

Laurie BOUSSAGUET

Docteure en science politique de l'IEP de Paris depuis novembre 2007, Laurie Boussaguet est maître de conférences en science politique à la faculté de droit et de science politique de l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ).

## démocratie européenne en action

### A l'écoute des citoyens : Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire

Depuis les 'non' français et néerlandais au projet de Traité constitutionnel, les institutions communautaires ont identifié les projets de « délibération », de « démocratie participative », ou encore les efforts du type « plan D », comme prioritaires. En effet, ils offrent un nouveau support d'expression démocratique aux citoyens, qui complète la représentation effectuée par les députés. Mais avant que ces outils de démocratie participative ne se généralisent, ces derniers doivent faire l'objet d'une analyse approfondie des méthodologies utilisées pour « faire émerger l'opinion citoyenne ». Ce policy paper propose un bilan des premières expériences participatives menées à l'échelle communautaire. Il s'appuie sur un séminaire-bilan organisé par Notre Europe et Sciences-Po en 2010.

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)

## A l'écoute des citoyens

### Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire

Laurie BOUSSAGUET

Our Europe Unser Europa  
La nostra Europa A nossa Europe  
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας  
Vårt Europa L-Ewropa taghna Noastrã Europa  
Vores Europa A mi Európank Naše  
Evropa Nasza Europa Наша Европа Meie Euroopa  
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa  
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme  
Notre Europe



## A l'écoute des citoyens

Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire

Laurie Boussaguet



## Laurie BOUSSAGUET

Docteure en science politique de l'IEP de Paris depuis novembre 2007, Laurie Boussaguet est maître de conférences en science politique à la faculté de droit et de science politique de l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ) depuis septembre 2009 et chercheure associée au Centre d'études européennes de Sciences Po depuis septembre 2008. Elle enseigne également à Sciences Po et est professeure invitée associée au programme de l'Université de Stanford à Paris.

## Notre Europe

**N**otre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

*Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu).*

## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>P. 1</b>
<b>I – Les raisons d'un intérêt croissant pour les expériences participatives</b>	<b>P. 3</b>
<b>II – Les expériences participatives européennes : un premier bilan</b>	<b>P. 9</b>
<b>III – Quelle démocratie participative pour l'EUROPE</b>	<b>P. 21</b>
1. Piste 1	P. 21
2. Piste 2	P. 23
3. Piste 3	P. 25
<b>Bibliographie</b>	<b>P. 29</b>

## Introduction

---

La démocratie délibérative et participative a le vent en poupe, comme en témoignent la multiplication des dispositifs permettant de donner la parole aux citoyens (débat public, conférence de consensus, sondage délibératif, etc.) et les nombreuses propositions pour que ces mêmes citoyens deviennent des acteurs actifs du système politique. Michèle Alliot-Marie, alors ministre française de la justice, n'a-t-elle pas été jusqu'à proposer d'intégrer la société civile dans les prises de décision en matière de libération conditionnelle? L'Union européenne n'est pas en reste sur ces questions ; et les expériences participatives fleurissent également au niveau communautaire depuis le début des années 2000, généralement soutenues par les institutions européennes, Commission en tête. Mais quel bilan peut-on dresser de ces premières initiatives ?

Les réflexions présentées dans cette étude s'inspirent librement du séminaire organisé conjointement par Notre Europe et le Centre d'études européennes de Sciences Po, « La démocratie participative dans l'Union

européenne », qui s'est tenu le vendredi 25 juin 2010 à Sciences Po à Paris. Les expériences mentionnées sont donc celles qui ont été présentées à cette occasion et qui relèvent, pour certaines, de l'initiative de la Commission appelée «Plan D» pour Démocratie, Dialogue et Débat. Le tableau n'aspire donc pas à l'exhaustivité ; il n'inclut pas les Agoras citoyennes du Parlement européen<sup>1</sup>, ou les initiatives lancées dans le cadre du programme « L'Europe pour les citoyens »<sup>2</sup>, qui cherche à rapprocher l'Europe de ses citoyens depuis le milieu des années 2000. Les expériences retenues ici ne l'ont toutefois pas été de façon arbitraire puisqu'un certain nombre de points communs relie l'ensemble des dispositifs participatifs que nous avons analysés : leur forte dimension délibérative, la place accordée aux informations et aux connaissances transmises aux citoyens participants, la participation directe de ces citoyens, un budget conséquent proportionnel à l'ampleur du projet, ou encore leur dimension transnationale.

Ces expériences participatives sont source de nombreuses questions : quelle est la signification de ce recours croissant à la démocratie participative pour un système politique atypique qui reste un « OPNI » (objet politique non identifiée), suivant l'expression, devenue célèbre, de Jacques Delors ? Quelle est la spécificité de telles expériences organisées à l'échelle transnationale et impliquant des citoyens originaires de pays différents ? Ont-elles eu un impact visible et quantifiable pour l'UE ? Et surtout quelles leçons peut-on en tirer quant à la dimension participative du système européen ?

1. [www.europarl.europa.eu/agora](http://www.europarl.europa.eu/agora)

2. [http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index\\_fr.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_fr.php)

## I - Les raisons d'un intérêt croissant pour les expériences participatives

Trois séries de raisons permettent de comprendre l'intérêt de l'Union européenne pour la mise en place d'expériences participatives impliquant des citoyens « ordinaires » :

*Un argument fonctionnel* : les institutions européennes interviennent de façon de plus en plus prononcée dans le domaine de la régulation des risques, avec la nécessité de déterminer la réponse adaptée à des défis scientifiques et technologiques. Un des aspects essentiels de la construction européenne tient en effet à la mise en place d'un grand marché au sein duquel les marchandises, les services, les personnes et les capitaux doivent pouvoir circuler sans entrave. Mais mettre en place un marché de dimensions continentales ne suppose pas seulement le démantèlement des entraves à la libre circulation. Chaque fois que des intérêts fondamentaux font l'objet d'une protection au niveau national, la préservation du niveau de protection acquis ne pourra se faire que de deux façons : soit en tolérant le maintien de législations nationales protectrices (comme le

permettait parfois le traité de Rome<sup>3</sup>), soit en procédant à une harmonisation des règles de protection. Cette dernière solution a souvent eu les préférences de la Commission européenne ainsi que des Etats les plus avancés en matière de protection, qui ont poussé à une intervention de la Communauté, puis de l'Union européenne dans des domaines comme la protection de l'environnement et du consommateur, la santé et la sécurité sur les lieux de travail, ou la santé publique (Héritier, 1994). Cette logique de re-régulation (Majone, 1990) a porté à une extension progressive des compétences européennes par l'Acte unique européen et les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Le mouvement a par ailleurs été accéléré par une série de crises, dans des domaines comme la sécurité alimentaire (crise de la vache folle) ou la pollution maritime (naufrages du *Prestige* et de l'*Erika*).

