

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

Voies et impasses de la e-participation à l'échelle européenne

Une analyse comparée de la Consultation Européenne des Citoyens 2009 et des consultations en ligne de la Commission

Romain Badouard

Laboratoire COSTECH

Université de Technologie de Compiègne

romain.badouard@utc.fr

Tout dispositif participatif s'inscrit dans un contexte spécifique. Son environnement de conception imprime en son sein une certaine configuration de pouvoir, dans la mesure où le dispositif intègre une « *proposition de conceptions des formes de médiations souhaitables entre citoyens et politiques* » (Monnoyer-Smith, 2009). En tant que dispositif sociotechnique, le dispositif participatif en ligne configure également les possibilités d'agir de l'utilisateur, au travers du programme d'action qu'il opérationnalise (Akrich, 1993). En cela, le dispositif participatif et son environnement sont engagés dans une relation de co-constitution.

Travailler sur la participation en ligne à l'échelle européenne présente donc certaines particularités liées à son contexte de déploiement. Or, à l'échelle européenne, la e-participation, définie par les institutions comme la « *participation aux processus de gouvernement, principalement dans les domaines de la prise de décision, soutenue par les TIC*¹ », ne s'est pas développée dans le cadre d'une stratégie unique et concertée.

Si les premiers dispositifs voient le jour au début des années 2000 dans le sillage de la réforme de la gouvernance européenne, qui préconise l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le but de favoriser une meilleure implication de la société civile dans les processus décisionnels, la Direction Générale Communication va s'appropriier le sujet à partir de 2004 dans une autre optique. Suite à une participation particulièrement faible aux élections législatives, la Commission Barroso va en effet chercher à développer des dispositifs communicationnels à deux voies, afin d'apporter une réponse appropriée à un déficit de communication, identifié à la fois comme une cause et un symptôme de la crise de légitimité des institutions (Dacheux, 2003).

Les politiques publiques liées au déploiement d'une « société de la connaissance » européenne constituent le troisième pilier du développement de la e-participation à l'échelle de l'Union. Si les institutions ont, depuis le début des années 1980, axé ces politiques autour d'enjeux principalement

¹ "Participation in the processes of government, especially policy-making and legislation, supported by ICT", *Citizens Speak Out*.

techniques et économiques (Monnoyer-Smith, 2006), les initiatives amorcées à partir de 2005 visent à permettre l'émergence d'une « société de la connaissance » inclusive et démocratique, et s'engagent dans le développement de technologies innovantes favorisant la participation citoyenne.

Réforme de la gouvernance, modernisation de la communication, et démocratisation de la « société de la connaissance » composent donc le triple cadre du développement d'une approche européenne de la participation en ligne. Ont ainsi émergé, au cours des années 2000, de nombreux dispositifs, s'inscrivant dans des stratégies diverses et convoquant des acteurs multiples.

Afin d'analyser les particularités de cette approche, et la façon dont elle conditionne le déploiement des dispositifs, nous nous focaliserons sur deux cas précis : la Consultation européenne des citoyens 2009² (*European Citizens' Consultation- ECC*) et les consultations en ligne de la Commission.

Nous aborderons ici trois dimensions : les stratégies institutionnelles dans lesquelles s'inscrivent ces dispositifs, les acteurs qu'ils convoquent, et leur mode d'articulation avec les instruments traditionnels de la gouvernance européenne³.

Les consultations en ligne de la Commission, un « instrument de l'action publique »

Le *Livre Blanc sur la gouvernance européenne*, publié en juillet 2001, propose un plan d'action s'appuyant sur quatre principes directeurs : informer et communiquer pour rendre le fonctionnement de l'UE plus transparent, mobiliser les échelons régional et local, nouer des liens avec les réseaux⁴, et impliquer la société civile⁵.

La mobilisation des TIC dans la conduite de cette réforme y étant explicitement encouragée, des dispositifs « primitifs » de e-participation voient le jour : refonte du portail *Europa* et mise en ligne de la plateforme *Eur-Lex* permettant l'accès gratuit à une grande variété de documents relatifs aux politiques européennes, création des sites *Dialogue avec les entreprises* et *Dialogue avec les citoyens* visant à apporter une réponse interactive à des interrogations plus ciblées, et mise en ligne sur les sites du Parlement et de la Commission de comptes-rendus et procès verbaux de leurs réunions⁶.

En parallèle, une base de données recensant les diverses organisations de la société civile pouvant constituer des interlocuteurs pertinents est mise en place. Cette base de données, appelée CONECCS (pour « Consultation, European Commission and Civil Society »), se constitue par l'inscription volontaire et gratuite des organisations. Créée en juin 2002, elle a été remplacée en juin 2007 par un « registre facultatif des représentants d'intérêt », qui au 1^{er} décembre 2009 comptait

² Les données concernant la Consultation européenne des citoyens ont été recueillies dans le cadre d'une recherche collective en cours mobilisant des chercheurs de différentes universités européennes, à laquelle nous avons collaboré. Nous souhaiterions remercier ici Raphaël Kies et Stéphanie Wojcik, responsables de l'analyse du rôle des forums en ligne dans le dispositif ECC, pour avoir rendu possible la collecte des données dont une analyse est proposée dans cet article.

