

# Les effets de programmes européens de participation citoyenne sur l'action publique européenne : les cas de Plan D et Debate Europe

DELAHAIS Thomas, Directeur-adjoint Euréval ([www.eureval.fr](http://www.eureval.fr)), [delahais@eureval.fr](mailto:delahais@eureval.fr)

## Résumé

En 2005 s'ouvrait, suite au rejet du Traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas, une période de réflexion pour les institutions européennes et leurs dirigeants, pendant laquelle il s'est agi d'écouter ce que les citoyens avaient à dire. De 2006 à 2009, la Commission européenne a ainsi investi 10 millions d'euros dans une centaine de débats organisés à travers toute l'Europe, dont un certain nombre de projets participatifs, voire délibératifs, à l'échelle européenne.

Or, malgré la bonne volonté de leurs organisateurs et la bonne tenue, en général, de ces débats, leur caractère innovant aussi, leurs effets sur la sphère publique et sur ses acteurs se sont généralement révélés à peine perceptibles, voire totalement absents. Cette communication explore de façon empirique les raisons expliquant cette absence d'effets en s'appuyant sur une évaluation réalisée à la demande de la DG Communication en 2009.

## Abstract

*Effects of European programmes supporting citizen participation on European Commission action: the cases of Plan D and Debate Europe*

The rejection of the Constitutional treaty by both the French and the Dutch, in 2005, triggered a reflection period for the European institutions and their leaders, which was all about listening what citizens had to say. From 2006 to 2009, the European Commission invested 10 million euros in a hundred debates all across Europe, among which quite a number of participatory, or even deliberative projects were organised.

However, despite the good will of the implementing organisations and, mostly, good standards of the debates, their innovative features too, their effects on the public sphere and its stakeholders could hardly be detected. This communication, based on firsthands observations, considers the reasons explaining this lack of effects. It builds upon an evaluation made upon request of DG Communication in 2009.

## Communication

Note : En 2009, nous avons été choisis sur appel d'offres pour réaliser l'évaluation de deux programmes de la Commission européenne gérés par la DG COMMUNICATION, PLAN D et DEBATE EUROPE. L'évaluation s'est appuyée sur une vingtaine d'études de cas dans 5 pays, une enquête auprès de citoyens participants et des entretiens avec les parties prenantes. Chaque étude de cas visait à tester la logique d'intervention des programmes, c'est-à-dire la façon dont ils étaient censés atteindre leurs effets, suivant une approche dite de contribution<sup>1</sup>.

Cette communication s'appuie sur cette évaluation, ainsi que sur les résultats du séminaire consacré aux leçons à retenir de l'évaluation qui s'est tenu en novembre de la même année. L'évaluation est disponible sur le site de la DG COMMUNICATION<sup>2</sup>.

Après avoir brièvement rappelé la raison qui a conduit la Commission européenne à investir fortement, sur 4 ans, dans des dispositifs participatifs et délibératifs, la communication présente les plus emblématiques de ces projets, puis identifie les effets qu'ils ont pu avoir sur la sphère publique, et sur l'action publique en particulier.

## Historique

Le débat sur la dimension démocratique de l'Union européenne est presque aussi ancien que l'Union elle-même. Si elle s'ouvre progressivement dans la décennie 1980 (élection du Parlement européen par les citoyens en 1979, développement et formalisation de la consultation des parties prenantes dans le processus de prise de décision), son mode de fonctionnement, très différent de celui auquel les citoyens européens sont habitués, fait dire à certains qu'elle souffre d'un « déficit démocratique congénital » (Magnette, 2003). C'est néanmoins le débat public suscité par le Traité de Maastricht et son adoption qui a progressivement poussé les institutions européennes à s'engager à se rapprocher du public par la mise en place d'une gouvernance appropriée.

Deux constats peuvent en particulier être faits :

- Le mode de fonctionnement européen est difficile à comprendre pour les citoyens : pouvoir d'initiative à une structure administrative (la Commission), prise de décision basée sur la consultation ou la négociation, temps de la décision s'étalant souvent sur plusieurs années, rôle des différentes parties du triangle institutionnel européen, absence de partis et de figures politiques individuelles, tout cela est très éloigné de la vie politique nationale à laquelle ils sont habitués.
- Corollaire du point précédent, si dans toute société il y a des citoyens impliqués et des citoyens qui ne s'intéressent pas à la vie politique, au niveau européen la part de ces derniers est très fortement majoritaire. Rares sont les moments lors desquels l'opinion s'empare de sujets européens, encore plus rares sont ceux où une sphère publique européenne se forme sur un sujet donné, et c'est généralement sur des sujets purement européens (élargissement, scandale de la corruption de la Commission Santer), sauf exception (l'entrée de l'extrême droite au gouvernement en Autriche en 1999, la vache folle) (Risse, 2003).

