



**HAL**  
open science

## European Union, A Stakeholders' Democracy

Philippe Aldrin, Nicolas Hubé

► **To cite this version:**

Philippe Aldrin, Nicolas Hubé. European Union, A Stakeholders' Democracy. *Gouvernement & action publique*, 2016, 2 (2), 10.3917/gap.162.0125 . halshs-01758787

**HAL Id: halshs-01758787**

**<https://shs.hal.science/halshs-01758787>**

Submitted on 4 Apr 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Philippe ALDRIN & Nicolas HUBÉ

## « L'Union européenne, une démocratie de stakeholders »

Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique »  
Gouvernement et action publique, 2016/2 (n° 2), p. 125-152

### Résumé

Comme d'autres organisations gouvernementales et intergouvernementales, l'Union européenne a opéré dans les années 1990 une mue participative de sa matrice décisionnelle et communicationnelle. L'instauration officielle de la « nouvelle gouvernance européenne » (définie dans un Livre blanc publié en 2001 et mûrie au sein de la Cellule de prospective de la Commission européenne) visait à proposer une réponse institutionnelle à la nécessité croissante de contrôler le « management de l'interdépendance » entre les décideurs européens et les experts ou les représentants d'intérêt. La période de crise ouverte avec l'échec du processus référendaire de ratification du traité constitutionnel a imposé de dépasser le modèle « néo-corporatiste » de la gouvernance en développant la participation directe des citoyens aux processus décisionnels. Fondé sur une enquête lancée en 2005, cet article se propose d'analyser les genèses (politique et intellectuelle) et les conditions de possibilité du participationnisme d'institution mis alors en œuvre pour corriger la « démocratie européenne ». Pour ce faire, les auteurs explorent les laboratoires de la réforme où a été imaginée cette théorie procédurale du pouvoir européen, d'abord orientée vers une meilleure prise en charge des intérêts sectoriels et territoriaux puis vers les « citoyens ». Ils suivent les formes d'institutionnalisation d'un participationnisme européen, de sa généalogie gouvernancière jusqu'à sa consécration par l'Initiative citoyenne européenne, en observant plus particulièrement le rôle joué par les social scientists experts en innovation démocratique.

### Abstract

Like other governmental and intergovernmental organizations, in the 1990s the European Union has taken a participatory turn in its decision-making and communication policy. The official introduction of the "new European governance" (defined in the White Paper published in 2001) sought to find a lasting institutional solution to the problem of controlling interactions among European policymakers, experts, and interest representatives. The failure of the ratification referendum of the Constitutional Treaty in 2005 opened a new window of opportunity. It seemed necessary to move beyond the "neo-corporatist" model of governance by developing the direct participation of citizens in decision-making processes. Based on empirical work begun in 2005, this article analyzes the (political and intellectual) genesis as well as the conditions of possibility of what is here called institutional participationism, developed as a corrective to "European democracy". To do so the authors explore the European reform laboratories, where this new procedural theory of European power has been imagined. The article demonstrates the institutionalization of this European participationism by tracing its genealogy from the White Paper on Governance to the European Citizens' Initiative. The authors focus in particular on the role played by social scientists as experts in these democratic innovations.



Tant décriée depuis les années 1970 pour le « déficit démocratique » de son régime politique (Eriksen, Fossum, 2000 ; Crombez, 2003), l'Union européenne s'est muée au cours des quinze dernières années en parangon de la démocratie participative. De façon emblématique, le dernier traité européen inscrit l'ouverture<sup>1</sup>, le dialogue<sup>2</sup> et la concertation<sup>3</sup> au titre des « principes démocratiques » de l'Union européenne. Plus : il introduit un dispositif de pétitionnement populaire l'Initiative citoyenne européenne (ICE) dans lequel les responsables de la Commission européenne voient « un grand pas pour promouvoir la démocratie participative<sup>4</sup>. Ce nouveau style dans le gouvernement de l'Europe s'est imposé par touches successives. Sa première énonciation officielle se trouve dans le *Livre blanc* sur la « gouvernance européenne » que la Commission européenne publie en 2001. Posant la « gouvernance » en véritable théorie d'institution, ce texte célèbre les vertus de la « participation » comme l'un des grands principes d'une « gouvernance plus démocratique »<sup>5</sup> de l'Union européenne. Si le développement de relations étroites avec les « experts » et les « représentants d'intérêt » remonte aux origines du processus d'intégration (Coen, Richardson, 2009), la mise en pratique de la théorie gouvernancielle formulée en 2001 s'est traduite depuis lors par une concertation systématique et ostensible des « associations représentatives de la société civile » et, plus largement, des *stakeholders* (Bouza Garcia, 2015). Plus explicitement tourné vers les « citoyens », le participationnisme<sup>6</sup> qui imprègne aujourd'hui les modalités et des procédures de la décision européenne ne procède pas simplement de l'élan programmatique du *Livre blanc* de 2001, de la conviction ou de l'influence politique de ses rédacteurs, pas plus qu'il ne serait l'aboutissement naturel d'une quelconque pente historique de la démocratie européenne<sup>7</sup>. C'est précisément aux conditions de possibilité de ce participationnisme d'institution, c'est-à-dire à la genèse sociale et à la consécration institutionnelle d'une théorie plus participative de la démocratie européenne, que cet article entend s'intéresser.

L'examen généalogique de ce nouveau style du pouvoir européen et de la théorie gouvernancielle qui le sous-tend vise à décrire et comprendre comment le principe participatif s'est progressivement imposé comme la nouvelle norme des processus décisionnels mis en œuvre par la Commission de l'Union européenne. La démarche proposée ici ne compte pas s'attaquer à la fausse énigme des raisons politiques de ce basculement. Dès 2004, Guy Hermet voyait dans la gouvernance promue par « les eurocrates de Bruxelles », le « stade ultime » du mouvement consistant à donner à la gouvernance « la substance d'un concept véritablement construit » avec « un dessein avant tout politique de promotion de l'autorité de la Commission européenne vis-à-vis des États membres de l'Union » (Hermet, 2004). Notre démarche ne vise pas davantage à juger des mérites et des

## Notes

1. « Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives, la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union », traité de Lisbonne, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 306, 17 décembre 2007 (art. 8b).

2. « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » (*ibid.*)

3. « En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées » (*ibid.*)

4. Cf. « Avant-propos » de Maros Šefčovič, vice-président de la Commission européenne en charge de la mise en œuvre de l'ICE dans le *Guide de l'Initiative citoyenne européenne* (Office des publications de l'Union européenne, 2014 [2<sup>e</sup> éd.]).

5. Les autres principes « essentiels » que la « gouvernance » doit désormais faire prévaloir sont « l'ouverture », la « responsabilité », « l'efficacité » et la « cohérence » (Commission européenne, 2001).

6. Notre usage de la notion de « participationnisme » s'inscrit dans le droit fil de la définition donnée dans l'introduction du présent dossier.