³ Une version intermédiaire de cet article, se focalisant davantage sur les acteurs convoqués, a été présentée lors d'un séminaire du réseau DEL (Certop/CNRS), le 10 décembre 2009.

⁴ Les réseaux étant ici entendus comme « interactions entre individus et/ou organisations (communautés, collectivités régionales et locales, entreprises, administrations, centres de recherche...) vécus de façon non hiérarchique et où chacun contrôle une partie des ressources nécessaires à la réalisation d'un objectif commun, la communication électronique étant généralement leur outil privilégié », *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*.

⁵ *Rapport de la Commission sur la Gouvernance Européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003

⁶ *Rapport de la Commission sur la Gouvernance Européenne*, op. cit.

2188 inscrits. Des principes généraux et des normes minimales en matière de consultation, fixant les objectifs et règles de fonctionnement de la Commission dans ce domaine, sont également définis en 2002, venant compléter ce mouvement de régulation et de formalisation des rapports entre société civile et institutions européennes (Obradovic, 2008).

Parmi ces initiatives, une retient particulièrement l'attention : l'IPM, pour *Interactive Policy Making* (processus interactif d'élaboration des politiques), lancée en avril 2001, et constituant un support numérique aux consultations publiques menées par la Commission⁷. Ici, il ne s'agit plus seulement d'informer et de favoriser le débat, mais bien d'impliquer les « parties intéressées »⁸ dans le processus décisionnel.

Toutes les consultations menées par les différentes Directions Générales (DG) de la Commission vont ainsi être centralisées au cœur d'un dispositif unique, la plateforme *Your Voice in Europe* (*Votre point de vue sur l'Europe*), hébergée sur le site de la Commission. Y sont postées différentes consultations auxquelles les « parties intéressées » peuvent répondre en ligne. Le type de public ciblé, ainsi que l'agenda du déroulement de la consultation, sont précisés. Le but de la Commission est de consulter le plus largement possible sur ses politiques⁹, en ciblant des publics spécifiques sur des sujets précis, et en les interrogeant en amont du processus législatif. Le sujet est souvent défini en prévision d'une politique spécifique à venir, pour permettre aux « parties intéressées » d'influencer ses objectifs généraux, ses méthodes de mise en œuvre, ses indicateurs de performance, voire les premières grandes lignes de cette politique¹⁰.

Cette initiative va s'institutionnaliser et, en encourageant les différentes DG à consulter dans leurs domaines de compétence, et en centralisant au maximum ces consultations, leur nombre sur la plateforme *Your Voice* va augmenter graduellement pour atteindre le chiffre de 96 consultations menées en 2008¹¹ (*voir le graphique ci-dessous*).

⁷ La Commission définit une consultation comme "le processus par lequel la Commission souhaite susciter la contribution de parties extérieures intéressées à l'élaboration de ses politiques avant toute prise de décision », *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, 2002, p.15.

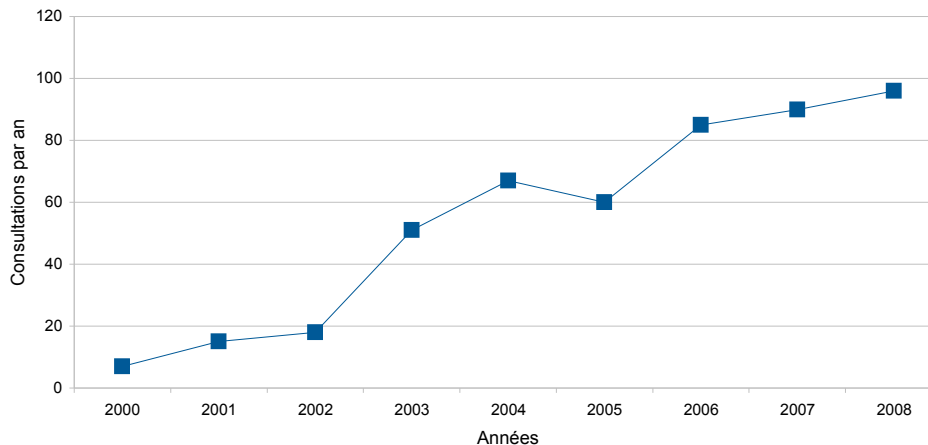
⁸ La Commission définit les « parties intéressées » comme "toutes les personnes désireuses de participer aux consultations organisées par la Commission, qu'il s'agisse d'organisations ou de citoyens", *Livre vert. Initiative européenne en matière de transparence*, p.12.

⁹ *Gouvernance Européenne, Un Livre Blanc*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 2001.

¹⁰ *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue*, op. cit.