Le livre blanc sur la gouvernance européenne que la Commission européenne publie en 2001 propose notamment de réagir en impliquant plus les organisations qu'elle juge représentatives des citoyens : la Commission « établira un dialogue plus systématique, à un stade précoce de l'élaboration des politiques, avec les représentants des collectivités régionales et locales, par le

---

<sup>1</sup> L'analyse de contribution (Mayne, 1999) est un type d'analyse causale qui vise à montrer dans quel cas un changement peut être imputé à une action publique, pourquoi et comment, en testant à charge et à décharge chaque étape de la logique d'intervention.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/evaluation\\_citizens\\_consultations\\_sep2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/evaluation_citizens_consultations_sep2009_en.pdf)

biais d'associations nationales et européennes [et] s'engage à consulter davantage, en contrepartie de meilleures garanties d'ouverture et de représentativité des organisations consultées. »<sup>3</sup>

Le taux de participation en baisse continue aux élections européennes (45 % en 2004, 11 points de moins qu'en 1994) pousse la Commission Barroso à nommer pour la première fois un Commissaire à la communication, Mme Wallström. Le plan d'action qu'elle propose en 2005 se distingue par une approche qui n'est plus limitée aux processus décisionnels, mais vise à toucher directement les citoyens. Les trois principes annoncés sont :

- « l'écoute : le citoyen doit non seulement être informé, mais aussi se faire entendre ;
- la communication : c'est en informant les citoyens qu'on leur permet de participer au débat démocratique ;
- les contacts avec les citoyens au niveau local : une bonne communication doit répondre aux besoins locaux des citoyens. »<sup>4</sup>

La mise en œuvre de cette stratégie passe alors par le renforcement des moyens en direction de la presse et des citoyens (site internet, centres de contacts Europe Direct, manifestations, séminaires). Cependant, le double non français et néerlandais au Traité constitutionnel va changer l'ampleur et les conditions de ce plan.

Ce qui est alors perçu comme un rejet de l'Europe par les citoyens choque fortement les élites politiques européennes, qui appellent alors à une « période de réflexion » avant de décider comment réagir. La réponse apportée par la Commission prend de nouveau la forme d'un livre blanc intitulé « Une politique de communication européenne »<sup>5</sup>, qui reprend et amplifie le diagnostic existant : pour la Commission, il existe un fossé entre l'Union et les citoyens, il est dû au manque d'information des citoyens sur les instances européennes et à leur sentiment d'être tenus à l'écart des décisions qui y étaient prises.

Pour pallier cette situation, la Commission propose de développer une véritable sphère publique européenne, c'est-à-dire un espace de débat pour les citoyens européens, qui s'appuierait sur 3 principes :

- Inclusion (« tous les citoyens devraient avoir accès dans leur propre langue aux informations relatives aux questions d'intérêt public »).
- Diversité (« la politique de communication de l'UE doit respecter l'ensemble des opinions exprimées au cours du débat public »)
- Participation (« les citoyens devraient avoir le droit d'exprimer leurs opinions et d'être entendus, ainsi que la possibilité de dialoguer avec les décideurs »)

Le « Plan D pour la démocratie, le dialogue et le débat », lancé en octobre 2005, puis entre 2008 et 2009, « Debate Europe », sont les principaux programmes, dotés en tout de près de 10 millions d'euros, de cet « exercice d'écoute, qui doit permettre à l'Union européenne de répondre aux préoccupations exprimées par ses citoyens<sup>6</sup> »<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Gouvernance européenne, Un livre blanc, COM (2001) 428 final.  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf)

<sup>4</sup> Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe » SEC(2005) 985

<sup>5</sup> Livre blanc sur une politique de communication européenne, COM(2006) 35,  
[http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_fr.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_fr.pdf)

<sup>6</sup> Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà - Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat, COM(2005) 0494  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:FR:HTML>

<sup>7</sup> Plan D et Debate Europe ne sont pas les premiers pas de la Commission dans le domaine des exercices délibératifs. C'est la DG RTD (en charge de la recherche) qui a lancé le mouvement dans les années 2000, avec notamment « Meeting of minds » (le premier jugement citoyen sur des choix technologiques réalisé dans un contexte international et multilingue) et plusieurs projets financés dans le cadre du 6<sup>e</sup> programme cadre de recherche et développement (PCRD). D'autres DG comme la DG EAC et la DG INFSO ont suivi.