7. Les *European Studies* ont rapidement pris acte du basculement de la gouvernance européenne dans le participationnisme (Weisbein, 2003) et analysé sa pénétration dans les milieux de la « construction européenne » (Saurugger, 2010).

inconvenients du participationnisme européen. Outre son caractère normatif parce que nécessairement référée à un ordre de normativité supérieur (les idéaux démocratiques, les valeurs fondamentales de l'Union européenne, etc.), une telle entreprise nous éloignerait du souci premier qui est le nôtre : rendre compte des mondes de relations et des logiques de situation agençant des laboratoires informels sur l'avenir de l'Europe politique<sup>8</sup> et au sein desquels a été imaginée dans les années 1990 cette nouvelle théorie, participative, de la démocratie européenne pour répondre au « problème » du gouvernement de l'Europe. Né avec le processus d'intégration, ce « problème » a rarement quitté l'agenda européen, rappelant au gré des « crises » successives du processus d'unification l'impérieuse nécessité de la « réforme » des institutions, de l'administration, des traités, du schéma décisionnel, etc. (Smith, 2013, 2014). À chacune de ses cristallisations politiques, ce débat a donné prise à une concurrence de diagnostics et de projets, donc de définitions du « problème », mettant au jour l'existence de plusieurs foyers de réflexion. Autour de la Commission, d'abord, où la réforme des institutions<sup>9</sup> comme des politiques européennes, d'ailleurs est historiquement conçue avec des chercheurs universitaires (Robert, Vauchez, 2010), des représentants des intérêts économiques sectoriels (Laurens, 2015) et plus récemment aussi avec des permanents des ONG et des *think tanks* (Berny, 2014). Mais le Parlement ou le Conseil économique et social de l'Union européenne, nous le verrons, ne sont pas en reste de ces compagnonnages entre élites transnationales qui font du monde des affaires publiques européennes un archipel d'ateliers de la réforme et de la prospective de l'espace décisionnel européen.

En nous plaçant dans le sillage de la sociologie des professionnels de l'Europe (Joana, Smith, 2002 ; Vauchez, 2013 ; Michel, 2005) et des mondes de l'« eurocratie » (Georgakakis, 2012), nous nous attacherons à utiliser nos données d'enquête<sup>10</sup> pour retracer la genèse et les épisodes du participationnisme européen. Nous nous arrêterons, dans un premier temps, sur les lieux, milieux et réseaux d'acteurs qui ont dessiné la matrice de ce qui est encore une théorie procédurale du pouvoir européen orientée vers une meilleure prise en charge des intérêts sectoriels et territoriaux. Nous analyserons, dans un deuxième temps, pourquoi et comment, en réponse à l'échec électoral du printemps 2005, la rhétorique et l'ingénierie de la délibération citoyenne ont constitué l'une des pièces majeures de la stratégie de communication de la Commission. La seconde moitié des années 2000 est, en effet, une séquence « favorable [à la mise à l'agenda par] des entrepreneurs d'une cause participative » (Bouza Garcia, 2015, p. 144). Exalté et critiqué, le moment d'expérimentation effervescente de la participation citoyenne par « Bruxelles » est également une phase de domestication par les institutions de l'ingénierie et de la rhétorique participationniste. Nous étudierons, enfin, la genèse intellectuelle et politique de la doctrine du

8. Sur cette notion de laboratoires informels et le rôle de ces derniers dans les « nébuleuses réformatrices », voir Topalov (1999).

9. Antoine Vauchez rappelle qu'au cours des seules années 1972 à 1985, le « réformisme institutionnel » a donné lieu à la rédaction de pas moins de 13 rapports avant de s'exprimer dans l'Acte unique (Vauchez, 2013).

10. Entre 2005 et 2015, d'abord dans le cadre de l'ANR CONCORDE puis d'autres programmes (« PrEsPE – La production des espaces publics en Europe » financé par la MSH de Strasbourg ; « Intune - *Integrated and United : A Quest for Citizenship in an "ever closer Europe"* », financé dans le cadre du 6<sup>e</sup> PCRD), nous avons effectué plusieurs campagnes d'entretiens à Berlin, Bruxelles, Paris et Strasbourg, auprès de divers acteurs des affaires européennes (agents du Parlement européen et de la Commission, journalistes, représentants associatifs et agents de *think tanks*, parlementaires européens). Nous nous sommes particulièrement intéressés aux agents des DG COMM du Parlement et de la Commission dont certains ont fait l'objet de plusieurs entretiens, nous permettant de suivre l'évolution de leurs points de vue dans des configurations, fonctions ou institutions différentes. Nous avons également réalisé des observations directes (notamment de deux « événements » participatifs organisés à Bruxelles en octobre 2007 et janvier 2012), procédé à l'analyse des archives de la Commission européenne à Bruxelles (CEAB) et de la littérature grise (rapports, résolutions, livres blancs et verts, etc.) publiée par les institutions de l'Union européenne ou leurs agences. Nous avons, enfin, étudié une sélection de travaux traitant du système de gouvernement

participationnisme d'institution consacré par l'ICE. Entrée en vigueur au printemps 2012, l'ICE est bien l'ingénierie emblématique de la superposition de deux conceptions européennes de la participation : celle, ancienne, des représentants d'intérêt et des experts, théorisée par la « gouvernance » ; celle, plus récente, des représentants de la « société civile » et des « citoyens ». Nous verrons que le dispositif européen d'*empowerment*, paradoxalement, donne à la participation des citoyens la force d'un droit constitutionnalisé, tout en renforçant le poids politique des représentants professionnels de la représentation.

## Comment le participationnisme vint à l'Europe

À l'instar des préconisations formulées en 1971 dans le rapport Vedel<sup>11</sup> les cadres dominants de l'analyse des années 1970 à 1980 voient dans la parlementarisation de l'ordre institutionnel et du système décisionnel communautaire la principale réponse au « problème » du déficit démocratique de l'Union européenne (Cohen, Knudsen, 2012). Mais dès le début des années 1990, émerge et s'affirme progressivement une théorie alternative pour démocratiser l'Union européenne. Sur la base d'une analyse combinant les innovations de la théorie politique, la pragmatique modernisatrice des *policy studies* et une expertise mi-idéologique mi-technologique sur les vertus de la démocratie participative, se sont imposés progressivement les éléments d'une nouvelle doctrine de la démocratie européenne. Présente dès le *Livre blanc* de 2001 sur la « gouvernance européenne », cette doctrine s'est installée par avancées successives (Plan D de 2005, *Livre blanc* sur la communication de 2006) avant d'être consacrée, en quelque sorte, par l'Initiative citoyenne européenne (ICE) inscrite dans le traité de Lisbonne de 2007. Décrit comme le *participatory turn* de l'Union européenne, ce changement a donné prise à une intense activité de débats politiques et de commentaires savants (voir *infra*). Il reste cependant, à mieux comprendre la genèse sociale et la mécanique politique d'engendrement de ce basculement de paradigme. En s'intéressant aux diverses raisons et catégories d'acteurs qui ont contribué, entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000, à fabriquer une théorie participative de la démocratie européenne, nous allons observer la constitution d'un champ de la réforme du gouvernement européen, les modalités de sa structuration et les voies de son action.

de l'Union européenne (sur l'échantillonnage et la méthode d'analyse, v. *infra*).