¹¹ Chiffre obtenu par le recensement de toutes les consultations présentes sur la plateforme à l'adresse http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

Consultations de la Commission assistées par l'IPM 2000 - 2008



La plateforme *Your Voice* est donc mobilisée en tant qu' « instrument de l'action publique », de type « informatif et communicationnel » (Lascoumes et Le Galès, 2004), puisqu'il s'agit ici d'utiliser le dispositif comme outil de conduite des politiques publiques, en amont du processus décisionnel. La Commission y verrait le moyen de servir une triple stratégie. Il s'agirait d'une part de faire appel à de nouvelles sources d'expertise, en mobilisant les compétences des groupes d'intérêt et organisations de la société civile prenant part aux consultations (Saurugger, 2006). Par l'analyse des réactions des « parties intéressées », il s'agirait également d'évaluer l'acceptabilité de ces initiatives (Bouza Garcia, 2009). Enfin, mobiliser de nouvelles sources d'expertise tout en garantissant la participation du plus grand nombre permettrait à la Commission de réconcilier ses registres de légitimation démocratique et fonctionnelle.

La Consultation européenne des citoyens, un processus *transformatif*

Dans un rapport rédigé dans le cadre du *eParticipation Preparatory Action Plan*, Simon Smith, chercheur à l'université de Leeds, distingue les dispositifs de participation en ligne de type « instrumental », c'est-à-dire mobilisés comme instruments de conduite d'une politique publique (comme c'est le cas pour les consultations de *Your Voice*), des dispositifs de type « transformatif ». Les bénéfices de la participation transformatrice seraient identifiés comme étroitement liés au processus participatif, alors que la participation instrumentale serait évaluée à l'aune de ses résultats. Un dispositif transformatif de participation en ligne à l'échelle européenne pourrait ainsi constituer un apprentissage de la citoyenneté européenne, dans le but de développer chez les participants un sentiment d'appartenance à la communauté, et peut-être une certaine adhésion aux modes de conduite des politiques publiques à l'échelle de l'Union. En cela, la consultation européenne des citoyens 2009 peut être considérée comme un processus transformatif.

Seconde session d'un projet né en 2007, la version 2009 de l'ECC s'inscrit dans les politiques de réforme de la communication institutionnelle.

Dans le but de développer des dispositifs de communication à deux voies pouvant favoriser

l'émergence d'une « *sphère publique européenne* »¹², la Commission lance en 2005 le « *Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat* ». Son but : expérimenter des méthodes de consultation novatrices à même de créer des espaces publics et des réseaux transnationaux, afin d'« *impliquer les citoyens en leur donnant l'accès à l'information pour qu'ils soient en mesure de prendre part à un débat bien documenté sur les questions communautaires* »¹³.

La même année, la Commission Barroso adopte un plan d'action « *relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe* »¹⁴, fondé sur trois principes stratégiques : l'écoute (sonder les attentes des citoyens), la communication (informer sur les politiques publiques), et l'ancrage local. *Le livre blanc sur une politique de communication européenne* est publié l'année suivante¹⁵, et souligne l'importance de la création de nouveaux lieux d'échange, notamment en ligne : « *Les citoyens devraient avoir le droit d'exprimer leurs opinions et d'être entendus, ainsi que la possibilité de dialoguer avec les décideurs. Au niveau de l'UE, où les institutions présentent un risque accru d'éloignement par rapport aux citoyens, ce principe est particulièrement important.* »¹⁶

Une refonte des systèmes de communication de l'UE est amorcée : les différentes DG de la Commission se coordonnent avec la DG Presse et Communication (rebaptisée pour l'occasion DG Communication), et il est décidé que les propositions et documents officiels seraient accompagnés d'un résumé pour le grand public afin d'éviter le « Euro jargon » jugé « *déroutant, compliqué et souvent élitiste* »¹⁷. Des mécanismes de retour aux acteurs sont également mis en place et le site *Europa* est refondé pour plus d'accessibilité.

D'autres dispositifs communicationnels s'inscrivant dans cette stratégie ont également émergé dans la seconde moitié des années 2000 : sur *EU Tube*, le Parlement met en ligne des vidéos concernant la conduite des politiques et le fonctionnement de l'Europe, les utilisateurs pouvant également s'y inscrire et y charger leurs vidéos. Les blogs personnels des commissaires, réunis au sein du *Coin des commissaires* sur le site de la Commission, fournissent de l'information sur le domaine de compétence particulier de chacun de ses membres, en permettant à l'internaute de laisser des commentaires sur les articles publiés et d'écrire directement au commissaire concerné. Le Conseil et le Parlement proposent de voir en direct leurs réunions (*Open sessions* du Conseil et *Europarl TV*), le Parlement offrant également la possibilité de consulter une librairie multimédia où sont archivés de nombreux documents relatifs à la conduite des politiques publiques européennes.