## Objectifs de Plan D et Debate Europe

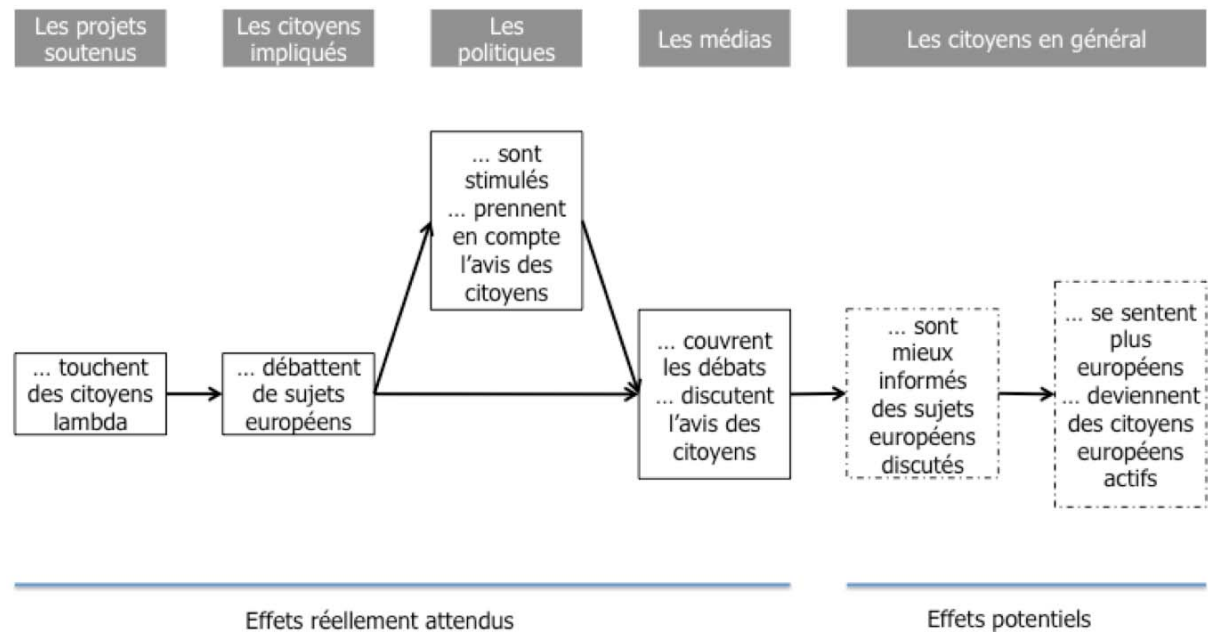
L'objectif donné officiellement à Plan D est de « favoriser un débat public sur l'avenir de l'Union européenne », et en retour « d'obtenir une reconnaissance de la valeur ajoutée que l'Union européenne peut apporter ».

Deux actions parmi d'autres permettent d'envisager des processus délibératifs :

- des débats nationaux, qui doivent à la fois « informer les citoyens du rôle joué par l'Union européenne [...] et prendre bonne note de leurs attentes quant à ce qui devrait être fait à l'avenir. [...] » ;
- des « panels de citoyens européens tendant à réunir, chaque fois que possible, un échantillon représentatif de citoyens de différentes régions européennes pour débattre de la politique à appliquer dans des domaines spécifiques ».

Il est intéressant de constater que l'utilité de ces débats fait l'objet d'une attention particulière de la Commission : « Les débats nationaux doivent être structurés, de telle sorte que les conclusions qui s'en dégageront puissent avoir un impact direct sur le programme politique de l'Union européenne. Cet exercice d'écoute doit conduire à des résultats clairs qui seront pris en considération au terme de la période de réflexion ». Les « panels européens » doivent eux aussi venir alimenter les débats sur l'Europe.

Lors de la phase de cadrage de l'évaluation, les objectifs de Plan D et Debate Europe, et la façon dont ils devaient être atteints ont été synthétisés dans le schéma suivant<sup>8</sup> suite à l'exploitation des documents officiels et à discussion avec les fonctionnaires en charge de ces programmes.



Ce schéma recouvre en réalité deux logiques d'intervention différentes :

- la première renvoie à la visibilité du débat citoyen : Les participants doivent être recrutés de façon à être représentatifs des citoyens européens, en particulier au niveau de leur opinion sur l'Europe et ses institutions ; ils débattent dans un cadre permettant l'expression de tous, et la prise en compte de ces expressions dans le résultat final ; les médias couvrent ces débats, leurs résultats et leur méthode ; les citoyens en général font

<sup>8</sup> Ce type de schéma, appelé logigramme, ne vise pas à présenter l'ensemble des effets possibles d'une politique donnée, seulement ceux qu'elle est censée obtenir, ce qu'on appelle sa théorie d'action (*program theory*) ; il convient donc de ne pas le confondre avec un modèle causal dont l'objectif est justement d'épuiser la liste des causes et des effets possibles dans un domaine et sur un territoire donnés. La présentation séquentielle utilisée permet d'aller des résultats les plus directement imputables à l'intervention et touchant ses cibles directes, à des impacts plus généraux touchant les bénéficiaires finaux ou l'ensemble de la société. Sur l'intérêt de cette approche dite « basée sur la théorie » (*theory-based evaluation*), voir notamment Rogers, 2000.

confiance à ces débats, s'informent sur le sujet européen, en discutent ; ils se sentent plus européens, deviennent des citoyens européens plus actifs ;

- la seconde à l'implication politique :
  - des représentants des institutions politiques européennes et nationales participent aux débats et prennent une position publique sur le sujet débattu ; ils changent d'opinion sur le sujet, même légèrement, suite à leur participation, et changent aussi leurs pratiques en conséquence ;
  - des figures clés du monde politique européen participent aux débats, ou réagissent à leurs conclusions ; cela rend les débats plus attractifs pour les médias et les prescripteurs d'opinion, et renforce la crédibilité des résultats, ce qui renforce à son tour la capacité des débats à toucher le grand public.

