert Dahl (1971, 213). Cette distance ou ce détachement, que dénote la manière que nous avons qualifiée de « policée » dont les citoyens interpellent les acteurs institutionnels à propos de la crise, de la culture, de l'enseignement, conditionne en effet l'exercice même de la critique démocratique, peut-être plus directement en jeu que le sentiment d'appartenance lorsqu'il est question du projet politique européen.

Références bibliographiques

Badouard Romain (2014), « La mise en technologie des projets politiques. Une approche “orientée design” de la participation en ligne », *Participations*, vol. 1, n° 8, p. 31-54.

Bailleux Antoine et Duez Denis (2018), « La libre circulation dans l'ornière ? Penser ensemble libre circulation, (dé)régulation et légitimité dans l'Union européenne », in **Heidi Mercenier, Eadaoin Ni Chaoimh, Ludivine Damay et Giacomo Delledonne** (dir.), *La libre circulation sous pression. Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 11-29.

Bellamy Richard (2008), “Evaluating Union Citizenship: Belonging, Rights and Participation”, *Citizenship Studies*, vol. 12, n° 6, p. 597-611.

Belot Céline et Bouillaud Christophe (2008), « Vers une communauté européenne de citoyens ? Pour une approche par les sentiments », *Politique européenne*, n° 26, p. 5-29.

Blondiaux Loïc (2001), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, vol. 5, n° 18, p. 44-51.

Blondiaux Loïc et Fourniau Jean-Michel (2011), « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, vol. 1, n° 1, p. 8-35.

Bruter Michael (2005), *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Castel Pierre-Henri (s. d.), « Émotions, sentiments et affects : un point philosophique, puis psychanalytique », <<http://culture.univ-lille1.fr/fileadmin/archives/lna/35/pg/7.pdf>>.

Dahl Robert (1971) [Traduction Pierre Birman et Pierre Birnbaum], *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin.

Damay Ludivine (2018), « Effets de milieu et ressource spatiale dans les scènes participatives », in **Emmanuelle Lenel** (dir.), *L'espace des sociologues. Recherches contemporaines en compagnie de Jean Remy*, Toulouse, ERES, p. 247-274.

Damay Ludivine (2017), « La “participation citoyenne” comme solution à la crise de légitimité de l'Union européenne ? Analyse du cas des “dialogues” de la Commission », in **Geoffroy Matagne et Virginie Van Ingelgom** (dir.), *Politiques de crise, crises du politique*, Louvain-La-Neuve, Academia/L'Harmattan, p. 137-161.

Damay Ludivine and Mercenier Heidi (2016), « Free movement and EU citizenship: a virtuous circle ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n° 8, p. 1139-1157.

Delmotte Florence (2008), « 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. 15, n° 4, p. 541-554.

Delmotte Florence, Mercenier Heidi et Van Ingelgom Virginie (2017), « Quand les jeunes s'en mêlent (ou pas) : sentiment d'appartenance et indifférence à l'Europe », in **Alain Faure et Emmanuel Negrier** (dir.), *La politique à l'épreuve des émotions*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 125-139.

Deutsch Karl (1953), *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*, New York, The MIT Press.

Dewey John (1927), *The Public and Its Problems*, New-York, H. Holt.

Duchesne Sophie (2010), « L'identité européenne, entre science politique et science fiction. Introduction », *Politique européenne*, n° 30, p. 7-16.

Elias Norbert (1973) [rééd. Pocket, 2003] [traduit de l'allemand par Pierre Kamnitzer], *La civilisation des mœurs*, Paris, Plon.

Elias Norbert (1975) [rééd. Pocket, 2003] [traduit de l'allemand par Pierre Kamnitzer], *La dynamique de l'Occident*, Paris, Plon.

Elias Norbert (1991a) [traduit de l'allemand par Jeanne Étoré, préface de Roger Chartier] « Les transformations de l'équilibre “nous-je” », in **Norbert Elias**, *La société des individus*, Paris, Fayard, p. 205-301.