En 2009, l'ECC est relancée selon une nouvelle formule : il s'agit d'articuler une phase en ligne et hors ligne pour réaliser la première consultation pan-européenne impliquant les 27 Etats membres de l'Union. Une plateforme européenne est mise en ligne et déclinée en 28 sites nationaux (un par pays et deux pour la Belgique : l'un en Français et l'autre en Flamand). Les citoyens européens sont invités à se rendre sur leur site national afin de s'informer, de participer à des débats, de proposer

¹³ « *Debate Europe* » — *Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*, COM(2008)158, Bruxelles, 2008.

¹⁴ *Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe*, SEC(2005) 985 final, Bruxelles, 2005.

¹⁵ *Livre Blanc sur une politique de communication européenne*, COM(2006) 35 final, Bruxelles, 2006.

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid*

des recommandations et de voter pour celles qu'ils jugent les plus pertinentes dans le cadre du thème général de la consultation ("*Que peut faire l'Union européenne pour améliorer notre avenir économique et social à l'heure de la mondialisation?*").

The screenshot shows the homepage of the European Citizens' Consultations website. At the top, there is a navigation bar with the title "European Citizens' Consultations" and the subtitle "The economic and social future of Europe". A search bar is located on the right. Below the navigation bar, there is a row of flags representing the 27 EU member states, with a "Choose your country" dropdown menu. The main content area is divided into several sections: a "FIND OUT MORE" button, a "DEBATE" button, a featured article titled "What can the EU do to shape our economic and social future in a globalised world?" with a video player, and a "Latest contributions" section showing a contribution by GUYCAM France on the topic of "educational quality".

Des débats nationaux en face-à-face sont ensuite organisés. Dans chaque pays, une centaine de citoyens est convoquée par des instituts de sondage afin de constituer des panels représentatifs des populations nationales. La notion de représentativité est ici importante, les organisateurs souhaitant au final constituer une opinion publique européenne par agrégation d'opinions nationales. Lors de ces débats, les 10 propositions les plus plébiscitées sur les sites nationaux sont présentées aux panels, qui choisissent ou non de les adopter (la volonté exprimée par les votes sur les sites n'exerce aucun pouvoir de contrainte sur la suite du processus). Les panels rédigent à leur tour des recommandations qui sont votées en ligne à l'échelle européenne (par les participants ayant pris part aux débats en face-à-face, au moyen de codes leur permettant l'accès à une partie privée sur le site de l'ECC). Les 15 propositions ayant reçu le plus de votes sont ensuite sélectionnées pour un Sommet européen des citoyens qui s'est déroulé le 10 mai 2009 à Bruxelles. Les citoyens présents, sélectionnés parmi ceux qui avaient pris part aux débats en face-à-face, les réécrivent pour produire 15 recommandations, remises sous la forme d'un rapport à un panel de décideurs européens¹⁸ lors d'un débat au Ministère belge des affaires étrangères le 11 mai.

Si le but affiché de l'ECC était d'influencer les décideurs par la formalisation d'une opinion publique européenne sur les enjeux communautaires (d'ailleurs ici discutable, l'opinion étant construite par une agrégation d'opinions nationales, les débats en ligne et hors ligne étant cantonnés à l'échelle des Etats membres), son caractère transformatif réside dans le processus mis en œuvre. En développant la première consultation citoyenne pan-européenne, le projet avait également pour but de développer des espaces transnationaux de débat (élément également discutable, pour les mêmes raisons), engageant les citoyens des différents Etats membres dans une procédure favorisant la prise de conscience d'une identité et d'une citoyenneté européenne.

¹⁸ Ce panel était constitué du président de la Commission, du président du Parlement, et des présidents des différents groupes politiques représentés au Parlement.

Les acteurs impliqués : à la recherche du citoyen européen

Dans le cadre des consultations menées sur le site *Your Voice*, les DG bénéficient d'une certaine indépendance dans l'administration des consultations qu'elles mettent en œuvre. Le processus est normalisé : les questionnaires servant de base de travail doivent être rédigés selon des critères précis, les DG doivent fournir des informations quant à la durée de la consultation (la durée minimale étant en théorie de 8 semaines), et sont tenues à une obligation de fournir un retour aux acteurs consultés. Cependant, elles prennent l'initiative de la consultation, choisissent son thème, et le type de public qu'elles souhaitent y associer. Certaines DG développent ainsi des relations privilégiées avec des plateformes d'ONG et refusent de rendre leurs consultations publiques, même si elles y sont encouragées par la Commission.

Les thèmes abordés font ainsi preuve d'une grande diversité. En novembre 2009, le « public » au sens large était par exemple invité à donner son avis sur l'initiative citoyenne ou la stratégie européenne en matière de handicap, alors que les « parties intéressées » pouvaient s'exprimer sur la législation européenne en matière de santé animale, donner leur avis sur la gestion des crises transfrontalières dans le secteur bancaire ou encore contribuer au programme d'action sur la sécurité routière européenne.