11. Chargé par la Commission de réfléchir « à l'accroissement des compétences du Parlement européen », le groupe présidé par le professeur Vedel et composé essentiellement d'universitaires, lie le développement des compétences et de l'efficacité des Communautés au renforcement du Parlement. Cf. Rapport du groupe *ad hoc* pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen du 25 mars 1972, *Bulletin des Communautés européennes*, 4/72, 1972.

**Les laboratoires de la « gouvernance » :  
genèse d'un élan réformateur**

Le monde des entrepreneurs d'Europe qui s'organise autour des institutions de l'Union européenne est un espace de relations à combinaisons multiples où hauts fonctionnaires et responsables politiques côtoient et consultent quotidiennement des représentants d'intérêt économique, des militants de la cause européenne ou de causes arrimées aux politiques et législations communautaires, des chercheurs universitaires et toutes sortes de consultants (Robert, 2010). Ce monde dispose ainsi à la formation de ces « lieux neutres » analysés par Bourdieu et Boltanski, ces « groupes de travail à l'intersection du champ intellectuel et du champ du pouvoir, c'est-à-dire au lieu où la parole devient pouvoir, dans ces commissions où le dirigeant éclairé rencontre l'intellectuel éclairant » (Bourdieu, Boltanski, 2008, p. 11-12). À l'origine, les artisans ou partisans de ce qui n'est pas encore le participationnisme européen ne sont qu'un segment de cet univers, un tout petit monde de réformateurs composé des membres de la Cellule de prospective de la Commission européenne, d'universitaires de quelques centres et programmes de recherche, de militants des forums citoyens développés par des réseaux d'ONG, de *think tankers* spécialisés dans les affaires européennes. Principalement à l'initiative de hauts fonctionnaires de la Commission, qui mettent à la disposition de ce « laboratoire » divers appuis institutionnels (subventions et labellisations des initiatives et des programmes, reconnaissance des compétences et des résultats, dispositifs incitatifs), s'organisent des rencontres (séminaires, conférences), ces « machines à consensus » (Topalov, 1999, p. 19-20) où se fabrique une vision commune des choses et bientôt une coalition de réformateurs<sup>12</sup>. Si leurs intérêts demeurent hétérogènes, ses membres partagent un objectif commun : refonder le dispositif décisionnel de l'Union européenne. La raison participative n'est pas le motif premier de leur projet mais elle est une thématique dans l'air du temps qui traverse alors divers espaces d'activités (la politique, la recherche, les médias, le militantisme) (Massardier *et al.*, 2012) et apparaît susceptible, à ce titre, de remédier aux multiples maux politiques de l'Europe.

Alors que les traités de 1986 et 1992 consacrent un nouveau seuil de parlementarisation de l'ordre communautaire, les épreuves électorales du début des années 1990 (à l'occasion des référendums organisés pour la ratification du TUE et les élections européennes de 1994) alimentent la critique à l'égard de cette parlementarisation compensatoire. Une partie des agents de l'Union européenne et des observateurs spécialisés la juge inefficace pour améliorer l'image de l'Europe dans les opinions nationales. L'augmentation de l'abstention et des votes qualifiés d'eurosceptiques aux élections européennes<sup>13</sup> mais aussi le décrochage enregistré par les Eurobaromètres dans les opinions favorables à l'intégration sont les indicateurs convoqués pour attester de l'échec de la voie choisie jusque-là pour développer la « démocratie européenne ». La séquence est marquée par le doute, dû tout à la fois à la contestation politiquement organisée de l'Union européenne (Neumayer *et al.*,

12. Sur les « coalitions de cause », voir Sabatier, Jenkins-Smith (1993).

13. Au scrutin de 1994, l'abstention atteint 43 % et les élus souverainistes emportent 10 % des sièges au Parlement.

14. Professeur d'économie et homme politique italien, il est alors un des animateurs de l'alliance des partis de gauche et de centre-gauche (L'Olivier puis L'Union) opposée à Silvio Berlusconi.

15. La socialiste espagnole L. de Palacio (Relations interinstitutionnelles et du transport), le Belge P. Busquin (Recherche), l'Espagnol P. Solbes (Affaires économiques et monétaires) et la Suédoise M. Wallström (Environnement).



2008) qu'à la perspective des prochains élargissements (Peterson, Bomberg, 1996). La légitimité de la Commission, centre de gravité politique du système institutionnel, mais institution non élue, jugée trop bureaucratique et assujettie aux lobbies, se trouve fortement remise en cause au cours de l'année 1999, avec la démission collégiale de la Commission Santer (en mars) suspectée de corruption, éreintée de façon inédite par les eurodéputés et le corps de la presse internationale à Bruxelles, puis avec l'abstention dépassant pour la première fois la participation aux élections européennes (en juin). L'idée d'expérimenter d'autres principes et mécanismes de légitimation commence alors à être ouvertement défendue par les milieux intégrationnistes. Mais, bien sûr, il y a alors autant de pistes que de laboratoires de la réforme européenne.

L'une des voies explorées consiste à instaurer et encadrer par des procédures la participation au travail décisionnel des représentants de la société civile et du marché. La Commission recourt depuis plusieurs décennies déjà aux « groupes d'experts » qui réunissent, autour des hauts fonctionnaires, des universitaires, des représentants de groupes d'intérêts, des cadres des administrations nationales qui conseillent les responsables de la Commission dans la préparation des initiatives et des avis de cette dernière (Christiansen, Larsson, 2007). En 1997 et 1999, le Parlement européen vote deux résolutions allant dans ce sens. Aux lointains soupçons d'une influence permanente des lobbies se sont récemment adjointes des affaires de corruption, l'ouverture aux représentants d'intérêt et aux défenseurs de cause doit donc se faire en garantissant la probité des institutions de l'Union européenne. Lorsque le nouveau collège de commissaires présidé par Romano Prodi<sup>14</sup> s'installe en 1999, et en accord avec les eurodéputés et les chefs de gouvernement, il choisit de placer la réforme administrative et institutionnelle en tête de ses priorités. Très symboliquement, son premier vice-président, l'ancien leader travailliste britannique Neil Kinnock, est chargé de la « réforme administrative ». Prodi nomme un groupe de travail chargé de rédiger un projet de réforme de la « gouvernance européenne » et lance une série de concertations publiques baptisée « Le dialogue sur l'Europe Enjeux de la réforme institutionnelle ». Six commissaires sont associés (quatre socio-démocrates<sup>15</sup> et deux libéraux-conservateurs<sup>16</sup> ainsi que des responsables du Parlement et du Conseil, du Comité des régions et du Comité économique et social. Ce dernier se voit confirmer dans son rôle d'interlocuteur légitime aux représentants de la « société civile européenne » (Weisbein, 2003 ; Michel, 2007). En effet, ne pouvant ignorer, d'une part, les critiques qui la dénoncent comme l'instrument des lobbies et, d'autre part, la défiance des eurodéputés à son égard depuis la crise Santer, elle semble voir dans le CESE, qu'elle met au-devant de la scène publique européenne, une part de la solution à ces problèmes. Le CESE cherche activement à faire reconnaître ses prétentions à représenter et animer la « société civile