La phase de cadrage a aussi permis de faire préciser aux fonctionnaires européens ce qui pouvait être considéré comme un résultat des débats citoyens, à savoir à la fois l'avis lui-même, mais aussi l'identification des thèmes de débat et des lignes de fracture (ou de consensus) entre citoyens.

Un dernier objectif enfin était de favoriser l'éventuelle généralisation de ces débats, en s'assurant qu'ils étaient répliquables, reconnus dans les réseaux dédiés aux exercices délibératifs et qu'une capitalisation suffisante était engagée à leur sujet.

Il est utile de préciser que ce qui précède représente la vision « programmatique » de la logique d'intervention de Plan D et Debate Europe. Une vision plus politique et assez répandue parmi les fonctionnaires consistait à considérer que l'Union européenne faisait très bien son travail et qu'elle souffrait juste d'un manque de communication : les débats citoyens étaient alors vus comme un moyen sophistiqué pour contourner les journalistes européens et toucher directement les rédactions nationales, censées avoir plus d'influence sur les contenus diffusés.

### Projets engagés

Des 10 millions d'euros affectés aux débats dans Plan D et Debate Europe, deux tiers ont servi à financer 4 projets paneuropéens et 3 projets internationaux, le tiers restant à financer une centaine de projets locaux ou nationaux dans 19 des 27 pays de l'Union.

Nous avons distingué parmi ces projets trois types de méthodes, qui n'étaient d'ailleurs pas exclusives :

- Dans la catégorie « Information et dialogue », nous avons rangé tous les projets à volonté pédagogique, dans lesquels l'organisateur apporte l'information aux participants : séminaires, sessions de questions-réponses (notamment avec des parlementaires européens), campagnes d'information, etc. 90 % des projets nationaux appartiennent à cette catégorie ;
- La catégorie « Activités en ligne » diffère peu de la précédente : forums, sondages en ligne, questionnaires sont proposés pour informer les citoyens et leur permettre de discuter (30 % des projets nationaux) ;
- Les outils participatifs enfin (en ligne ou non) représentent 25 % des projets nationaux : il s'agit de tous les projets dans lesquels des participants ont participé et produit un résultat (sous la forme d'une déclaration, d'une synthèse des débats par exemple).

Tous les projets européens en revanche incluaient une dimension participative, quoique de façon différente :

- Le projet Tomorrow's Europe est un sondage délibératif, organisé par Notre Europe selon la méthode établie par James Fishkin et Robert Luskin : 3 550 personnes participent à un sondage représentatif sur des sujets qui divisent droite et gauche, mais aussi europhiles et eurosceptiques, puis 362 citoyens parmi eux sont réunis au Parlement européen pour être formés sur ces sujets, en débattre puis être sondés à nouveau. Le résultat du projet, c'est à la fois les réponses recueillies, mais aussi l'analyse de la différence entre le vote avant et après le débat ;
- Les *European Citizen Consultations* (ECC 2007 puis 2009) sont un dispositif lui aussi paneuropéen, organisé par la fondation Roi Baudouin avec le soutien de nombreuses associations nationales et européennes. Ce dispositif « pyramidal » consiste à organiser une conférence citoyenne d'une journée dans chacun des 27 États membres, chacune

aboutissant à 10 recommandations. Les 270 recommandations font ensuite l'objet d'un travail de synthèse par la fondation et 150 des 1500 participants. Les 15 recommandations majeures obtenues sont présentées à des décideurs européens, et débattues avec eux ;

- *Radio Web Europe*, organisé dans 7 pays<sup>9</sup>, vise à impliquer les jeunes et à soutenir leur participation dans le débat sur le futur de l'Europe. Il le fait en direction des jeunes eux-mêmes (focus groups thématiques portant sur les attentes des jeunes et leur perception de la citoyenneté européenne, site web permettant à des participants de téléverser leurs contenus), mais aussi et surtout en direction des ONG (ateliers visant à encourager leur implication dans les débats nationaux de Plan D, conférence européenne finale pour partager les expériences) ;
- *Our message to Europe* est organisé sous la forme de débats dans 5 pays<sup>10</sup>. Au début de chaque débat, un sondage est immédiatement effectué sur des sujets européens, puis soumis à discussion entre représentants politiques nationaux et membres du Parlement européen, présents sur un podium. Les citoyens peuvent interagir avec eux. Lors de 4 événements majeurs en Allemagne, les participants purent présenter leur message à l'Europe devant la caméra ;
- *Our debate-our Europe-our contribution* est un projet organisé dans 5 pays<sup>11</sup>. Il réunit de nombreux outils différents, y compris des sondages, des discussions entre associations, et l'organisation de panels citoyens dans chacun des 5 pays et au niveau international, chaque fois sur des sujets précis (jeunesse, éducation, Europe dans le monde, etc.)