AVERTISSEMENT JURIDIQUE IMPORTANT: Les informations qui figurent sur ce site font l'objet d'une clause de non-responsabilité et d'une déclaration concernant les droits d'auteur.

Votre point de vue
Commission européenne - Votre point de vue sur l'Europe - Consultations

Consultations Discussions Votre expérience Liens utiles

Participez à l'élaboration de la politique européenne en répondant à l'une de nos consultations – il nous importe d'entendre vos points de vue et de tirer des enseignements de vos expériences.

Consultations clôturées : 2009 2008 2007 2006 2005 2004 2003 2002 2001

Consultations ouvertes

Titre et description	Activité politique	Groupe cible	Date de clôture
Consultations sur les conséquences sociales et environnementales de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture ■ Lire plus	Environnement	Toutes les parties intéressées	12.01.2010
Consultation sur les normes internationales en matière d'information financière concernant les petites et moyennes entreprises ■ Lire plus	Marché intérieur	Toutes les parties intéressées	12.03.2010

Consultations par activité politique

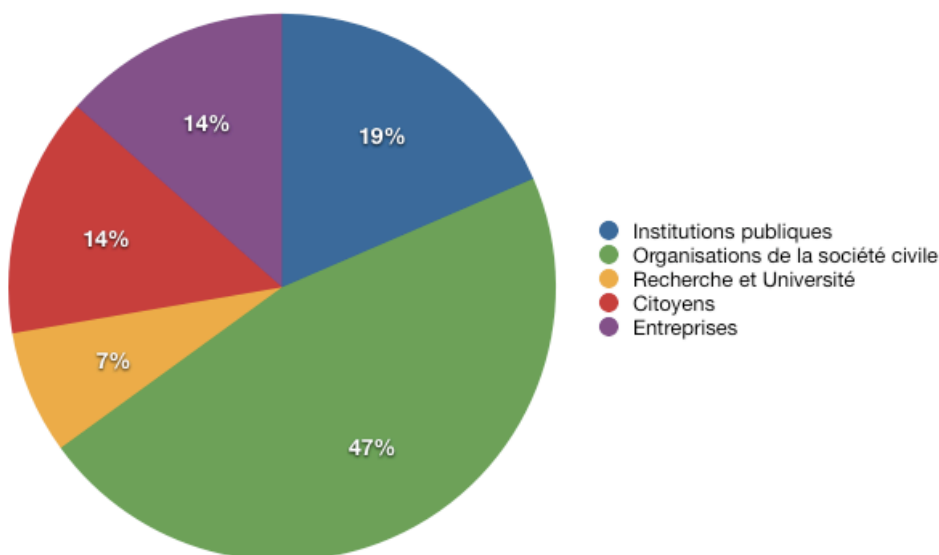
Sélectionnez une activité politique particulière pour prendre connaissance des consultations dans ce domaine.

- Affaires générales et institutionnelles
- Affaires économiques
- Agriculture
- Aide humanitaire
- Audiovisuel
- Budget
- Commerce
- Concurrence

Les termes de « public » et de « parties intéressées » nous donnent peu d'informations sur la nature des participants. Si la notion de « public », indiquerait une consultation « ouverte à tous », celle de « partie intéressée » semble préciser que les contributeurs doivent avoir un quelconque « intérêt » dans la mise en œuvre de l'initiative sur laquelle ils sont consultés. Qu'il s'agisse d'organisations ou de citoyens, comme le précise la Commission, on imagine aisément que les participants à une consultation sur la « gestion des crises transfrontalières dans le secteur bancaire » doivent disposer d'une certaine capacité d'expertise dans le domaine pour pouvoir être considérés comme des interlocuteurs légitimes et proposer des contributions pertinentes.

Le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) français a publié en 2009 une étude sur les consultations menées en ligne par la Commission, pour les mois de septembre 2008 et mars 2009. Sur cette période, 31 consultations ont été menées, occasionnant 5553 réponses. Ces contributions provenaient à 18,5% d'institutions publiques, à 46,5% d'organisations de la société civile, à 7,3% de centres de recherche, universités et « think tanks », à 14,2% de citoyens et à 13,5% d'entreprises.

Origine des contributions aux consultations de la Commission pour les mois de septembre 2008 et mars 2009¹⁹



Si le « citoyen européen » en tant qu'individu est peu présent, ce sont les organisations de la société civile qui semblent s'imposer en tant qu'interlocuteur dominant sur ces consultations, même si dans son rapport, le CESE ne précise pas les catégories d'acteur qu'il identifie par ce terme. On peut supposer que le Conseil adopte ici la définition large que la Commission donne à la « société civile », et qui englobe « *les organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses* »²⁰.

Ici la notion d' « organisation de la société civile » est à rapprocher de celle de « groupe d'intérêt », définie par la Commission comme les acteurs se livrant à une activité qui vise « *à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes* »²¹. Sabine Saurugger, spécialiste de la question, nous apprend ainsi que la notion de « société civile européenne » est apparue au milieu des années 1990 à travers la notion de « dialogue civil », et s'est

¹⁹ Sources : *Pour une participation active de la société civile aux consultations publiques européennes*, Avis et Rapports du Conseil Economique, social et environnemental, 2009.