Mais comment l'Europe doit-elle s'acquitter de ces nouvelles tâches ? L'intervention dans les domaines en question nécessite souvent une maîtrise d'enjeux scientifiques et technologiques complexes, qui dépassent les compétences disponibles au sein des institutions européennes. La Cour de Justice va alors ériger en principe général la nécessité de consulter les experts lorsque cela est nécessaire afin d'assurer les objectifs de protection de la législation communautaire.<sup>4</sup> Le Traité d'Amsterdam confirmera ce principe<sup>5</sup>. Ces exigences reposent sur une division du travail assez classique entre scientifiques et responsables politiques, les premiers fournissant aux seconds les éléments d'une décision sur base du dernier état des connaissances scientifiques. Malheureusement, la réalité est souvent plus complexe et la frontière entre décision politique et débats scientifiques, relativement poreuse. La science ne rend pas

toujours des verdicts univoques : il est fréquent qu'un désaccord existe au sein même de la communauté scientifique sur l'ampleur d'un problème ou sur la meilleure façon de le traiter (Godard, 1997). Les responsables politiques peuvent ainsi être attaqués pour avoir adopté l'opinion de certains experts<sup>6</sup>. Dans d'autres cas, les origines nationales des scientifiques feront planer le doute sur leur neutralité<sup>7</sup>. Enfin, les réticences de l'opinion à l'encontre de nouvelles techniques peuvent être très fortes, même dans des domaines où leur nocivité n'est pas démontrée, comme l'ont illustré les résistances aux OGM ou à la viande aux hormones. Dans ce contexte général d'incertitude, voire de suspicion, la consultation de « profanes » peut apparaître comme un moyen d'éclairer la décision et d'aider à la prise de décision grâce au regard nouveau et complémentaire que les citoyens peuvent porter sur des controverses socio-techniques, non résolues scientifiquement.

*Un argument de légitimation* : le principal facteur qui permet de comprendre le recours à la participation des citoyens au niveau européen est à chercher du côté de la crise de légitimité que traverse l'Union européenne depuis le début des années 1990 (Boussaguet, Jacquot, 2009). Le traité de Maastricht a fait office de révélateur, ce qui explique les difficultés qui ont entouré sa ratification. Les enquêtes consacrées à l'opinion publique européenne ont unanimement confirmé que le « consensus permissif », soit le soutien tacite des citoyens à l'intégration européenne dans un mouvement de suivisme des élites nationales, n'était plus qu'un souvenir. Même s'ils restent globalement demandeurs d'Europe, les citoyens manifestent aujourd'hui un grand malaise à l'égard d'un système politique qu'ils comprennent mal, et qui leur semble parfois menacer des modes

3. Voir par exemple l'article 95 paragraphe 4 : « Si, après l'adoption par le Conseil ou par la Commission d'une mesure d'harmonisation, un Etat membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 30 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien .»

4. Affaire C212/91, Angelopharm GmbH c. Freie und Hansestadt Hamburg, Rec. 1994 I-171

5. Article 95 § 3

6. La Commission européenne a par exemple été traînée devant la Cour de Justice pour avoir suivi les recommandations d'un comité d'experts à propos de l'interdiction d'un cosmétique que l'on estimait cancérigène - Affaire T-199/96 Bergaderm and Goupil v Commission [1998] ECR II-2805.

7. Dans son opinion sur le traitement de la crise de la vache folle par l'Union européenne, la commission d'enquête du Parlement européen a par exemple dressé un tableau plutôt sombre du fonctionnement du comité scientifique vétérinaire, critiquant notamment le nombre des experts britanniques. PE Doc A4-0020/97A, 7 février 1997.

de vie auxquels ils sont attachés. D'où notamment leur tendance à bouder les urnes au moment des élections européennes (43 % de participation en 2009). Ce phénomène de désaffection a été particulièrement marqué au cours des années 1990 où l'opinion publique a commencé à s'émouvoir de l'emprise grandissante de l'Europe dans une série de domaines, dans le même temps qu'elle manifestait ses craintes à l'égard de la récession économique et de la montée du chômage. La figure du plombier polonais, brandie en France par les adversaires de la directive Bolkenstein sur la libéralisation des services en 2005, illustre bien cette crainte diffuse de l'Europe et la menace qu'elle ferait peser sur les modèles nationaux – ici de protection sociale.

Ce contexte de désaffection est porteur de difficultés pour les institutions européennes, qui ne peuvent s'appuyer que sur un capital de légitimité relativement faible, au moment même où elles sont appelées à intervenir dans des domaines de plus en plus délicats. Les non français et hollandais aux référendums sur le traité constitutionnel en 2005, puis irlandais de 2008 sur le Traité de Lisbonne, n'ont fait que confirmer ce déficit de légitimité. Plus encore, on y a vu le signal que les citoyens voulaient désormais se faire entendre et souhaitaient que l'Europe se fasse avec eux et en tenant compte de leurs desiderata. Pour toutes ces raisons, l'UE s'est intéressée aux moyens autorisant une inclusion plus importante d'acteurs privés issus de la société civile, dans le processus de décision. L'intérêt de ces nouvelles formes de légitimation tient notamment au fait que les citoyens européens, dans les procédures représentatives, voient mal quel est le résultat de leur vote aux élections européennes. Comme le relève la Commission elle-même, les citoyens connaissent mal, voire pas du tout, les représentants qu'ils ont pourtant élus : « La participation active des citoyens aux affaires européennes est faible et le soutien à l'Union européenne n'a cessé de s'amenuiser ces dernières années. [...] Outre le fait que la participation à la politique en général ne suscite qu'un intérêt modéré, la difficulté foncière, pour ce qui est de la participation à l'échelon

communautaire, semble résider dans la logistique. Les citoyens européens ne connaissent pas bien la structure de l'Union et ne savent pas vers qui ils pourraient se tourner en cas de problème. Ils ne savent pas qui prend les décisions. Deux tiers des Européens ne savent pas qui les représente au Parlement européen »<sup>8</sup>. Le développement de la composante participative de la démocratie se présente alors comme un complément intéressant, un moyen de légitimer autrement le système européen et ses décisions.

On en trouve un écho dans le Livre blanc sur la Gouvernance rendu public en juillet 2001<sup>9</sup>. Ce dernier comporte en effet un plaidoyer en faveur d'une plus grande ouverture et de l'implication de la société civile : « Ce dont nous avons besoin, c'est d'une culture renforcée de consultation et de dialogue; nous avons besoin d'une culture qui aura été adoptée par toutes les institutions »<sup>10</sup>. Il ne s'agissait en l'occurrence que de grands principes généraux dépourvus d'indications précises quant à leur mise en pratique. La Commission a cependant poursuivi sa quête de canaux par lesquels pourrait s'exprimer la parole profane. Dans son volet science et société notamment, le sixième programme-cadre sur la recherche et le développement technologique encourageait les recherches sur ce sujet<sup>11</sup>. Les financements communautaires ont ainsi permis le lancement de recherches à caractère théorique sur la place du citoyen et l'organisation des premières conférences citoyennes à l'échelle européenne. Mais c'est surtout dans le sillage des référendums français et néerlandais de 2005 que les institutions européennes se sont mises à insister sur la nécessité d'un « dialogue permanent » avec les citoyens. C'est notamment ce que fait la Commission dans son Plan D (pour Démocratie, Dialogue et Débat), lancé en octobre 2005 : « L'objectif du Plan D est de faire en sorte que les citoyens s'im-

8. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1267:FR:HTML>, date de consultation : le 05/01/2011.