16. Le Néerlandais F. Bolkestein (Marché intérieur) et le Français M. Barnier (Politique régionale).

17. Créé en 1989, ce « cercle de réflexion » est directement placé sous l'autorité du président de la Commission qu'elle conseille sur les grandes orientations stratégiques de l'Union européenne.

18. Voir les contributions des experts en réforme : A. Dunsire, C. Hood (auteur en 1998 du remarquable *The Art of the State*) et J.-C. Thoenig (*ibid.*).

organisée » de l'Union européenne. Dans son rapport de 1999 (intitulé « Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne »), il se définit officiellement comme une « instance de médiation » entre les citoyens et les autorités politiques. L'essentiel des instruments du participationnisme est d'ores et déjà en place : principes procéduraux de légitimation par la « concertation », injonction à la coopération des diverses « parties prenantes », dispositifs de « transparence », promotion des représentants de la « société civile », principes desquels la commission ne divergera au cours de la décennie que pour donner l'apparence d'une participation populaire. Il manque un acte symbolique institutionnel fort pour édicter les principes de ce nouvel esprit de l'action publique européenne et en prescrire les modalités pratiques : ce sera le *Livre blanc* sur la gouvernance. À la fois scientifique et pragmatique, cette nouvelle théorie du gouvernement de l'Europe entend « renouveler la méthode communautaire en suivant une approche qui parte davantage de la base que du sommet, et en complétant plus efficacement les instruments de ses politiques par des outils non législatifs » (Commission, européenne, 2001, p. 4). La « société civile organisée » du CESE est consacrée par un « forum », contributeur officiel à la Convention constitutionnelle qui débute ses travaux en 2002.

### **La Cellule de prospective dans le courtage des idées réformistes**

La genèse de la « nouvelle gouvernance européenne » a déjà été explorée (Lassalle, Georgakakis, 2007). Nous voudrions toutefois insister ici sur le rôle joué par les chercheurs universitaires dans son énonciation théorique, en focalisant notre regard sur la part des *European Studies* qui se consacrent à évaluer la qualité et l'efficacité du gouvernement de l'Union européenne et assument la normativité de leur démarche. Le groupe chargé de la préparation du *Livre blanc* travaille en étroite collaboration avec la Cellule de prospective<sup>17</sup>, ce « cercle de réflexion » conseillant le président de la Commission. Dans ce champ professionnel très composite de l'eurocratie (Georgakakis, 2012), la mise en œuvre de procédures de concertation des publics paraît alors d'autant moins incongrue qu'y progresse la certitude que les gouvernants de l'Union européenne doivent répondre positivement à l'impératif participatif que des chercheurs de renom et des associations citoyennes appellent vivement de leurs vœux face au « déficit démocratique » de l'Union européenne. Ce n'est que progressivement que le participationnisme des institutions européennes va se parer des attributs d'une idéologie, au sens où il va traduire une volonté « d'orienter l'action destinée à la perpétuer, de donner un moral et une morale, une direction et des directives à ceux qui dirigent et le font passer à l'acte » (Bourdieu, Boltanski, 2008, p. 94). Porté par des agents

19. Voir Rapport de la commission de la Culture et de l'Éducation sur le *Livre blanc* sur une politique de communication européenne, 16 octobre 2006 (A6-0365/2006).

20. Résolution législative sur le programme « L'Europe pour les citoyens (2007-2013) visant à promouvoir la citoyenneté européenne active » (P6-TA(2006)0443).

21. *Briefing material, Tomorrow's Europe*, doc. rep., septembre 2007. Documents récoltés par les auteurs au cours de l'observation.

22. Conférence de présentation *Tomorrow's Europe Launch Event*, Bruxelles, 17 septembre 2007.



de sous-espaces singuliers (la Cellule de Prospective de la Commission européenne) ou non centraux (le Conseil économique et social européen), il n'a pu s'imposer qu'avec la contribution décisive des producteurs et médiateurs habituels de la « doctrine » européenne. Ce courtage d'idées s'est principalement réalisé au sein du « champ faible » de la décision européenne (Mudge, Vauchez, 2012) : groupes d'experts de la Commission, cercles de réflexion politique, centres de recherche universitaires et *think tanks* bruxellois, tous entrepreneurs du réformisme institutionnel, de la bonne politique à conduire et des « bonnes pratiques » à adopter, adossant leur entreprise aux vérédicités des sciences de gouvernement. Rendu possible par le tournant cognitif du néolibéralisme (Jobert, 1994 ; Muller, 1995) et une conjoncture institutionnelle favorable (Crespy, Ravinet, 2014), le basculement vers la « gouvernance » tient aussi à la « saillance institutionnelle » (Dobry, 1986, p. 198sq.) de la « crise » de l'Union européenne après l'affaire Santer. Le « laboratoire » de la gouvernance dispose alors des conditions politiques pour faire entendre ses vues dans l'arène bruxelloise. Le reste est affaire de rapport de force politique.

Convaincus que le dialogue social européen, institutionnalisé sous les présidences Delors, peut être étendu au « dialogue civil européen », experts et conseillers de la Commission intensifient leurs échanges sur ce point avec des chercheurs universitaires. En 2001, quelques semaines avant la publication du *Livre blanc*, la Cellule de prospective fait paraître un volume de plus de trois cents pages qui établit un « diagnostic procédural » de la décision européenne (De Schutter *et al.*, 2001). Hormis quelques plumes de la Cellule et la préface de Jérôme Vignon (« conseiller principal chargé du *Livre blanc* sur la gouvernance européenne » et ancien directeur de la Cellule de prospective), cet état de la réforme souhaitable réunit surtout des universitaires (voir encadré 1).