²⁰ *Gouvernance Européenne, Un Livre Blanc*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 2001.

²¹ *Suivi du livre vert « Initiative européenne en matière de transparence »*, COM(2007) 127 final, 2007.

substituée à la notion de « groupe d'intérêt » utilisée jusque là (Saurugger, 2006). Derrière la société civile organisée se cacheraient donc des groupes d'intérêt, plus couramment appelés « lobbies ».

Le citoyen européen est donc convoqué au sein du processus par le biais des organisations de la société civile, désignées comme son médiateur. La diversité des acteurs reconnus sous cette indentation rend difficile une typologie des contributeurs. Un élément se détache cependant de l'étude du CESE : les consultations de la Commission convoque un citoyen « organisé » plutôt qu'un citoyen « ordinaire ».

Ce citoyen « ordinaire », c'est justement le public-type que cherche à mobiliser la consultation ECC. Deux méthodes sont mises en œuvre pour atteindre cet objectif : l'ouverture du site au plus grand nombre lors de la première phase en ligne, et le recours à des panels représentatifs dans la phase en face-à-face.

Or, lors de la première phase, le poids de la mobilisation de réseaux militants sur le vote des recommandations en ligne pourrait avoir constitué une barrière à l'expression des citoyens.

Lors d'une précédente communication nous avons décrit les modalités d'action de ces réseaux²², notamment à travers l'exemple de la proposition la plus votée sur le site français, « *Sortir du nucléaire et favoriser les vraies énergies d'avenir* ». En remontant le fil liant différents indices fournis par les statistiques de la plateforme, nous avons pu identifier un communiqué de presse rédigé par le directeur du réseau « Sortir du Nucléaire », et relayé sur internet par différents sites et blogs de sensibilité écologiste. Ce communiqué présentait le dispositif ECC et invitait les internautes à voter pour la proposition relative au nucléaire. Il détaillait la marche à suivre pour s'inscrire sur le site puis présentait un lien vers l'adresse URL de la page hébergeant la proposition. En l'espace d'une journée, la page en question avait reçu 4664 visites, soit près de 1100 visites de plus que la page d'accueil, et la proposition avait reçu 3829 votes en quelques jours, en faisant la proposition la plus votée sur le site français.

De la même manière, les adresses URL des pages hébergeant 5 des 10 propositions les plus votées sur le site français avait pu être retrouvées sur des sites de réseaux militants, accompagnées d'invitations au vote.

Surtout, il nous avait été possible d'identifier une européanisation des réseaux, notamment autour des mobilisations concernant la promotion de l'esperanto et la légalisation du cannabis.

Ces réseaux échangeaient, via des plateformes ou des groupes en ligne, les adresses URL de propositions qu'ils avaient créé sur les sites de différents pays afin d'inviter les militants provenant de divers Etats membres à aller s'inscrire et voter ces propositions. En l'espace d'une quinzaine de jours, les réseaux liés à la promotion de l'esperanto avaient ainsi réussi à faire parvenir en tête des votes leurs propositions sur 11 sites nationaux, et dans les 10 premières propositions sur 19 sites.

²² BADOUARD Romain, « Les dispositifs numériques de médiation politique à l'épreuve de l'activisme en ligne : le cas de la Consultation Européenne des Citoyens 2009 », communication au colloque de l'AJC CREM sur *Les dispositifs de médiation. Théories, méthodes et enjeux*, Nancy, 20 novembre 2009.

Cet activisme en ligne a été identifié par les organisateurs comme un véritable court-circuit des débats. Les coordinateurs de la phase en ligne nous confiaient ainsi lors d'un entretien les propos suivants :

« Il y a eu de bonnes recommandations en ligne, mais on a retenu les dix les plus plébiscitées, et comme il y a eu un effet fort des lobbies, qui ont paralysé le débat, ils ont empêché les citoyens qui avaient de bonnes propositions de les faire émerger, alors qu'elles étaient dans le vif du sujet, ce qui n'était pas le cas pour les lobbies. Sur les dix on en avait trois dans le sujet, et encore. C'était une petite frustration ».

Le citoyen européen appelé à contribuer à cette consultation se serait donc fait « voler » son vote par des réseaux militants qui auraient détourné la procédure. Si cette analyse est à relativiser, le poids de ces réseaux sur la phase de vote semble effectivement avoir été déterminant. Cet exemple pose la question des possibilités effectives de mobilisation des citoyens européens en tant qu'individus dans des processus de consultation en ligne. Plus exactement, il souligne les faiblesses de ce dispositif comme outil favorisant l'émergence d'une véritable « volonté générale » à l'échelle de l'Union, les « intérêts particuliers » représentés par les réseaux militants occupant l'espace par une capacité de mobilisation massive.