9. Commission des Communautés européennes, Gouvernance européenne : un livre blanc, juillet 2001, COM (2001) 428 Final.

10. *Ibidem*

11. Le rapport concernant le rôle de la société civile au sein de l'Europe de la recherche (BANTHIEN H., JASPERS M., RENNER A., 2003) s'inscrit d'ailleurs dans ce volet.

pliquent dans les politiques fondamentales et se les approprient. Il propose des moyens permettant à la Commission d'informer les citoyens sur les différentes politiques, de susciter le débat et de leur offrir un canal pour sensibiliser les responsables européens à leurs préoccupations. »<sup>12</sup>. Ce plan D fut l'occasion de financer (ou co-financer) un nombre important de débats transnationaux et d'initiatives délibératives.

Un argument identitaire : enfin, en lien avec l'argument précédent, le recours aux dispositifs participatifs s'inscrit dans une rhétorique plus générale de la Commission européenne qui cherche à faire la promotion d'une « citoyenneté européenne active »<sup>13</sup>. Les expériences participatives sont en effet conçues comme un moyen de développer des échanges transnationaux et partant de susciter un sentiment d'appartenance chez les citoyens participants. Il s'agirait donc de former à la citoyenneté pour favoriser l'émergence d'un espace public européen dans lequel les citoyens, partageant des idéaux communs, nourriraient le processus d'intégration européenne. Si cet argumentaire n'apparaît pas tel quel dans tous les documents « programmatiques » de la Commission européenne consacrés à la participation directe des citoyens européens, comme le Plan D de 2005, il est en revanche mobilisé dans l'ensemble des projets participatifs mis en œuvre dans ce cadre – et qui tous soulignent la « plus-value identitaire » retirée de telles expériences.

12. Commission européenne, Secrétariat général, note d'information de Mme Wallström, « Plan D : élargir et approfondir le débat en Europe », 24 novembre 2006, Bruxelles, SEC (2006) 1553. [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/SEC2006\\_1553\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/SEC2006_1553_fr.pdf), date de consultation : le 05/01/2011.

13. Il s'agit notamment du mot d'ordre du Programme Citoyenneté 2007-2013, [http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/about\\_citizenship\\_fr.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/about_citizenship_fr.php), date de consultation : le 05/01/2011.

## II - Les expériences participatives européennes : un premier bilan

Le constat qui s'impose au regard des premières expériences participatives organisées au niveau communautaire est leur extrême diversité. Si leur point commun est de placer les citoyens au centre du dispositif, afin de les faire débattre, délibérer et prendre la parole sur un sujet donné, force est de constater que ces expériences sont différentes, tant du point de vue de l'objet questionné que des citoyens impliqués ou des procédures mises en place pour recueillir leur parole. On peut distinguer quatre catégories de dispositifs participatifs expérimentés à l'échelle européenne :

- *Les sondages délibératifs*®. Marque déposée des Professeurs Fishkin et Luskin, les sondages délibératifs® reposent sur une méthodologie particulière qui consiste à « former » les citoyens sur les enjeux questionnés avant de recueillir leur opinion. L'idée est de laisser s'exprimer les citoyens, mais « en connaissance de cause », car pour ces deux universitaires, la légitimité démocratique repose sur une opinion informée, une délibération ouverte

et une participation égale des citoyens : « Un sondage délibératif (Deliberative Poll) analyse un échantillon établi de façon aléatoire et scientifique, avant et après qu'il a délibéré sur un ou plusieurs choix de politique publique ou électoraux. Le processus délibératif comporte une exposition à des documents d'information équilibrés dans lesquels sont exposés les arguments pour et contre chaque proposition, des discussions au sein de petits groupes animés par des modérateurs expérimentés, et des sessions plénières dans lesquelles des experts et des politiciens représentant des vues divergentes répondent aux questions émanant des différents groupes de discussion. Le sondage post-délibération donne une image de ce que penserait le public s'il pensait et connaissait davantage les questions soulevées et s'il en avait parlé davantage avec un éventail plus large de citoyens ; le contraste avec le sondage pré-délibération montre dans quelle mesure ces opinions plus réfléchies diffèrent de ce que le public pense spontanément »<sup>14</sup>. Cet exercice particulier a été testé deux fois au niveau européen : la première expérience a eu lieu en octobre 2007, dans le cadre du projet « Tomorrow's Europe »<sup>15</sup> (Monceau, 2010), organisé sous l'égide de Notre Europe dans le cadre du plan D, dont le mot d'ordre était « All Europe in One Room » ; 362 citoyens issus des 27 Etats membres de l'UE se sont ainsi retrouvés à Bruxelles dans les locaux du Parlement européen pour délibérer pendant deux jours, avant de se prononcer, sur les principaux enjeux sociaux et de politique étrangère qui affectent le futur de l'Union. La seconde expérience, « Europolis »<sup>16</sup>, date quant à elle de mai 2009 (Isernia, 2010) et a été menée par l'Université de Sienne ; elle s'est organisée autour des élections européennes, et comme pour « Tomorrow's Europe », s'est déroulée en trois temps (1<sup>ère</sup> enquête, délibération, puis 2<sup>ème</sup> enquête d'opinion post-délibé-

ration). Un panel de 348 citoyens, venant des 27 Etats membres de l'UE, a discuté, en interne et avec des experts et des élus, pendant trois jours consécutifs, par petits groupes puis en session plénière, sur des enjeux tels que l'immigration, le changement climatique ou le processus décisionnel européen, avant que leur opinion ne soit recueillie.

- *Les conférences citoyennes ou de consensus* (CCs). Elles reposent sur deux grands principes de fonctionnement : la formation d'un panel de profanes, afin de leur fournir les armes nécessaires leur permettant de dialoguer et débattre de manière constructive avec les experts du domaine concerné ; et la délibération de ces citoyens-profanes, qui se retirent pour établir un certain nombre de recommandations communes, de façon consensuelle (voir Boussagnet et Dehousse, 2007). Cette recherche de consensus les différencie des sondages délibératifs décrits plus haut, qui reposent sur l'opinion des participants, prise de façon individuelle. Quatre expériences ont été menées à ce jour au niveau européen : la première de ces expériences a été organisée dans le cadre du projet RAISE<sup>17</sup> (« Raising Citizens and stakeholders' Awareness and Use of New Regional and Urban Sustainability Approaches in Europe », financé par la Commission européenne dans le cadre du 6<sup>ème</sup> PCRD) en décembre 2005, sur le thème de « la ville de demain » (Sessa, 2010). La seconde, « Meeting of Minds. European Citizens' Deliberation on Brain Science »<sup>18</sup> (MOM), portait sur les sciences neuronales (Rauws, 2010). Il s'agissait d'un projet de deux ans qui s'est achevé en janvier 2006 par une rencontre de citoyens européens et la présentation publique du rapport de cette convention devant le Parlement européen. La troisième a également duré deux ans (2006-2007) et s'intéressait à l'Europe rurale (« Nos campagnes, demain en Europe. Avis régionaux et européen du Panel de citoyens