**Encadré 1. La « gouvernance européenne », une « démocratie procédurale » mise en théorie par les sciences politiques**

Si le rôle des juristes dans la théorisation de la construction européenne a été souligné (Vauchez, 2013), la gouvernance européenne doit ses fondements théoriques aux sciences politiques, cet espace de la production universitaire où la « science politique est politique en discours » (Bourdieu, Boltanski, 2008, p. 115) au sein d'un jeu d'interrelations entre élites multipositionnées. C'est le cas de Vignon, responsable de la cellule de prospective, cumulant des capitaux politiques et technocratiques. Né en 1944, polytechnicien et diplômé de l'ENSAE, il passe par la DATAR et la prospective ministérielle. Militant dans les milieux chrétiens progressistes, il dirige le Mouvement chrétien des cadres et dirigeants dans les années 1970, puis arrive à Bruxelles dans le sillage d'un autre syndicaliste, Jacques Delors, dont il a été membre du cabinet au ministère des Finances. L'équipe de la Cellule de prospective qu'il dirige à la Commission partage un même sens commun réformateur, où s'enchevêtrent valeurs des mouvements chrétiens-démocrates, esprit planiste et scientisme, autant de

23. Notes de terrain, séance inaugurale de *Tomorrow's Europe*.

24. *Tomorrow's Europe. Guide for smal group moderators*.

25. *Tomorrow's Europe*, « Participant Representativeness », *Press conference*, 14 octobre 2007.

26. *Tomorrow's Europe*, « Communiqué de presse », 14 octobre 2007, p. 2. Nous soulignons.

27. Notes de terrain, séance inaugurale de *Tomorrow's Europe*.

28. L'analyse de ces revues a bénéficié des financements du conseil scientifique de l'Université Paris-1 que les auteurs remercient ainsi que Pierre Renno qui y a activement collaboré.

29. Les résultats sont exprimés en pourcentages annuels d'articles parus et non en occurrences du nombre d'articles, tributaires des effets des numéros thématiques.

30. D'autres termes ont un destin similaire : *participation* ou *open method of coordination*.

capitaux fortement valorisés à Bruxelles. Son groupe « gouvernance » est composé de hauts fonctionnaires européens qui, pour la plupart, ont effectué des formations universitaires longues et ont parfois exercé le métier universitaire avant de rejoindre la Commission. C'est notamment le cas de José Candela (docteur, puis professeur de droit à Madrid), Renaud Denuit (maître de conférences invité à l'UCL), Notis Lebessis (docteur, enseignant d'économie à Paris) ou de Stefaan De Rynck (docteur de l'Institut universitaire européen de Florence). Plusieurs conseillers externes de cette Cellule sont également recrutés dans les rangs des universités européennes et intégreront progressivement l'organigramme de la Commission sous la forme de « groupes d'analyse » spécialisés (« Analyse politique », « Politique économique », « Politique sociétale »). Ces liens avec le monde universitaire s'affirment dès 1995, dans un séminaire organisé au Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain (UCL) où membres de la Cellule de prospective échangent avec philosophes et juristes. En 1997, le séminaire a pour thème « Gouvernance et Union européenne ».

Ces interactions entre champs bureaucratiques et académiques se concrétisent dans l'ouvrage *La Gouvernance dans l'Union européenne*, publié en 2001 par la Cellule de Prospective, et dont les auteurs occupent des positions universitaires à fort capital symbolique au sein des *European Studies* et du droit européen. On y compte trois professeurs de droit et de science politique de l'UCL, deux professeurs de droit européen de l'Institut universitaire européen de Florence (par ailleurs respectivement professeurs à l'université de Hambourg et de Westminster), un professeur de science politique de l'IEP de Paris, un professeur de science politique émérite de l'Université de York, un professeur de droit de l'Université Paris-10-Nanterre et député européen PCF, un *professor of government* à Oxford, un professeur de science politique de la London School of Economics et, enfin, un directeur de recherche en sociologie des organisations au CNRS.

La réforme de la méthode communautaire dessinée dans les différentes contributions part du constat unanime d'un double échec : d'une part, l'épuisement de la vieille théorie systémique et institutionnaliste fondant toute la légitimité de l'Union européenne sur une réplique de la démocratie parlementaire et, d'autre part, une efficacité non optimale des politiques européennes limitant une légitimation de l'Union européenne par ses *outputs* (Scharpf, 1999). Ce modèle s'avère, selon les contributeurs, inadapté pour un centre politique supranational chargé désormais de réguler un ensemble de sociétés post-industrielles complexes, soumises à des défis économiques, sociaux, sécuritaires et culturels globalisés. L'essentiel de la production normative européenne étant réglementaire (et non législative), ils préconisent d'adjoindre plus fortement la logique procédurale de la concertation (des « experts » et des « parties prenantes ») (Dehousse, 2001). La voie à suivre est indiquée par les réformes administratives conduites dans certains pays membres et inspirées du *New Public Management*<sup>18</sup>.

Cette œuvre collective théorique et normative présente la « procéduralisation » de la participation comme le dépassement

31. La DDP consiste à introduire le principe de délibération publique ouverte à tous les citoyens dans toutes les décisions concernant les politiques et les services publics. La délibération repose essentiellement sur l'accès collectif à une information experte.

32. Début 2013, 11 ICE ont été jugées recevables (dont 9 relèvent d'un problème de politique publique consensuelle) tandis que 10 ont été refusées (dont 7 se caractérisent par une proposition de confrontation politique).

33. Notes de terrain, 26 janvier 2012.

34. Les collectivités locales sont principalement représentées via le Comité des régions (5,5 %). Les partis politiques et les syndicats sont quasiment absents (2,3 %) hormis les partis minoritaires (comme les Pirates allemands). Les groupes d'intérêts économiques privés (e.g. : Unilever, Mac, industriels du tabac, Twitter, Facebook, Google) comptent pour près d'un membre sur huit (12,1 %).

35. Registre dont les déclinaisons, inspirées de l'entreprise commerciale, sont efficacité, sectorisation technique des dossiers, ouverture du processus décisionnel, *accountability*, etc., Sur l'incorporation de ce registre dans le monde de la haute fonction publique, voir Bezes (2012).

possible et souhaitable du déficit démocratique de l'Europe politique, suivant les mots d'ordre du nouvel art de gouverner : « responsabilisation », « dialogue », « transparence » et « *accountability* ». Cette dernière notion, forgée par le management privé, est importée dans le lexique de la gouvernance publique pour affirmer l'obligation pour les décideurs d'assumer leur responsabilité et la transparence de leur action (comptes rendus, information des *shareholders* et des *stakeholders*) et donc de se soumettre à l'évaluation des résultats qui lui sont imputables (Harlow, 2002 ; Stokes, Manin, 1999). Il ne faudrait pas exagérer l'impact immédiat du *Livre blanc* qui, lors de sa publication, ne reçoit qu'un intérêt courtois. Les commissaires sont divisés sur la validité du projet et plus encore sur la capacité conjoncturelle de la Commission à l'imposer à ses partenaires (Conseil, Parlement). Plusieurs de nos interlocuteurs, qui officiaient dès cette époque au sein des institutions européennes, ont souligné la relative indifférence de l'accueil du *Livre blanc* :