Elias Norbert (1991b) [rééd. Pocket, 2003], [traduit de l'allemand par Yasmin Hoffmann], *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Elias Norbert (1996), *The Germans. Power Struggles and the Development of the Habitus in the Nineteenth and the Twentieth Centuries*, Cambridge, Polity.

Fischer Frank (2011), « La participation des citoyens et les débats sur les politiques : repenser la subjectivité et l'expression émotive », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 20-38.

Georgakakis Didier (2012) (dir.), *Le champ de l'eurocratie, une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.

Goodwin Jeff, Jasper James M. and Polletta Francesca (2001), "Why Emotions Matter", in **Jeff Goodwin, James M. Jasper and Francesca Polletta** (eds), *Passionate Politics. Emotions and Social Movements*, Chicago, University of Chicago Press, p. 1-24.

Grossman Emiliano, Irondelle Bastien, Saurugger Sabine et Jean-Louis Quermonne (dir.) (2001), *Les mots de l'Europe. Lexique de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Science Po.

Habermas Jürgen (1998) [traduit par R. Rochlitz], *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard.

Hochschild Arlie Russell (2003), « Travail émotionnel, règles de sentiments et structure sociale », *Travailler*, vol. 1, n° 9, p. 19-49.

Khun Theresa (2015), *Experiencing European Integration. Transnational Lives and European Identity*, New York, Oxford University Press.

Magnette Paul (1999), *La citoyenneté européenne : droits, politiques, institutions*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.

Manin Bernard (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.

Marshall Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, New York, Cambridge University Press.

Mercenier Heidi (2017), « La libre circulation des personnes et les justifications de l'UE, statut : c'est compliqué ! », in **Florence Delmotte et Denis Duez** (dir.), *Les frontières et la communauté politique. Faire, défaire et penser les frontières*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, p. 87-120.

Mercenier Heidi, Ni Chaoimh Eadaoin, Damay Ludivine et Delledonne Giacomo (2018), *La libre circulation sous pression. Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Idées d'Europe ».

Nez Héloïse (2016), « Pour une analyse spatiale de la délibération », *SociologieS*, Penser l'espace en sociologie, <<https://journals.openedition.org/sociologies/5590>>.

Olsen Espen (2012), *Transnational Citizenship in the European Union. Past, Present, and Future*, London, New York, Continuum Books.

Rosanvallon Pierre (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.

Rui Sandrine (2005), « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et mésentente », in **Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariepy et Mario Gauthier** (dir.), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 77-86.

Talpin Julien (2006), « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, vol. 3, n° 75, p. 11-31.

Traïni Christophe et Siméant Johanna (2009), « Pourquoi et comment sensibiliser à la cause ? », in **Christophe Traïni** (dir.), *Émotions... mobilisation !*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 11-34.

Traïni Christophe (2011), « Les émotions de la cause animale. Histoires affectives et travail militant », *Politix*, vol. 1, n° 93, p. 69-92.

Van Ingelgom Virginie (2014), *Integrating Indifference. A Comparative, Qualitative and Quantitative Approach to the Legitimacy of European Integration*, Colchester, ECPR Press.

Weber Max (1971) [rééd. Pocket, 1995]. [traduit de l'allemand par Éric De Dampierre, Julien Freund *et al.*], *Economie et société*, T. 1, Paris, Plon.

Weisbein Julien (2012), « La “société civile européenne” comme appui axiologique au gouvernement de l'Union européenne », in **Bertrand Vayssièr** (dir.), *Reflets de la construction européenne. Réflexions, références et refus du débat sur l'Europe*, Bruxelles, PIE Pieter Lang, p. 329-344.

Wiener Antje (1998), *European Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*, Boulder, Westview Press.

Ludivine Damay

Chargée de cours en sociologie, Université libre de Bruxelles, Faculté d'Architecture La Cambre Horta.

ludivine.damay@ulb.ac.be

Florence Delmotte

Chercheuse qualifiée du Fonds de la recherche scientifique-FNRS, Université Saint-Louis – Bruxelles.

florence.delmotte@usaintlouis.be