14. [http://www.tomorrowseurope.eu/IMG/pdf/Press\\_pack\\_Tomorrows\\_Europe\\_17\\_Sep\\_07-3.pdf](http://www.tomorrowseurope.eu/IMG/pdf/Press_pack_Tomorrows_Europe_17_Sep_07-3.pdf), date de consultation : le 05/01/2011. Traduction de l'auteur

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

16. <http://europolis-project.eu/>

17. <http://www.raise-eu.org>

18. <http://www.meetingmindseurope.org>

européens »<sup>19</sup>) ; comme le précise le rapport final de ces panels, il s'agit d'un « dialogue entre citoyens ordinaires, experts et politiques », au niveau régional et européen. Enfin, la 4<sup>ème</sup> et dernière expérience, « Move Together »<sup>20</sup>, a été menée entre mars 2008 et décembre 2009 (Sessa, 2010). Consacrée au « transport soutenable et développement urbain », elle a reposé sur un focus group transnational de 27 citoyens – un par Etat membre de l'UE – ainsi que sur un panel de 25 citoyens locaux lors de la rencontre finale qui s'est tenue à Rome ; l'objectif était de les faire dialoguer et se prononcer sur les recherches européennes en matière de transport soutenable.

- *Les consultations de citoyens.* Nous donnons à cette catégorie le nom que l'expérience qui l'incarne s'est donné (« consultations européennes de citoyens ») ; elle doit toutefois être distinguée des consultations « classiques » qu'organise la Commission européenne de façon routinière et qui consistent à consulter, en amont du processus de décision européen, toute une série d'acteurs, essentiellement des *stakeholders* et/ou des groupes d'intérêts (les citoyens-profanes étant peu présents dans ce type de procédures), afin de connaître leur point de vue sur les décisions en cours ou en passe d'être prises<sup>21</sup>. L'objectif des premières est de faire dialoguer entre eux des citoyens européens afin qu'ils puissent donner leur avis sur un thème particulier. La grande différence avec les CCs présentées plus haut repose sur l'absence de formation préalable des citoyens et une moindre présence des experts durant le débat. Ce type d'exercice a par exemple été organisé deux fois dans le cadre des « Consultations européennes de citoyens » (ECC)<sup>22</sup>, projet paneuropéen initié par un consortium de 40 organisations indé-

pendantes européennes (Rauws, 2010). Le premier opus, qui a rassemblé des citoyens de 25 pays membres, s'est tenu à Bruxelles en 2007 sur l'avenir de l'Europe à l'horizon 2020 ; et l'expérience a été renouvelée en 2009 dans l'optique de « discuter de l'avenir économique et social de l'UE par-delà les frontières géographiques et linguistiques ».

- *La mise en réseau d'espaces locaux et d'activités sectorielles.* C'est notamment le cas du réseau FARNET<sup>23</sup> qui tente d'établir des liens et des échanges entre les zones de pêche en Europe (Burch, 2010). L'objectif est de développer des activités transnationales dans l'optique de renforcer la gouvernance locale de ces zones : la coopération inter-zones est conçue comme permettant l'échange d'informations et de bonnes pratiques pour une meilleure gouvernance sectorielle et territoriale, grâce à l'implication de nombreux acteurs, autant publics que privés. Dans ce cadre ont été organisés des séminaires transnationaux, occasions de rencontres et de délibérations de citoyens – professionnels, associatifs, etc. – venus de plusieurs pays européens, qui ont adopté des propositions concernant le management des zones de pêche.

Au-delà de ce constat de la diversité, quels premiers enseignements peut-on tirer de ces expériences participatives ? Indéniablement, un certain nombre de résultats encourageants est à relever : l'ensemble des organisateurs soulignent premièrement que ces expériences ont montré qu'il était bel et bien possible d'organiser des délibérations à l'échelle transnationale (Monceau, 2010 ; Rauws, 2010 ; Sessa, 2010). Transposer des dispositifs participatifs de l'échelle locale et nationale à l'échelle européenne relevait en effet de la gageure, et le premier constat qui s'impose est celui d'une relative réussite : organiser la participation de citoyens d'origines nationales diverses à l'échelle transnationale s'est révélé réalisable et la

19. [www.citizenspanel.org](http://www.citizenspanel.org)

20. <http://www.move-together.net/>

21. Voir notamment le site « Your Voice » géré par la Commission européennes : [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm)

22. <http://www.consultations-europeennes-des-citoyens.eu/fr/>

23. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/fr/node>

délibération possible – au prix d’investissements et d’innovations méthodologiques importants, nous y reviendrons. Deuxièmement, l’ensemble des évaluations qui ont été faites de ces différentes expériences participatives mettent en avant la satisfaction retirée par les citoyens de leur participation aux dispositifs et le fait qu’ils se sentent « plus européens » à la fin du processus de participation (Sellke et al., 2007, p.28 ; Mohr, 2006, p.15) ; il y aurait donc une plus-value « identitaire » à faire participer les citoyens européens à ce type de dispositif. Ces conclusions ne doivent toutefois pas masquer les difficultés, nombreuses, rencontrées dans la réalisation de ces expériences participatives.

Elles peuvent se décliner en trois catégories :

La première difficulté, pour l’analyste ou même le simple observateur de ces expériences participatives, tient à leur grande hétérogénéité, que l’on peut résumer sous la forme d’une question simple : *un dispositif participatif, pour quoi ?* Ce serait en effet un abus de langage que de parler de la démocratie participative européenne au singulier tant les dispositifs testés sont nombreux et disparates, notamment dans leur finalité. Or comment penser la participation des citoyens à l’échelle européenne si l’on ne sait pas avec précision quel est le but assigné à cette participation ? Les expériences menées à ce jour et mentionnées ci-dessus illustrent une grande diversité d’objectifs, allant du simple intérêt méthodologique et expérimental, comme ce fut en partie le cas de MOM (Boussaguet et Dehousse, 2009, p. 783) ou des sondages délibératifs, à la volonté de représenter une aide à la décision (les panels de citoyens européens sur l’Europe rurale), en passant par le souci de « fabriquer » du peuple européen (le slogan du projet Europolis n’était autre que « a deliberative polity-making project »). Les risques d’amalgame et de confusion sont donc nombreux, rendant difficiles la lecture et l’usage qui peuvent être faits de ces dispositifs, autant pour les organisateurs potentiels que pour les institutions européennes ou les citoyens concernés.

D’autre part, quelle généralisation peut être faite de ces expériences et comment passer du stade d’expérience-pilote à celui de participation politique institutionnalisée ? Nombre d’observateurs expriment en effet la crainte de voir ces expériences réduites au simple statut de « démocratie de laboratoire » (Blondiaux, 2010), qui fonctionnerait à une échelle réduite, sans parvenir à s’extraire d’une simple fonction expérimentale.