« On n'avait pas tout à fait le sentiment de vivre une révolution ou quelque chose de positivement historique pour l'intégration... ce n'était pas ce qui dominait, c'est certain. » (entretien avec un haut fonctionnaire, DG COMM, Bruxelles, 30 mai 2007)

Cependant, pour les divers entrepreneurs intégrationnistes intéressés à la restauration de la « méthode communautaire », l'analyse et les propositions mettent à leur disposition un puissant levier d'action discursif sur les perceptions du régime de l'Union européenne. Cela crée un nouvel « ordre du discours » alternatif à la démocratie représentative, « à la fois contrôlé, sélectionné, organisé et redistribué par un certain nombre de procédures [ayant] pour rôle d'en conjurer les pouvoirs et les dangers » (Foucault, 1971, p. 11). La gouvernance est présentée comme un principe décisionnel « dépolitisé », un nouveau mode d'emploi de la « méthode communautaire » où la production réglementaire serait pilotée par des procédures « neutres » scientifiquement éprouvées (Peters, Pierre, 1998 ; Dufournet, 2014). La perspective d'une démocratisation par la procéduralisation pourra agir comme le ferment d'une « communauté de promoteurs » (Bezes, 2012) qui se recrute aussi dans tous les milieux jaloux de leur accès privilégié aux arènes discrètes (groupes d'experts, comités interinstitutionnels, comitologie) où se négocie la décision européenne.

## **Le *participatory turn* de l'Union européenne : l'apprivoisement institutionnel d'une nouvelle technologie de gouvernement**

À bien des égards, la séquence qui s'ouvre avec l'échec électoral du printemps 2005 peut s'analyser comme une phase d'expérimentation, par les institutions de l'Union européenne, Commission en tête, de dispositifs participatifs citoyens. Au-delà du *participatory turn* de l'Union européenne abondamment commenté par les contemporains, il convient d'envisager cette période comme un moment où sont explorés les voies et moyens d'adjoindre la concertation des citoyens à la matrice gouvernancière définie en 2001. Si cette dernière proposait une réponse institutionnelle à la nécessité de contrôler le « management de l'interdépendance » (Mayntz, 1996) avec les experts et les représentants d'intérêt, l'échec du processus référendaire de ratification du traité constitutionnel impose de dépasser le caractère néo-corporatiste de la gouvernance (Papadopoulos, 1999) par la participation directe des citoyens aux processus décisionnels. Avant d'être formellement intégré et encadré par les traités au titre des principes du gouvernement de l'Union européenne (cf. ICE dans le traité de Lisbonne), le participationnisme citoyen européen a connu au cours de la seconde moitié des années 2000 une phase de mise à l'épreuve. Les multiples expérimentations initiées ou soutenues alors par la Commission traduisent le souci tactique de donner à voir une Europe à l'écoute de ses citoyens. Elles offrirent aussi un nouveau cadre de théorisation aux laboratoires de la réforme, ouvrant la voie à l'intégration progressive du participationnisme citoyen au principe gouvernanciel de la *stakeholderness*.

### **Le moment Wallström :**

#### **la brève histoire d'une Commission « à l'écoute des citoyens »**

Les nouveaux records d'abstentions aux élections européennes de 2004 et les échecs référendaires du printemps 2005, renforcent le camp de la réforme. Réunis en Conseil européen en juin 2005, les chefs des États membres mandatent la Commission pour animer une « réflexion commune » avec la société civile et proposer une réponse européenne à la « crise ». La Commission saisit l'occasion de mettre à l'épreuve la conception procédurale de la participation consignée dans le *Livre blanc*. Margot Wallström (voir encadré 2), alors première vice-présidente du Collège Barroso en charge des « Relations institutionnelles et de la stratégie de communication », s'attache à imprimer, avec un volontarisme politique indéniable, ce *participatory turn* à l'Union européenne. En charge de l'Environnement dans le précédent Collège, Wallström comptait parmi les quelques commissaires favorables aux propositions du *Livre blanc* et assume publiquement son soutien à la

« gouvernance ». Elle avait d'ailleurs introduit des dispositifs participatifs dans la mise en œuvre de la politique environnementale de l'Union européenne, s'inspirant d'expériences développées dans les pays nordiques depuis la fin des années 1980 (Georgakakis, 2007, p. 191). Dans le cadre de son second portefeuille, elle déploie une série de déclarations d'intention, de programmes et de plans d'action destinés à favoriser le dialogue et la concertation avec les citoyens européens. Un premier *Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe* est adopté en juillet 2005, devenu *Plan D, comme Démocratie, Dialogue et Débat* en octobre 2005 en référence au « Plan B » évoqué pendant la campagne de ratification du TCE. La volonté de marquer une « rupture radicale » dans le rapport de la Commission avec les peuples des pays membres s'exprime dans un nouveau *Livre blanc*, dédié à la politique de communication européenne, qu'elle coordonne et publie en 2006. Acquise aux préceptes de la démocratie participative, elle y définit la communication comme un « dialogue » destiné à « combler le fossé » entre institutions et citoyens de l'Union européenne, dialogue organisé à travers la démultiplication des dispositifs de concertation.

---

#### **Encadré 2. Margot Wallström, la *citizens' commissioner***

La carrière européenne de Margot Wallström, commissaire dans les équipes Prodi (1999-2004) et Barroso I (2004-2009), est emblématique de ce moment d'expérimentation effervescente du participationnisme dans le champ politique européen. Militante social-démocrate, elle débute sa carrière politique à 20 ans en tant qu'*ombudsman* de la Ligue de la Jeunesse sociale-démocrate suédoise. Plusieurs fois ministre – à la Consommation, aux Femmes et à la Jeunesse (1988-1991), à la Culture (1994-1996) puis aux Affaires sociales (1996-1998) –, elle accumule aussi plusieurs expériences dans les entreprises de presse et de communication (elle dirige un temps la chaîne régionale de télévision Värmland). Nommée commissaire en 1999, elle occupe le 18<sup>e</sup> rang protocolaire de la Commission Prodi. En 2002, son action pour l'intégration environnementale lui vaut d'être élue « Commissaire de l'année » par le journal *European Voice*. En 2004, toute nouvelle première vice-présidente de la Commission, elle publie avec un parlementaire européen social-démocrate suédois – Göran Färm – un ouvrage (en suédois) au titre programmatique : *L'Europe des peuples ou pourquoi il est aussi difficile de faire aimer l'Union européenne ?* Peu après, Färm intègre le cabinet de Wallström à Bruxelles pour mettre en œuvre le Plan D. Par le volontarisme qu'elle manifeste pour développer un programme institutionnel de dispositifs participatifs, elle acquiert et revendique son surnom de *citizens' commissioner*. Lors d'une conférence de presse à Bruxelles, elle répond au correspondant du *Financial Times* : « *I feel honored and touched by being called a citizen's Commissioner. [...] It would not be possible to continue this project of European integration without the citizens, without their participation, without giving them a voice* » (« Tomorrow's Europe Launch Event », Bruxelles, 17 septembre 2007). Conduite par la DG COMM de la Commission, cette politique bénéficie de moyens conséquents. Sous Wallström, le budget de cette DG