Au final, tous les projets ne sont donc pas participatifs, loin de là, mais en termes d'effort financier, les trois quarts du budget sont allés à des actions dans lesquelles des citoyens aboutissaient à un résultat spécifique, celui-ci généralement adressé aux décideurs nationaux et européens.

### Méthode utilisée pour estimer les effets

Pour estimer la capacité des projets soutenus dans le cadre de Plan D et Debate Europe, l'évaluation en a sélectionné un échantillon selon 3 critères :

- Pour les projets internationaux, ce sont ceux qui étaient réputés de meilleure qualité (Tomorrow's Europe, les deux ECC, Our message to Europe) qui ont été choisis, de façon à pouvoir estimer les effets obtenus dans les meilleures conditions ;
- les projets nationaux ont été choisis dans 5 pays : l'Allemagne, la Lettonie, les Pays-Bas, la République tchèque, la Grande-Bretagne (les pays ont été choisis de façon à être représentatifs de l'état de l'opinion à l'égard de l'Union européenne) ;
- la majorité des projets enfin étaient terminés depuis environ un an, de façon à pouvoir estimer leurs retombées.

Par ailleurs, pour les deux ECC et Our message to Europe, l'approche a consisté à développer des études de cas emboîtées : trois études de cas sont réalisées au niveau des projets globaux ; elles sont alimentées par un total de 12 études de sous-cas, réalisées dans les 5 pays mentionnés plus haut.

Pour tester les logiques d'intervention des programmes, les études de cas s'appuyaient sur les données de programme, des entretiens avec les initiateurs, les parties prenantes, des participants, des experts, des journalistes et des décideurs (avec des difficultés pour ces deux derniers groupes). Elles prenaient en compte aussi les 25 entretiens approfondis réalisés avec des citoyens impliqués dans les débats, toujours dans les 5 pays mentionnés plus haut.

Par ailleurs, chaque monographie d'étude de cas a fait l'objet de débats contradictoires sur les constats obtenus, de façon à éviter les biais de confirmation ou d'interprétation habituels dans ce genre d'exercices.

---

<sup>9</sup> Grande-Bretagne, Italie, Espagne, Portugal, Lituanie, Malte, Autriche.

<sup>10</sup> Allemagne, et dans une moindre mesure Autriche, Slovaquie, République tchèque, Pologne.

<sup>11</sup> Italie, Autriche, Slovénie, Hongrie, Slovaquie.

Enfin, les monographies ont fait l'objet d'une discussion, portant en particulier sur les leçons à en tirer, par 3 experts réunis une journée à Bruxelles : Luigi Bobbio, Joan Font et Yves Sintomer.

## Effets observés des projets

### Faisabilité des démarches

D'abord, les projets financés ont montré la faisabilité de démarches transnationales et multilingues, avec des dispositifs différents :

- Pour Tomorrow's Europe, les discussions entre participants avaient lieu en plusieurs langues, à la fois dans les groupes de travail et lors des sessions plénières, grâce au soutien de la traduction simultanée du Parlement. Le coût très élevé de cette traduction simultanée apparaît comme la principale barrière à cette méthode ;
- Pour les deux ECC, les débats nationaux étaient organisés dans la langue nationale, et le sommet européen était officiellement multilingue, avec néanmoins comme prérequis que les participants parlent ou comprennent l'anglais, qui a en réalité été la langue de cet événement. Cette approche réduit les coûts, mais limite la représentativité des citoyens invités à participer au niveau européen.

Ces démarches ont de plus l'avantage d'être reproductibles, et perfectibles au fur et à mesure des itérations, comme en témoignent les deux ECC. Par ailleurs, un second sondage délibératif paneuropéen, Europolis, a été mis en œuvre avec succès dans le cadre du 7<sup>e</sup> PCRD, avec un budget trois fois supérieur à Tomorrow's Europe (ce qui est révélateur du coût véritable de ce genre de démarche).

### Validité

Le second constat porte sur les standards de qualité des événements délibératifs, surtout des projets paneuropéens :

- la représentativité des recrutements a fait l'objet de soins particuliers dans les projets paneuropéens (sexe, âge, catégories socioprofessionnelles notamment). Dans le cas de Tomorrow's Europe, il fallait constituer des délégations pour chaque État membre, ce qui aboutit à une surreprésentation des plus petits pays, et inversement la sous-représentation des pays à la plus forte population, comme au Parlement européen d'ailleurs. Dans d'autres cas (ECC, Our Europe), les participants sont recrutés au niveau national, souvent d'ailleurs en s'appuyant sur une perception nationale de ce qui fait la représentativité : en Grande-Bretagne, la diversité raciale est nécessaire pour qu'un échantillon soit crédible ; en Lettonie, il fallait trouver un équilibre entre citoyens lettons et la forte minorité russophone
- un soin d'ailleurs variable a été apporté à la formation des participants : avant le débat avec un dossier envoyé aux participants, mais qui est rarement lu, et pendant l'événement. La formation était généralement insuffisante par rapport aux standards, mais c'est un défaut dont les organisateurs étaient souvent conscients : un temps de formation supplémentaire aurait fait exploser des coûts déjà très élevés ;
- les projets ont enfin souvent fait en sorte que tous les participants puissent s'exprimer, en faisant appel à des animateurs professionnels et en permettant que la discussion soit surtout menée en petits groupes.