Les effets des dispositifs

Deux types distincts d'effets peuvent être identifiés en matière de dispositifs de participation en ligne : les effets voulus, qui se réalisent ou non, et les effets collatéraux.

Prenons l'exemple de l'ECC. Comme nous l'avons vu, le conditionnement national des débats, cherchant à produire une « opinion publique européenne » par agrégation, a empêché toute ébauche d'un espace public européen en ligne.

L'activisme des réseaux militants sur les forums a constitué un « déplacement » du dispositif (Akrich, 1998) : exploitant sa flexibilité, les réseaux ont contourné la dimension nationale des débats afin de peser sur le processus de vote, en menant une action collective à une échelle transnationale. Par ce détournement, ils ont paradoxalement contribué à atteindre un des objectifs du projet, en se livrant à une production d'« espaces de publics européens » (Maigret et Monnoyer-Smith, 2003). Cette production d'espaces de publics européens constitue ici un effet collatéral du dispositif ECC.

Concernant le but premier de la consultation, qui était d'influencer les décideurs par la remise d'un rapport contenant les recommandations établies par les citoyens, il est difficile de se prononcer catégoriquement sur l'échec ou la réussite de l'initiative. La rencontre qui s'est déroulée entre le panel de personnalités politiques européennes et les participants lors du sommet européen des citoyens peut laisser perplexe : les présidents des partis représentés au Parlement ont rejeté certaines propositions et indiqué que d'autres se trouvaient déjà dans leurs programmes, et les présidents de la Commission et du Parlement ont annoncé qu'ils accorderaient une attention toute particulière à ce rapport. Aucun élément probant ne peut être apporté ici pour confirmer ou infirmer la prise en compte effective des ces recommandations.

La principale originalité des consultations menées par la Commission réside à l'inverse dans leur articulation juridiquement définie avec des modes traditionnels de gouvernance.

Les *normes minimales et principes généraux en matière de consultation* stipulent ainsi que les

consultations menées par les DG de la Commission doivent intervenir en amont du processus législatif afin, comme nous le précisons au début de cet article, de permettre à la Commission de prendre connaissance des différentes opinions et intérêts en jeu dans le cadre d'une initiative à venir. Le rôle des acteurs convoqués est ici de fournir à la Commission des informations concernant l'acceptabilité de ces politiques, mais également de permettre à celle-ci de les associer à la définition des objectifs, l'identification des méthodes à mettre en œuvre et des outils à mobiliser pour les atteindre. Il s'agit davantage pour les acteurs consultés de participer à la « préparation de la décision » qu'à la prise de décision elle-même.

Si l'inscription juridique du lien entre la consultation et la prise de décision semble indiquer une capacité d'impact relativement importante de ces consultations, par comparaison avec le modèle ECC, le caractère non-contraignant de ces consultations est également inscrit dans les textes. La Commission précise en effet dans la définition de ses principes généraux et normes minimales que ces procédures ne doivent pas être « *juridiquement contraignantes* »²³.

Les organisations et citoyens s'expriment, mais la DG à l'origine de la consultation se réserve le droit de considérer une contribution comme pertinente ou non. D'après le rapport du CESE, l'impact des contributions sur les initiatives de la Commission est conditionné par deux facteurs : le nombre de contributions reçues, et le caractère européen de l'organisation ayant émise cette contribution. Ainsi, lorsqu'une consultation donnée recueille peu de contributions, la Commission serait tentée d'analyser ce défaut de participation comme une absence d'opposition à son initiative, la plupart des contributions reçues étant en général critiques à l'égard du projet en question. A l'inverse, une forte participation la pousserait à étudier plus en profondeur les éléments portés à sa connaissance. De la même façon, une contribution d'une organisation nationale ne se verrait pas accorder la même attention qu'une contribution émanant d'un groupe d'intérêt ou d'une association organisée à un niveau européen.

Le 14 avril 2009, différentes plateformes d'organisations de la société civile ont rendu publique un « *Manifeste pour un véritable dialogue civil européen* » appelant à une meilleure visibilité de la prise en compte de leurs contributions dans le cadre des consultations, reprochant à la Commission son manque de transparence sur ce cas précis.

La participation en ligne à l'échelle de l'Union emprunte donc différentes voies. Même dans le cas de processus consultatifs comme les consultations en ligne de la Commission et l'ECC, visant tous les deux, à différents niveaux, à promouvoir une meilleure intégration de la société civile dans les processus décisionnels, les procédures et dispositifs déployés varient en bien des points.

Ces différences découlent avant tout des stratégies dans lesquelles s'inscrivent les projets de e-participation. Qu'il s'agisse de réformer la gouvernance européenne ou de développer des dispositifs communicationnels à deux voies, les enjeux identifiés et objectifs à court terme diffèrent. Il s'agira dans le cas des consultations de la Commission de mobiliser de nouvelles sources d'expertise et d'ouvrir ses formats de gouvernance dans une optique à la fois fonctionnelle et démocratique. Concernant l'ECC, il s'agit de produire du public européen autour de projets valorisant la coopération transnationale et la citoyenneté européenne.