Enfin, la question du « pourquoi » implique celle du « récepteur » de la délibération – participation, à savoir les institutions européennes : si elles sont les destinataires de ces expériences, alors il convient de regarder quelle est leur écoute vis-à-vis des prises de parole citoyennes. Or le constat qui s’impose au regard des CCs, sondages délibératifs et autres consultations organisés à l’échelle européenne est leur relatif désintérêt ; à l’exception de quelques personnalités sensibilisées à ces problématiques et volontaristes pour en étendre la mise en œuvre (Durant, 2010), l’impression dominante est en effet plutôt une attention distraite, comme en témoignent l’intérêt parfois limité que rencontrent ces expériences lors de la présentation publique de leurs résultats – pourtant dans des lieux symboliques forts (parlement européen, comité économique et social, etc.), le faible écho qu’elles obtiennent dans les médias ou encore leur absence d’impact sur le processus de décision européen (Boucher, 2009).

La seconde difficulté concerne davantage les acteurs de ces expériences participatives, c’est à dire les citoyens européens : *un dispositif participatif, pour qui ?* Les premières évaluations et recherches sur le sujet soulignent tout d’abord le caractère non représentatif de ces expériences, voire leur dimension clairement élitiste (Boussaguet, Dehousse, 2007) : les citoyens qui participent sont généralement de « vrais » citoyens européens, mobiles et éduqués, à l’instar des « Eurostars » décrits par Favell (2008) ; la plupart, issus des catégories socioprofessionnelles supérieures, ont un diplôme universitaire (plus de 88% des participants au projet RAISE par exemple), et sont déjà des acteurs engagés au sein de

la société civile (c'est le cas de plus de 45% des participants aux panels de citoyens sur l'Europe rurale). Le mode de recrutement des panelistes joue évidemment un rôle important dans cette surreprésentation de certaines catégories de la population, comme l'illustre le cas de RAISE pour lequel l'auto-sélection était la règle et l'Anglais la seule langue autorisée. Ce biais est fortement réduit par d'autres modes de recrutement, plus aléatoires et fondés sur la définition de certains critères précis de sélection (âge, lieu d'habitation, catégorie socio-professionnelle, etc.), mais même ces techniques ne gommant pas totalement les distorsions. Finalement aucune expérience n'est en mesure de présenter une homologie parfaite avec la structure sociologique de la société européenne. Dans ces conditions, quel est le peuple européen qui s'exprime à travers ces dispositifs participatifs ? Sans aller nécessairement jusqu'à chercher à avoir une photocopie parfaite de la société européenne dans les panels convoqués, ne doit-on pas essayer d'avoir au moins une diversité des points de vue représentés ? La question reste ouverte.

En lien avec les remarques précédentes relatives à la « démocratie de laboratoire », on doit également s'interroger sur l'articulation entre l'opinion publique factuelle qui s'exprime dans l'enceinte de ces dispositifs et l'opinion publique dans son ensemble, à l'échelle de la société européenne (Sintomer, 2010). « Qui dit quoi ? », « quel lien cela a-t-il avec l'opinion publique européenne ? » (si tant est qu'elle existe) et « quelle place accorder à cette expression citoyenne ? » sont autant de questions non résolues à ce jour et qui semblent incontournables si l'on entend donner corps à la démocratie participative à l'échelle de l'Union.

Enfin, la question du « qui » soulève des interrogations relatives à la nationalité des participants : lorsque l'on organise une délibération transnationale impliquant des citoyens originaires de différents pays, comment ceux-ci doivent-ils être représentés au sein du dispositif ? Beaucoup des expériences organisées à ce jour ont choisi d'assurer une représentation

identique de chaque Etat, ce qui n'est pas sans rappeler une donnée de base des relations internationales selon lesquelles aucun Etat ne doit être traité différemment des autres (« un Etat, une voix »)<sup>24</sup>. Cependant, l'application d'un tel principe peut poser quelques problèmes dans le cas des dispositifs participatifs : cela risque en effet de créer une surreprésentation de certains points de vue au détriment des autres. Par ailleurs, la coexistence de panels nationaux risque de susciter des réflexes de défense des intérêts ou points de vue nationaux, dans une logique de concurrence avec les autres nationalités. C'est l'un des effets pervers constatés dans la réalisation du projet MOM, alternant rencontres nationales et conférences européennes : un membre d'un groupe de langue allemande s'était écrié « nous avons gagné ! », en apprenant que l'une de leurs propositions avait été retenue lors de la convention européenne (Mohr, 2006, p.39). On rejoint alors la troisième difficulté des expériences participatives concernant l'organisation et le fonctionnement de telles expériences.

Cette troisième difficulté pourrait se résumer ainsi : *un dispositif participatif européen, comment ?* Si les expériences menées jusqu'ici au niveau européen ont bien « marché », cela ne doit pas masquer les problèmes pratiques rencontrés dans la mise en place de tels instruments. La transnationalisation de la délibération / participation s'est en effet traduite par un certain nombre d'innovations permettant de faire dialoguer entre eux des citoyens de différentes nationalités (alternance de rencontres nationales et européennes dans le cas de MOM ou des consultations européennes de citoyens ; alternance de rencontres régionales et transnationales dans le cas des panels de citoyens sur l'Europe rurale ; alternance de délibération en petits groupes et de séances plénières dans le cas des sondages délibératifs *Tomorrow's Europe* ; coexistence de tables rondes, groupes de travail et séances plénières lors du séminaire transnational organisé par Farnet ; etc.). A chaque fois cependant, les discussions se sont heurtées

24. On observe d'ailleurs qu'au niveau de l'UE, ce principe de l'égalité des Etats n'est pas retenu puisque les voix sont pondérées au sein du Conseil des ministres.

à des difficultés bien connues des institutions européennes : la diversité des langues et de la traduction<sup>25</sup>. Outre les coûts et les problèmes logistiques que cela comporte (matériel audio, interprètes, etc.), le recours à la traduction simultanée risque d'euphémiser les conflits et d'interférer dans le contenu des débats, ce que regrettent nombre d'organismes de projet et de participants (Rauws, 2006). On sait en effet que les solutions techniques ne résolvent pas tout et qu'il est parfois très difficile de « traduire » le conflit et de faire cohabiter des cultures nationales différentes (Duchesne, 2010). De façon plus générale, cette difficulté illustre la tension qui existe, dans la plupart de ces expériences, entre la recherche d'une grande délibération d'une part, et la gestion de la diversité d'autre part. Faire cohabiter débat, diversité et inclusion est en effet un défi de taille, que les organisateurs des expériences participatives n'ont pas toujours mesuré avec précision avant de se lancer dans leurs différents projets.

Par ailleurs, la plupart des acteurs, représentants des institutions européennes ou organisateurs de tels projets, s'accordent à souligner le coût important de ces expériences participatives – un à deux millions d'euros en moyenne. Certes cela reste faible en comparaison des frais de fonctionnement routinier de bien des institutions internationales – pensons par exemple au coût de l'exode mensuel du Parlement européen à Strasbourg à l'occasion des sessions plénières (Monceau, 2010)., A tout le moins cela impose-t-il de préciser ce que l'on attend de ces dispositifs et dans quelle optique ils peuvent être utilisés.