Les maîtres d'ouvrage ont d'ailleurs recherché l'approbation de la communauté scientifique pour leurs projets : la Fondation Roi Baudouin avec un groupe d'experts associés, Tomorrow's Europe en recourant à une méthode éprouvée.

Parmi les points plus problématiques, il faut citer le thème souvent beaucoup trop large des débats ou leur nombre trop élevé, qui empêche de sélectionner les participants sur leur position sur le sujet de la discussion, rend la formation plus large, mais plus superficielle, et aboutit aussi à des débats plus superficiels et des résultats moins précis. Par ailleurs, les thèmes discutés étaient rarement très controversés, ce qui ne facilitait pas l'approfondissement des discussions.

Par ailleurs, hors ces projets européens, les projets nationaux ou transfrontaliers respectent rarement les règles des exercices délibératifs : souvent la participation était soit ouverte aux volontaires (le cas de nombreux projets nationaux), soit c'était la participation de citoyens réputés



impliqués qui était recherchée (Our message to Europe utilisait ainsi les listes de contacts des Europe Direct Centres). La formation a souvent été inexistante et le statut des résultats assez flou. Ces projets peuvent être considérés comme participatifs, mais pas réellement délibératifs.

### Effets sur les citoyens impliqués

Le premier effet recherché sur les citoyens impliqués était de renforcer leurs connaissances sur l'Union européenne, un effet généralement obtenu, quoiqu'il faille remarquer que la plupart des participants partaient de très loin, comme les Eurobaromètres le montrent assez clairement<sup>12</sup> : en réalité, le niveau de connaissance reste bas après les débats, mais meilleur tout de même qu'avant.

Par ailleurs, les participants ont souvent indiqué être plus intéressés par les sujets européens, ainsi que par les exercices délibératifs eux-mêmes après leur participation.

L'évaluation ne permet pas réellement de savoir si les opinions des participants ont été durablement ébranlées par leur participation et leurs échanges. Sur le faible échantillon de 25 participants interrogés, ceux qui ont été impliqués le plus longtemps sont aussi ceux dont les opinions ont le plus souvent évolué. Cet échantillon n'a bien sûr aucune valeur représentative.

Quant à savoir si les débats ont rendu les citoyens plus actifs, les faits observés tiennent plus de l'anecdote que de la probabilité statistique. Les entretiens approfondis tendent à montrer que cette volonté de s'engager est forte juste après les débats, puis se réduit progressivement en l'absence d'autres stimuli.

### Capacité à élargir les effets

Il était attendu des débats qu'ils obtiennent une couverture médiatique suffisante pour faire connaître la démarche au-delà des participants, et pour stimuler le débat sur les sujets européens. Or, ils ont généralement eu des difficultés à obtenir l'attention des médias, pour plusieurs raisons :

- d'abord, les exercices délibératifs intéressent peu les médias, qui ont du mal à les distinguer d'autres pratiques telles que les sondages, les conférences, les meetings ou les séminaires. De plus, les participants, des décideurs européens et en particulier des parlementaires européens, sont souvent des politiciens de second rang dans leur pays, qui peinent à attirer l'attention des médias ;
- ensuite, les maîtres d'ouvrage, des associations, sont rarement des spécialistes des relations avec les médias : en réalité, dans de nombreux cas, la couverture média n'a pas été activement recherchée ;
- enfin, ce sont les rédactions européennes qui généralement couvrent les événements européens ; elles ont effectivement couvert les événements se déroulant à Bruxelles, pas dans les États membres, et les rédactions nationales ont rarement pris le relais.

Au final, la couverture a été limitée, les articles ont souvent consisté soit dans de simples reprises des communiqués de presse, soit dans le suivi de participants (« M. X va à Bruxelles parler de l'Europe »). Très peu d'articles de fond ont été consacrés à ces débats, même aux plus importants.

### Implication des décideurs politiques

La participation de décideurs politiques est une caractéristique commune à de très nombreux projets. Les parlementaires européens en particulier se sont souvent prêtés au jeu pour les débats nationaux, l'approche des élections européennes de 2009 ayant probablement joué son rôle dans leur assiduité. Les deux ECC et Tomorrow's Europe ont su faire venir des décideurs européens de premier plan.