Les acteurs mobilisés ne sont pas les mêmes : les consultations de la Commission visent à faire collaborer institutions et associations de la société civile, et celle de l'ECC cherche à consulter des citoyens « ordinaires ». Dans ces deux cas de figure, le citoyen européen reste peu présent :

²³ *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue*, op. cit., p.5.

participant par procuration sur *Your Voice*, il se fait débordé par des réseaux militants sur la plateforme ECC. Ces réseaux, par leur capacité de mobilisation, produisent paradoxalement à la fois des « espaces de publics » européens, et confisquent l'espace délibératif sur la plateforme.

Enfin, les effets de ces dispositifs sur les politiques publiques varient considérablement, de par leurs modes d'articulation avec les instruments traditionnels de la gouvernance européenne. La reconnaissance juridique de la plateforme *Your Voice* en fait un « instrument de l'action publique », même si la prise en considération des contributions reste opaque, alors que les effets de la consultation ECC sur la prise de décision apparaissent plus que limités. Mais l'intérêt de ce type de dispositif réside davantage dans sa capacité à constituer un outil pour l'ébauche d'un projet social européen, par l'implication directe des citoyens dans sa définition.

Au sein de ces dispositifs se laissent donc appréhender des stratégies institutionnelles, des conceptions de la citoyenneté européenne, des objectifs en terme de gouvernance, participant à l'évolution de la médiation politique à l'échelle de l'Union, et venant confirmer l'hypothèse d'une configuration politique inscrite au cœur même des dispositifs participatifs.

Références Bibliographiques

AKRICH Madeleine, « Les utilisateurs, acteurs de l'innovation », *Education permanente*, n°134, 1998.

AKRICH Madeleine, « Les formes de la médiation technique », *Réseaux* n°60, juillet-août 1993.

BADOUARD Romain, « Les dispositifs numériques de médiation politique à l'épreuve de l'activisme en ligne : le cas de la Consultation Européenne des Citoyens 2009 », communication au colloque de l'AJC CREM sur *Les dispositifs de médiation. Théories, méthodes et enjeux*, Nancy, 20 novembre 2009.

BOUZA GARCIA Luis, « Can segmented publics foster a general public sphere in the EU ? An example from the consultation practices of the European Commission », *Observatorio (OBS) Journal*, n°9, 2009.

DACHEUX Eric (dir.), *L'Europe qui se construit. Réflexion sur l'espace public européen*, Presses Universitaires de St Etienne, 2003.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2004.

MAIGRET Eric et MONNOYER-SMITH Laurence, « Peut-on encore penser l'espace public européen ? Les leçons de l'élection en ligne d'un Conseil européen d'étudiants (EU-Student Vote) », in DACHEUX Eric (dir.), *L'Europe qui se construit. Réflexion sur l'espace public européen*, Presses Universitaires de St Etienne, 2003.

MONNOYER-SMITH Laurence, « Heurs et malheurs de la société de l'information », in MAIGRET Eric (dir.), *Communication et Médias*, La Documentation Française, 2006.

MONNOYER-SMITH Laurence, « Deliberative machines in techno-political arrangements. How do citizens deal with technology ? », communication pour la réunion du groupe de travail international *Online consultation and public policy making*, Paris, avril 2009.

OBRADOVIC Daniela, « Globalization transforming democracy : participation of civil society in new modes of governance at the international level », communication au séminaire IG3T, *Internet Governance : Transparency, Trust and Tools*, Namur, septembre 2008.

SAURUGGER Sabine, « Les groupes d'experts, une porte d'entrée de la société civile dans le processus décisionnel ? », in BELOT Céline et CAUTRES Bruno (dir.), *La vie démocratie de l'Union Européenne*, La Documentation Française, 2006.

SMITH Simon, *Main benefits of eParticipation developments in the EU*, deliverable 1.3a, 2008.

Documents officiels de l'Union Européenne

Citizens Speak out, a louder call for European eParticipation, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

Contribution à la période de réflexion et au-delà : Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat, COM(2005)494 final, Bruxelles, 2005.

«*Debate Europe*» — *Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*, COM(2008)158, Bruxelles, 2008.

Gouvernance Européenne, Un Livre Blanc, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 2001.

Livre Blanc sur un politique de communication européenne, COM(2006) 35 final, Bruxelles, 2006.

Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe, SEC (2005) 985 final, Bruxelles, 2005.

Pour une participation active de la société civile aux consultations publiques européennes, Avis et Rapports du Conseil Economique, social et environnemental, 2009.

Rapport de la Commission sur la Gouvernance Européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003

Suivi du livre vert «Initiative européenne en matière de transparence», COM(2007) 127 final, 2007.

Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées, COM (2002) 704 final, 2002.