Enfin, de par la complexité de l'organisation de telles expériences à l'échelle transnationale, le risque est grand de voir se multiplier les pro-

cédures et les règles pour tenter de « contrôler » leur déroulement, ce qui peut nuire, à terme, à la qualité de la délibération et des échanges entre citoyens, obligés de respecter les lignes directrices fixées par les organisateurs. Cette frustration s'est notamment faite sentir dans le cas du projet MOM et des panels de citoyens : les évaluateurs ont souligné la quantité trop importante de matériaux et de règles de fonctionnement (Goldschmidt et Renn, 2007 ; Mohr, 2006). Cette profusion de règles a suscité des malentendus et une certaine irritation chez les participants – certains ayant eu le sentiment que « le processus était plus important que les gens » (Mohr, 2006, p.26) ; cela a parfois même débouché sur des conflits : lors du dernier jour de la convention européenne du projet MOM, les panelistes ne se reconnaissant pas dans ce qui était présenté comme le fruit de la délibération collective, ont rejeté les propositions de synthèse proposées par les organisateurs.

Les difficultés – effectives ou potentielles – sont donc nombreuses dès lors que l'on cherche à transposer des dispositifs participatifs au niveau européen : aux difficultés « classiques » que ces dispositifs rencontrent traditionnellement à l'échelle nationale ou locale (quant à la représentativité des citoyens sélectionnés par exemple) s'ajoutent des problèmes spécifiques au niveau européen, tels que leur finalité dans un système politique atypique ou la façon de croiser les nationalités et les langues. Il convient donc maintenant de présenter quelques pistes de réflexion pour tenter de répondre à ces difficultés afin d'éclairer, autant que faire se peut, le recours aux dispositifs participatifs au niveau européen.

25. Certaines expériences, telles que le projet RAISE ou la CC « Move together » ont fait le choix de ne prendre qu'une seule langue, l'Anglais, pour le déroulement de l'expérience mais ce choix, s'il résout la question des langues, est lourd de conséquences à d'autres points de vue. Le caractère élitiste du panel de citoyens est par exemple accentué du fait de ce choix, compte-tenu du nombre réduit de citoyens européens, non anglophones, capables de parler suffisamment bien Anglais pour participer à une conférence de consensus.

### III - Quelle démocratie participative pour l'Europe ?

---

Il ne s'agit pas ici de chanter les louanges de la démocratie participative européenne et de défendre une position normative favorable à la participation citoyenne, mais plutôt de réfléchir aux moyens concrets de rendre cette participation envisageable, possible et de lui donner un sens pour l'UE. Tout en gardant à l'esprit les difficultés méthodologiques qui viennent d'être soulignées, trois grandes pistes nous semblent devoir être explorées.

#### **Piste 1. Définir des objectifs clairs**

En réponse à la première série de difficultés mentionnée précédemment, il nous semble nécessaire, dans un premier temps, de faire sortir les dispositifs participatifs du « laboratoire », soit du statut expérimental dans lequel ils ont été cantonnés jusqu'à maintenant au niveau européen. Le foisonnement des expériences présentées ici, ainsi que leur relatif succès, tendent

en effet à montrer que le stade de l'apprentissage peut être dépassé et qu'il est désormais possible d'envisager la participation citoyenne européenne de façon sérieuse et décomplexée. Cela doit toutefois passer par un exercice de clarification des instruments participatifs afin d'en éclairer l'usage et de les adapter aux objectifs poursuivis ; ce que la mise en place d'une « boîte à outils » participative pourrait contribuer à faire, à partir des leçons tirées des expérimentations menées jusqu'à maintenant. L'objectif est d'être en mesure de répondre à la question suivante : quel dispositif participatif pour quelle utilité ? Le tableau ci-dessous propose une première synthèse des expériences participatives testées à ce jour.

**TABLEAU 1. PROPOSITION DE BOÎTE À OUTILS PARTICIPATIVE**

INSTRUMENT PARTICIPATIF	FINALITÉ	OPINION RECHERCHÉE	CIBLE	TYPE DE CONNAISSANCE
CONFÉRENCE DE CITOYENS (CCs)	AIDE À LA DÉCISION	COLLECTIVE / CONSENSUS	INSTITUTIONS EUROPÉENNES	EXPERTISE SPÉCIALISÉE SUR UN ENJEU
MISE EN RÉSEAU D'ACTIVITÉS ET DE TERRITOIRES	RÉSEAU TRANSNATIONAL D'ACTEURS	COLLECTIVE	UN SECTEUR D'ACTIVITÉ	LÉGISLATIONS EUROPÉENNES / SAVOIRS PROFESSIONNELS
CONSULTATIONS DE CITOYENS	CITOYENNETÉ EUROPÉENNE / DÉFINIR DES ORIENTATIONS POLITIQUES POUR L'UE	COLLECTIVE	OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE / INSTITUTIONS EUROPÉENNES	EDUCATION À L'EUROPE
SONDAGES DÉLIBÉRATIFS ®	CITOYENNETÉ EUROPÉENNE	INDIVIDUELLE	OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE	EDUCATION À L'EUROPE

Cette typologie permet de faire le tri au sein des différents dispositifs participatifs existants et de les distinguer en fonction de leur finalité : il apparaît ainsi réducteur de parler de démocratie participative européenne au singulier, tant les instruments sont nombreux et les objectifs divers. Deux grandes orientations semblent cependant se dessiner (Ricard-Nihoul, 2010), selon que la participation est tournée vers le processus décisionnel et conçue comme une aide à la décision, ou vers le peuple européen, et conçue comme un outil d'apprentissage de la citoyenneté et d'aide à la formation des opinions sur un certain nombre de problématiques. Entre ces deux pôles d'un même continuum, où l'on a d'un côté les CCs et de l'autre les sondages délibératifs (qui permettent « le passage de la photographie au film » concernant les opinions des individus – Monceau, 2010) se trouvent des outils intermédiaires. Certains tentent de combiner les deux objectifs : c'est le cas des consultations de citoyens, sensées participer à l'émergence du peuple européen tout en définissant des axes généraux d'action publique pour l'UE. D'autres s'adressent à des secteurs d'activités particuliers (mise en réseaux de territoires et de professionnels).

## Piste 2. Transnationaliser le fonctionnement

La transposition de l'exercice participatif à l'échelle européenne n'est pas exempte de difficultés, comme nous avons pu le constater : si on laisse de côté le cas de figure, simple, où une langue unique, l'Anglais, est retenue pour la délibération, ce qui a des conséquences importantes pour la sélection des citoyens susceptibles de participer effectivement au dispositif, on se retrouve en effet à gérer des délibérations complexes, multilingues et souvent multi-niveaux (les processus participatifs se divisant souvent en deux étapes, des premières rencontres au niveau national précédant les conférences au niveau européen). Deux leçons nous semblent alors pouvoir être tirées des expériences que nous avons analysées.