Tous les dispositifs participatifs mettent en avant les échanges de vues entre citoyens et décideurs ; pourtant, les débats ont souvent tendance à se limiter à des séances de questions-réponses, pour plusieurs raisons :

---

<sup>12</sup> Voir par exemple l'Eurobaromètre 67 : Seuls 20 % des personnes interrogées sont capables de répondre correctement à 3 questions basiques sur les institutions européennes.



- la conception des débats ne favorise pas la discussion : les citoyens ne sont pas suffisamment formés pour discuter sur le même pied que des décideurs ; la durée des débats aussi est insuffisante pour permettre un réel échange de vues, qui nécessiterait que les citoyens puissent réagir après que leur interlocuteur a répondu ;
- les décideurs, s'ils soulignent volontiers, surpris, la qualité des débats, ne leur donnent pas plus de poids qu'à un sondage, par exemple. Rarement impliqués dans la conception, ils viennent pour une discussion, puis repartent. Ils ne distinguent pas un processus délibératif d'une rencontre avec des électeurs.

Il arrive tout de même qu'une véritable conversation s'instaure, et nous en avons relevé au moins deux exemples : lors d'un *Policy dialogue event*, des hauts fonctionnaires et des citoyens ont discuté (après le sommet final, donc) des possibilités concrètes de mettre en œuvre les recommandations issues d'ECC 2007. La dernière plénière de Tomorrow's Europe a aussi vu des politiques visiblement stimulés par la discussion.

#### Effets sur les décideurs et les processus de décision

C'est la question qui est au cœur du sujet. La majorité des projets européens, et un certain nombre de projets nationaux, ont bien été conçus de façon à ce que leurs résultats soient adressés aux décideurs politiques, et que ceux-ci puissent s'en saisir. Pourtant, l'évaluation n'a pu déceler, du moins au niveau européen<sup>13</sup>, aucun exemple d'utilisation des résultats dans un cadre politique ou administratif.

L'évaluation a mis en avant un certain nombre de raisons à cela, qui renvoient autant à la conception et à la mise en œuvre des débats qu'à l'organisation de la Commission. En cela, elle complète des réflexions précédentes qui plaçaient essentiellement la faute sur les institutions européennes (Boucher, 2009) :

- **Les résultats n'étaient pas toujours utilisables pour l'action publique.** Comme déjà évoqué, seule une part minoritaire des projets proposaient réellement des résultats valides méthodologiquement (ECC, Tomorrow's Europe), ou des résultats tout simplement utilisables dans un processus politique (les vidéos d'Our message to Europe par exemple sont difficilement exploitables dans un tel cadre). Il ne faut pas cependant surestimer cet argument : d'une part, la majorité des décideurs concernés n'avaient qu'une idée très imprécise de ce qu'est un exercice délibératif, et d'autre part, ils n'hésitent pas à se servir d'arguments ayant une validité scientifique réduite ou nulle ;
- **Les résultats n'étaient souvent pas utiles pour l'action publique :** la majorité des débats portait sur des thèmes très généraux (« l'Europe et le reste du monde »), pas forcément d'actualité au moment des débats. Très peu de débats étaient conçus pour proposer une solution à un problème donné. Cependant, encore une fois, cet argument n'est pas déterminant : les résultats de Tomorrow's Europe étaient potentiellement très utiles pour l'action publique dans de nombreux domaines, mais ils n'ont pas été mobilisés pour autant, ni à la connaissance de Notre Europe, ni à la connaissance de la Commission. Par ailleurs, il est forcément difficile de prévoir au moment de la conception quel thème sera dans l'actualité au moment du débat, plusieurs mois plus tard ;
- **Les résultats n'ont pas été communiqués aux bonnes personnes.** Même dans les cas où les résultats ont effectivement été présentés à des décideurs de haut niveau (par exemple ECC 2009), ce ne sont généralement pas ceux qui sont effectivement en charge de l'action publique sur ce domaine. C'est en particulier vrai dans les institutions européennes, chaque Direction générale étant dans les faits complètement autonome : des recommandations portant sur l'éducation ont peu de chances d'aboutir si elles sont faites au président de la Commission ou à un Commissaire autre que celui en charge de ces questions ;

---

<sup>13</sup> Au niveau national ou local, nous avons tout de même pu observer deux exemples de résultats des projets dans l'action publique. Le projet *Observed by Youth*, dans lequel de jeunes Lettons observent les processus de décision à l'œuvre au niveau local, national et européen, et font des propositions en conséquence, a abouti à un certain nombre de nouveaux projets dans les municipalités concernées.

Le projet *Can I understand it?*, dont l'objectif était de parler de l'extrémisme et du nazisme avec de jeunes Tchèques, a abouti à des lignes directrices qui ont été adoptées par le ministère de l'Intérieur pour former ses agents sur ces questions.