augmente rapidement (passant de 71,9 millions d'euros en 2005 à 103,8 millions d'euros en 2009, hors frais de personnels). Cependant, l'activisme participationniste de la commissaire est jugé stérile sur le plan des rétributions politiques pour l'Union européenne. Un fonctionnaire attaché au Directeur général de la DG-COM analysait ainsi la situation en 2007 : « Wallström, elle veut faire beaucoup de choses. Elle a voulu créer un lieu de mémoire de l'Europe pour que s'y passent des cérémonies, pour qu'il y ait de l'émotion européenne commune. Elle a aussi voulu créer de grands camps de rencontres, du genre grands camps de scouts avec des jeunes européens de tous les pays membres. Elle a aussi voulu faire ses *European Public Spheres*, c'est-à-dire transformer les rez-de-chaussée des représentations [de la Commission dans les États membres] en lieux publics de débat. C'est un gâteau qu'on lui a donné. Il y a chez elle un côté boyscoutisme... suédois. Tout le monde regarde ça en rigolant et nous... nous, on y va en reculant. Elle a officiellement en charge les relations interinstitutionnelles mais, après le référendum de 2005, les choses ont changé et sont devenues une affaire de grands. Barroso et le président du Parlement (qui est PPE, lui aussi) traitent ensemble, directement » (entretien réalisé en juin 2007).

Parce qu'elles sont conçues à la fois comme des dispositifs de « recherche sur l'opinion » des eurocitoyens ordinaires mais aussi comme l'opportunité d'organiser une rencontre (physique ou dématérialisée) entre des eurocitoyens et les responsables européens, les expériences participatives qui jalonnent la fin des années 2000 (*Tomorrow's Europe*, *European Citizen's Consultation*, programme *Europolis*) fonctionnent comme autant d'opérateurs de liaison entre les divers entrepreneurs potentiels du participationnisme européen : agents de l'Union européenne, universitaires et experts en démocratie participative, agences-conseil en ingénierie participative, ONG citoyennes, *think tanks* impliqués dans les affaires européennes et globales, représentants d'intérêts dont le secteur d'activité est européenisé (banques, assurances, universités, médias), etc. La voie proposée par Wallström dans son *Livre blanc* de 2006 rencontre l'opposition des eurodéputés, tenants d'une conception représentative traditionnelle. En octobre 2006, après plusieurs mois de débats, le Parlement, fort de son statut de « seule institution élue de l'Union européenne », adresse officiellement une critique très sévère au *Livre blanc*. Les eurodéputés y contestent jusqu'au fondement juridique du mandat de la Commission à organiser un dialogue avec les citoyens<sup>19</sup> Mais dans la même séquence, les eurodéputés adoptent un programme, *L'Europe pour les citoyens*, « visant à promouvoir la citoyenneté européenne active<sup>20</sup> ». Tout en tentant d'en imposer une conception préservant leur mandat, les eurodéputés se socialisent à la nouvelle raison participative. Fin 2007, le Parlement organise l'« Agora citoyenne », première rencontre d'ampleur avec le monde associatif invité à débattre avec des eurodéputés (expérience reconduite en 2008 et 2011). Les promoteurs du participationnisme parlementaire se recrutent surtout dans les rangs de la gauche et de



l'écologie. On peut ainsi mentionner le rôle déterminant joué dans ces diverses initiatives par Isabelle Durant (interrogée par les auteurs), femme politique belge (parti des Écolos), alors vice-présidente du Parlement européen (groupe Groupe des Verts/Alliance libre européenne).

Portée dans les milieux institutionnels de l'Union européenne au-delà même des agents les plus intégrationnistes, la raison participationniste accède finalement à la reconnaissance constitutionnelle lors des négociations du nouveau traité européen tout en la réinscrivant dans les modes habituels du gouvernement européen par le compromis et par la société civile constituée (Bouza Garcia, 2015, p. 144-157). En matière de participation, l'innovation majeure du traité négocié en 2007 concerne l'Initiative citoyenne européenne (ICE) qui, d'une certaine façon, confère la force légitimante du droit aux principes consignés dans le *Livre blanc* de 2001. Elle supplée les expériences de consultation ou de rencontre avec les eurocitoyens « ordinaires » soutenues par la commissaire Wallström qui sont progressivement abandonnées, jugées « coûteuses », « peu rentables politiquement », « touchant une poignée de citoyens » selon nos enquêtés de la Commission ou du Parlement. Plus sévère encore, ce constat dressé par un cadre de la Commission :

*« Les forums délibératifs, c'est du pipeau... de la pseudo-démocratie délibérative. Car faire vraiment de la démocratie délibérative, ça supposerait d'écouter, de prendre en considération ce qui est dit et d'agir dans le sens de ce qui a été dit. Ici, on n'écoute que les groupes de pression. Et même dans ces forums délibératifs, si vous regardez bien, il y a une surreprésentation des groupes de pression [avant de suggérer de revenir à une attention à ces seuls groupes de pression]. » (entretien avec un très haut fonctionnaire de la DG COMM, mai 2007)*

Finalement, le mérite de cette exploration intensive des dispositifs de délibération citoyenne aura été de montrer leur inanité politique et leur incapacité à résorber le déficit démocratique de l'Union européenne. Elle aura aussi permis de mettre à l'épreuve une rhétorique institutionnelle et une mise en instruments de la participation de la « société civile », plutôt que des masses citoyennes, à la gouvernance de l'Europe.

### **Mises à l'épreuve et domestication de la citoyenneté expérimentale**

L'expérience *Tomorrow's Europe* (dorénavant *T'sE*), organisée à Bruxelles en octobre 2007, illustre à la fois le savoir-faire mis à la disposition de l'Union européenne dans le management de la délibération citoyenne mais aussi son inadéquation avec la *stakeholderness* promue par la théorie gouvernancielle. Initié par le *think tank* Notre Europe, soutenu par la Commission européenne