Concernant la gestion des différentes langues tout d'abord, le problème est aussi compliqué que pour toutes les autres situations européennes, notamment institutionnelles, dans lesquelles coexistent plusieurs langues de travail. Les organisateurs de certaines expériences participatives ont toutefois fait preuve d'innovation et trouvé une solution qui nous semble potentiellement généralisable: il s'agit d'alterner des phases monolingues et des phases multilingues afin de favoriser tout à la fois les échanges en profondeur autour de certaines thématiques (en une seule langue) et la délibération transnationale proprement dite (en croisant langues et nationalités). C'est par exemple ce qu'ont imaginé les concepteurs et organisateurs du projet MOM lorsqu'ils ont eu recours à la méthode dite du « carrousel » pour la seconde convention européenne en janvier 2006 : de grandes tables circulaires, multilingues, étaient entourées par 8 plus petites tables, monolingues, comme les pétales d'une fleur, les citoyens se déplaçaient entre elles suivant une chorégraphie complexe, qui leur permettait d'alterner des discussions poussées avec des personnes parlant la même langue qu'eux, et des échanges plus généraux autour d'une table multiculturelle. Ceci suppose évidemment une logistique importante (75 personnes avaient par exemple été embauchées pour aider au bon déroulement des discussions dans le cas cité, ainsi que 48 interprètes et animateurs professionnels) ; mais c'est aussi la garantie d'échapper aux pièges de la traduction simple, qui contribue souvent à gommer les dimensions conflictuelles des échanges et constitue un obstacle potentiel à une réflexion approfondie.

La seconde leçon a trait à l'organisation proprement dite des expériences participatives. Afin d'éviter le sentiment de frustration chez les participants, lié au grand nombre de procédures et à leur manque de clarté, voire de cohérence, il nous semble pertinent d'envisager un certain degré de centralisation dans le processus d'organisation afin de garantir la clarté, la transparence et l'uniformité nécessaires à une « bonne » délibération (Boussaguet, Dehousse, 2009). Cela peut sembler contre-intuitif de prime

abord, tant les exercices participatifs sont conçus comme des processus ascendants (ou *bottom-up* suivant la terminologie anglophone) ; pourtant centraliser ne signifie pas nécessairement concentrer le pouvoir de décision dans les mains d'une poignée d'individus. Au contraire, on pourrait tout à fait imaginer la participation de représentants des citoyens et des « facilitateurs » (ou modérateurs) des débats dans le processus de définition du *design* du dispositif participatif et d'organisation concrète dudit dispositif, en amont du processus.

### **Piste 3. Une meilleure écoute de la part des institutions européennes**

Enfin, réfléchir à la démocratie participative au niveau européen nécessite de s'intéresser au contexte dans lequel s'organise et se développe cette participation citoyenne. Cela revient donc à se poser la question du lien qu'entretient la participation / délibération avec les institutions européennes. Jusqu'à maintenant, si les expériences organisées se sont clôturées par une présentation de leurs résultats devant des représentants des institutions européennes (PE, Commission, comité économique et social, etc.), il est difficile de mesurer l'impact exact qu'elles ont pu avoir. Pour que de telles expériences aient du sens à l'échelle européenne, il faudrait qu'elles rencontrent une certaine écoute de la part des institutions. Trois voies nous semblent devoir être explorées pour cela.

La première consiste à faire concorder les thèmes des délibérations citoyennes avec les domaines de compétences de l'UE ; car comment avoir une influence quelconque sur des institutions politiques lorsque les prises de position concernent des enjeux non traités à ce niveau-là de gouvernement ? Les premières expériences de CCs au niveau communautaire (MOM et RAISE) s'intéressaient à des domaines largement situés hors du champ de compétence de l'Union – les sciences neuronales dans le premier cas

et la question du développement dans les villes dans l'autre – ce qui a évidemment limité leur influence sur le processus de décision européen.

La seconde voie suppose un effort de la part des institutions elles-mêmes, afin de déterminer l'attitude à adopter face à ces expériences participatives. Il s'agit de mettre en place une certaine procéduralisation consistant à dire/préciser ce que les institutions européennes, Commission en tête, sont sensées « faire avec tout ça ». Si l'objectif affiché du dispositif participatif est l'aide à la décision, alors on est en droit de penser que le seuil minimal qui pourrait être demandé aux institutions européennes serait un devoir de réponse adressé aux organisateurs et aux citoyens-participants du dispositif, devoir qui serait en même temps la garantie d'une écoute par ces institutions.

Enfin, et ce sera le mot de la fin, ne faudrait-il pas réfléchir à une forme d'institutionnalisation de cette voix citoyenne ? Il nous semble en effet que le temps est venu de passer du stade des expériences pilotes à une forme d'input stable dans le processus politique européen. L'une des voies pour ce faire consisterait à donner une assise institutionnelle à cette participation citoyenne. L'histoire de la construction européenne est jalonnée de créations institutionnelles et juridiques qui ont souvent précédé la réalité sociale et politique – les partis politiques européens ou le comité des régions pouvant illustrer ce processus d'institutionnalisation précoce, accompagnant et facilitant des phénomènes que l'on souhaite encourager. Dans la même optique, il serait opportun de réfléchir à la mise en place d'une institution<sup>26</sup> chargée d'incarner la participation et la délibération citoyennes à l'échelle européenne, à l'instar de la commission du débat public en France ou du *Danish Board of Technology* au Danemark. En faisant profiter les promoteurs d'initiatives participatives de la boîte à

outils tirée des expériences participatives qui ont été menées à bien, cela permettrait de faciliter ces débats transnationaux et de leur donner une visibilité à l'échelle de l'Union. Cet organisme aurait pour mission d'aider les acteurs intéressés dans le choix de l'outil participatif le plus approprié à l'objectif poursuivi, et dans l'organisation concrète de la consultation / délibération. Il pourrait également centraliser les résultats, leur diffusion aux institutions européennes concernées, ainsi que l'évaluation et le suivi a posteriori de l'expérience. En somme, il jouerait un rôle d'interface entre le dispositif participatif et les institutions européennes et faciliterait le bon déroulement de la participation. Cette idée d'institutionnalisation n'est pas neuve ; elle a par exemple été évoquée à la suite du projet MOM par les évaluateurs externes chargés de faire le bilan de l'expérience : « L'institutionnalisation d'une participation citoyenne à l'échelle européenne devrait être envisagée. Une organisation permanente, plutôt qu'un arrangement ad hoc, est nécessaire pour assurer que la délibération se déroule dans les règles de l'art. Une structure de ce genre pourrait être mise en place soit au sein des institutions européennes, soit en tant qu'agence indépendante. Si ces processus ne sont pas institutionnalisés, ils sont appelés à disparaître. » (Renn, 2007<sup>27</sup>). Ce genre d'idée trouve cependant de plus en plus d'écho à mesure que les expériences participatives se multiplient (Sintomer, 2010). Pour transformer progressivement en routine politique ce qui n'est encore aujourd'hui qu'au stade de l'expérimentation, il est essentiel que le capital d'expérience qui s'est progressivement constitué soit thésaurisé, et que l'on réfléchisse à la meilleure façon d'en faire profiter les citoyens européens.

26. « Institution » doit être ici entendue dans son sens large, et non pas au sens strict juridique « d'institutions de l'UE » telles qu'elles sont énumérées dans les Traités ; il s'agit plutôt d'un organe ou d'une structure, indépendante des institutions européennes.