- **La couverture publique est restée trop limitée pour obliger les décideurs à se saisir du sujet**, si tant est qu'une meilleure couverture aurait effectivement pu le faire. Même pour les plus importants budgets, la couverture est restée minime et incapable de jouer un rôle dans la construction de l'agenda politique ;
- **Le statut des résultats dans l'action publique n'était pas clair**. L'initiative des projets et du sujet débattu appartenait à des associations ou des fondations, pas aux services de la Commission qui mènent les processus de conception à l'origine de futures législations, stratégies ou de programmes dépensiers. De plus Plan D et Debate Europe étaient gérés par la DG Communication, et pas par les DG concernées par les sujets traités. Si les résultats devaient être considérés comme du matériau d'étude, ils auraient dû passer par le même circuit que les Eurobaromètres pour être diffusés dans les services de la Commission ;
- **Les résultats n'arrivaient pas forcément au bon moment**. Même si les projets avaient débattu de sujets en rapport avec le travail en cours à la Commission, il aurait été difficile d'intégrer a posteriori ces résultats à la chronologie, très longue (3 à 5 ans) et très précise, de la conception de l'action publique dans les institutions européennes. En tout cas, les services de la Commission n'ont jamais cherché à faire le lien entre ces débats et un processus d'action publique.

Enfin, et même si cela sort du cadre de l'évaluation, il y a probablement une difficulté des fonctionnaires de la Commission (proche de celle de nombreuses autres administrations nationales ou locales en Europe) à accepter la parole de citoyens « qui ne représentent qu'eux-mêmes ». La priorité de la Commission consiste plutôt à approfondir les consultations des collectivités et de la société civile, plus à même de parler un langage commun.

### Les suites de Plan D et Debate Europe

Les lignes directrices publiées par le président Barroso suite à sa réélection placent comme jamais les citoyens au cœur des préoccupations de la Commission : après tout, les citoyens sont cités 47 fois dans ce document<sup>14</sup> ! Le dialogue est plusieurs fois mis en avant, mais il s'agit en fait de dialogue d'expliquer les décisions, de rendre transparents les processus, de rendre des comptes, de mieux communiquer.

Le paragraphe suivant, intitulé « renforcer le dialogue et l'information », montre assez bien que la Commission n'a pas fondamentalement changé de position entre 2004 et 2009, qui pourrait être résumé de façon un peu lapidaire de la façon suivante : La Commission pêche en réalité par manque de pédagogie, et les médias rendent mal compte de son action ; avec les États, la société civile et les autorités locales, ses partenaires naturels, nous travaillons déjà à répondre aux besoins des citoyens, sans qu'ils ne s'en rendent compte :

« Enfin, l'Europe des citoyens signifie également que les institutions européennes doivent rendre compte de leur action et faire preuve de transparence. Le dialogue avec les citoyens et les différents acteurs de la société civile, qui est caractéristique de la Commission actuelle, continuera de revêtir la plus haute importance. Les citoyens européens ont le droit d'avoir accès aux informations. La Commission redoublera d'efforts pour être réellement présente et communiquer sur le terrain dans les États membres et les régions, en partenariat avec le Parlement européen, pour être à l'écoute des citoyens et en prise directe avec leurs questions et leurs préoccupations. J'étudierai également les moyens de renforcer le dialogue entre la Commission et les médias. Mais il convient d'être lucide : ce fossé ne se comblera pas sans un partenariat étroit avec les autorités nationales et régionales. Nous devons sortir du piège dans lequel nous attirent les responsables politiques toujours prompts à s'attribuer le mérite des succès obtenus par l'Europe et à rendre "Bruxelles" ou "Strasbourg" responsables de ce qui leur déplaît. Nous devons instaurer un dialogue témoignant d'une maturité accrue avec nos citoyens à propos des décisions qui ont une incidence sur leur vie quotidienne. » (pp. 38-39)

---

<sup>14</sup> Orientations politiques pour la prochaine Commission. Il s'agit en quelque sorte du « programme » de M. Barroso pour le mandat en cours. , [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/press\\_20090903\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_fr.pdf)

Quant aux projets délibératifs, ils ne font plus partie de l'agenda de la Commission depuis la fin de Debate Europe en 2009 ; les Directions générales qui s'étaient déjà impliquées dans ce genre d'exercices précédemment continuent néanmoins à en organiser régulièrement.

## Bibliographie

### Concernant les débats citoyens

Stéphane BOUCHER, "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

Paul Magonette, « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? » In Political Studies : 2003 VOL 51, 1-17,  
[http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers\\_membres/magonette-paul/fichiers/magonette-paul-publication11.pdf](http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers_membres/magonette-paul/fichiers/magonette-paul-publication11.pdf)

Thomas Risse, *An Emerging European Public Sphere ? Theoretical clarifications and empirical indicators*, [http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/030322\\_europe\\_public.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/030322_europe_public.pdf)

### Concernant l'évaluation

John Mayne, *Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly*, 1999

<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/FA3-31-1999E.pdf>

Patricia J Rogers, Anthony Petrosino, Tracy A Huebner, Timothy A Hacs, *Program theory evaluation: Practice, promise, and problems*, in New Directions for Evaluation (2000), Volume: 2000, Issue: 87, Publisher: Jossey-Bass, Pages: 5-13