27. Traduction de l'auteur

## Bibliographie

---

- BANTHIEN H., JASPERS M., RENNER A.**, *Governance of the European Research Area: the role of civil society. Final report*, Bensheim, Berlin, Bruxelles, Octobre 2003
- BOUCHER S.**, “If citizens have a voice, who’s listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union”, *working paper*, n°24, EPIN, juin 2009
- BOUSSAGUET L., DEHOUSSE R.**, « L’Europe des profanes : l’expérience des premières conférences citoyennes », in COSTA O., MAGNETTE P. (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l’Union européenne*, Bruxelles, éditions de l’Université de Bruxelles, 2007, pp. 241-258
- BOUSSAGUET L., DEHOUSSE R.**, « Too big to fly? A review of the first EU citizen’s conferences », *Science and Public Policy*, 36(10), décembre 2009, pp. 777-789
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S.**, « Les nouveaux modes de gouvernance », in DEHOUSSE R. (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009

**DE SCHUTTER O.** et al. (dir.), *La gouvernance dans l'Union européenne / Commission européenne*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés Européennes, 2001

**FAVELL A.**, *Eurostars and Eurocities. Free movement and mobility in an integratig Europe*, Oxford, Blackwell publishing, 2008

**GODARD O.**, "Social Decision-Making under Conditions of Scientific Controversy, Expertise and the Precautionary Principle", in Christian Jeorges, Karl-Heinz Ladeur and Ellen Vos (eds.), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*, Baden-Baden, Nomos, 1997, pp.39-73

**GOLDSCHMIDT R.**, **RENN O.**, « Meeting of minds. European citizen deliberation on brain science. External evaluation », papier présenté au workshop sur "The Challenges of Public Deliberation at a Transnational Level", Bruxelles, juillet 2007

**HERITIER A.**, « Leaders'and 'laggards' in European clean air policy" in F. van Waarden and B. Unger (eds), *Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response*. Aldershot, Avebury, pp. 278-305.1994

**MAJONE G.** (dir.), *Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, Basingstoke, Macmillan, 1990

**MOHR**, *Meeting of Minds. Pre-final Internal Evaluation Report*, 2006, disponible à l'adresse suivante : [http://www.meetingmindseurope.org/europe\\_default\\_site.aspx?SGREF=3278&CREF=6405](http://www.meetingmindseurope.org/europe_default_site.aspx?SGREF=3278&CREF=6405)

**SELKE P.** et al., *External Evaluation of the Final pan-European Deliberation Session within the European Citizens' Panel Process. Final Report*, 2007, disponible à l'adresse suivante: [http://www.citizenspanel.eu/images/final\\_report/en/annex\\_06-2\\_en.pdf](http://www.citizenspanel.eu/images/final_report/en/annex_06-2_en.pdf)

S'ajoutent à ces sources, les interventions orales des participants au séminaire « La démocratie participative dans l'Union européenne », qui s'est tenu le 25 juin 2010 à Paris. Il y est fait référence dans le corps du texte sous la forme d'une parenthèse mentionnant le nom de l'intervenant, suivi de la date 2010. Voici la liste de ces participants :

Loïc BLONDIAUX (Université Paris 1)  
Monica BURCH (réseau Farnet)  
Renaud DEHOUSSE (Sciences Po, Notre Europe)  
Sophie DUCHESNE (Sciences Po/CEE, CNRS)  
Isabelle DURANT (Parlement européen, Vice Présidente en charge des relations avec la société civile)  
Pierangelo ISERNIA (Université de Sienne)  
Cécile Le Clercq (Commission européenne)  
Bernard MANIN (EHESS)  
Henri MONCEAU (Ministère de l'économie et des technologies nouvelles de la Wallonie, Chef de cabinet)  
Gerrit RAUWS (Fondation Roi Baudouin)  
Gaëtane RICARD-NIHOUL (Notre Europe)  
Sabine SAURUGGER (IEP Grenoble)  
Carlo SESSA (Isis)  
Yves SINTOMER (Centre Marc Bloch, Berlin, Université Paris 8)

## Liste des Policy Papers déjà parus

---

- I**ntégrations régionales : ambitions et vicissitudes - Pascal Lamy (novembre 2010).
- L**a démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen - Andrew duff (octobre 2010).
- L**es partis politiques européens : le chaînon manquant – Julian Priestley (octobre 2010).
- L**a réforme de la politique de développement rural de l'UE et les défis à venir – Francesco Mantino (octobre 2010).
- L'**UE et l'emploi : bilan et perspectives – Christine Erhel (juin 2010).
- O**ption pour une réforme du financement de l'UE – Philippe Cattoir (décembre 2009).
- R**éviser les traités européens : plaidoyer en faveur de la suppression du veto – Hervé Bribosia [coord.] (décembre 2009).
- L'**Europe sociale et la crise : repenser l'agenda – Eulalia Rubio (octobre 2009).
- L**a cohésion territoriale : de la théorie à la pratique – Marjorie Jouen (juin 2008).

**Clinton, McCain, Obama - 'nouvelle donne' pour le climat ?** – Stephen Boucher (avril 2008).

**Westminster en plein brouillard** – Peter Sutherland (mars 2008).

**Le réexamen du budget de l'UE : poser les questions déroutantes** – Eulalia Rubio (mars 2008).

**Réviser les traités européens : le moment Convention** – Gaëtane Ricard- Nihoul (décembre 2007)

**Les premiers pas d'une politique : pour une action européenne renforcée en faveur de l'enfance** – Eulalia Rubio (novembre 2007).

**Collective Power: Enhanced Cooperation as the Driver of a Common Tradable green Certificate Market** – Sheldon Welton (septembre 2007).

**Contexte global mouvant pour la politique agricole** – Isabelle Garzon (juin 2007).

**Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne** – Jean-Louis Quermonne (mai 2007).

**Les biocarburants au péril de la sécurité alimentaire ?** – Josef Schmidhuber (mai 2007).

**L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles** – Pierre Rainelli (mars 2007).

**La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ?** – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

**Une relance par la politique étrangère est-elle possible ?** – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

**Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ?** – Donatella Della Porta (juin 2006).

**Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE** – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

**Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions** – Laurent Vinatier (mars 2006).

**La politisation de l'UE : remède ou poison ?** – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006). **La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ?** – Catherine Palpant (janvier 2006).

**Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?** – Stephen Boucher (décembre 2005).

**La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ?** – Morgan Larhant (août 2005).

**L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement** – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

**Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin** – Arjen Nijboer (mai 2005).

**Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais** – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

**La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace** – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

**La Commission européenne « élargie »** – John Peterson (février 2005).

**La Turquie aux portes de l'Europe** – Jean Marcou (octobre 2004).

**L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques** – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

**Une stratégie de sécurité globale pour l'Union** – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

**Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD** – Jolyon Howorth (décembre 2003).

**9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique** – Monica den Boer (septembre 2003).

**L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ?** – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

**Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage** – William Wallace (juillet 2003).

**La Banque Centrale européenne et la politique monétaire** – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

***Ces publications sont disponibles gratuitement sur le site  
www.notre-europe.eu***

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg*

*dépôt légal*

© Notre Europe, mars 2011