(qui le finance à hauteur de 62 % dans le cadre du Plan D), accueilli par le Parlement européen et plébiscité par le CESE, *T'sE* est un « sondage délibératif paneuropéen » bénéficiant d'un financement de l'Open Society Institute de George Soros, de partenariats commerciaux (Allianz, Thalys), associatifs (EuropaNova, Les amis de l'Europe) et universitaires (European University Institute, Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionais). Là encore, l'événement est organisé sous le patronage scientifique d'un des concepteurs de la technique du sondage délibératif (voir encadré 3), le politiste américain James Fishkin, qui l'a fondée sur le postulat que la délibération de citoyens correctement informés débouche inéluctablement sur des opinions raisonnables et convergentes (Luskin *et al.*, 2002, p. 466). C'est à cette « obligation de résultat » l'émergence d'un consensus qu'est astreint *T'sE*. Il s'agit bien, pour les promoteurs du participationnisme européen, d'un premier exercice de délibération citoyenne rationalisée et administrée destinée à tester les potentialités d'une ingénierie réputée capable de produire des attitudes citoyennes *informées* de façon impartiale, *pondérées* sur le plan politique, *mesurables* et *interprétables* par la science (Aldrin, Hubé, 2011). Le « comité scientifique » de *T'sE* réunit d'ailleurs 17 universitaires (14 professeurs d'université et 3 chercheurs), membres des institutions les plus renommées de leur pays (EHESS, Sciences Po, Université libre de Bruxelles, Oxford, New York University) et d'Europe (Institut universitaire européen de Florence). Certains prolongeront leur implication dans le participationnisme européen en organisant des sondages délibératifs en Hongrie et en Italie (financements du 6<sup>e</sup> PCRD) et une nouvelle expérimentation paneuropéenne (7<sup>e</sup> PCRD) dont ils publieront l'analyse dans les revues de *European Studies* (Isernia, Fishkin, 2014 ; Isernia, Smets, 2014).

### **Encadré 3. James Fishkin, un entrepreneur international de délibération procéduralisée**

Docteur en science politique et en philosophie, James Fishkin est professeur à Stanford (département de communication) où il dirige le Center for Deliberative Democracy. Le concept du sondage délibératif repose sur l'idée que les citoyens, instruits d'une information claire et objective et placés dans un contexte favorable à la délibération, sont capables de formuler des choix politiques consensuels et rationnels (Fishkin, 1991). Le concept sert une entreprise de « restauration de la délibération » dans les démocraties. L'expérimentation scientifique rejoint aussi le projet d'une entreprise économique, celle du Center for Deliberative Democracy de Stanford qui a breveté son *deliberative polling*<sup>®</sup>. Entrepreneur avisé, Fishkin a su tirer profit des usages du participationnisme par différents régimes. Au printemps 2005, il a réalisé avec l'appui d'un universitaire chinois et sous la tutelle de responsables locaux du Parti communiste chinois une expérience de délibération populaire en Chine. L'universitaire se réjouit à cette occasion des qualités multiples d'une expérience « utilisant les sciences sociales pour consulter le public ; démocratique car elle donne la parole à un échantillon aléatoire et non

seulement aux cadres du parti et légale car ses résultats ont été présentés au Congrès du Peuple » (Fishkin et al., 2010, p. 446). Satisfactions qu'il publie systématiquement dans les revues académiques internationales de rang A donnant ainsi à son dispositif les meilleurs gages de scientificité.

Le « pluralisme », invoqué à tous les niveaux du protocole, fait l'objet d'une définition plutôt restrictive. Par exemple, dans les documents préliminaires d'information (*briefing material*), les participants se voient exposer de façon très polarisée les options alternatives sur deux grands dossiers européens : l'éventualité d'un système européen des retraites et l'approfondissement de la politique étrangère commune. Chacun de ces problèmes est présenté sous la forme d'une question synthétique suivie des principales propositions de solutions supposément présentes sur la scène politique européenne. Ce travail de synthèse et de cartographie des débats implique des choix de présentation et d'interprétation mais les organisateurs, pour anticiper toute critique, affirment :

« Tous les efforts possibles pour s'assurer qu'une grande diversité d'opinions sera représentée de manière égale dans ce document. Nous l'avons rédigé [ce (« *briefing material* »)] avec l'aide de bon nombre de nos partenaires, qui ont des avis divergents sur les thèmes abordés<sup>21</sup>. »

L'examen du procédé d'écriture de ce document indique que les rédacteurs ont fait appel à des responsables politiques situés de part et d'autre de l'axe gauche-droite mais en limitant ce « pluralisme » aux partis soutenant traditionnellement l'intégration européenne, afin d'éviter ce que les concepteurs du dispositif appellent les « enrôlements populistes » (Fishkin, 2006). Selon la même logique, les participants se voient contraints d'adopter une attitude consensuelle à toutes les étapes de l'expérience. Il s'agit d'incarner une démocratie idéale, dépouillée de « ses aspects négatifs »<sup>22</sup>. Lors de la séance inaugurale, il est rappelé que des désaccords peuvent surgir mais :

« Ces oppositions, ces questionnements ne doivent pas être considérés comme un problème. Ils sont au contraire source de fertilité, ils sont signe de la maturité du projet européen. Si et seulement si, toutefois, on prend la peine d'en délibérer vraiment<sup>23</sup>. »

Les animateurs des délibérations ont été formés pour éviter les confrontations et ont pour consigne de ramener systématiquement la discussion vers les seules questions et arguments formulés dans le *briefing material*. Le guide auquel ils doivent se référer précise encore qu'« éviter la confrontation est une tâche importante de l'animateur<sup>24</sup> ». Pour générer la convergence des opinions, l'ensemble du dispositif de sondage délibératif tend à euphémiser les oppositions sociales de genre, de classe ou de nationalité,

réduisant les participants à leur seule dimension statistique (voir encadré 4). Réunis par « clusters » d'une vingtaine de personnes, les 400 participants expriment leurs opinions, échangent des arguments pour rédiger ensemble, sous la houlette de l'animateur, une question que les organisateurs pourront éventuellement sélectionner afin qu'elle soit soumise aux « experts » siégeant à la tribune lors des séances plénières. La délibération consiste donc à formuler collectivement une question « constructive » et « non polémique » susceptible d'accrocher l'intérêt et donc aussi une réponse des experts.

#### **Encadré 4. Des « ambassadeurs d'Europe » peu ordinaires**

L'échantillon-test des 3 550 personnes qui acceptent de répondre au sondage *Tomorrow's Europe* en 2007 est sensiblement plus diplômé, à âge et profession égaux, et particulièrement intéressé par la politique que mène la population européenne. Parmi les 362 personnes présentes physiquement au sondage délibératif, les effets de sélection sociale se révèlent plus importants encore : les « non diplômés » ne représentent plus que 8,6 % du groupe, quand 57,7 % possèdent une formation universitaire. De plus, la différence statutaire de cet échantillon auto-sélectionné est évidente : 74,7 % des participants ayant fait le déplacement reconnaissent leur intérêt pour la politique et les affaires étrangères, 79 % se déclarent europhiles (contre, respectivement 54,9 % et 69,4 % de l'échantillon initial)<sup>25</sup>. Si les organisateurs insistent sur la représentativité de leur échantillon en minorant la différence entre les deux échantillons, une même différence de 3 points dans les opinions des participants entre les deux vagues devient alors « une *petite variation* mais *significative statistiquement* » quand il s'agit de montrer l'avènement d'une sphère publique européenne<sup>26</sup>.

Contrairement à d'autres dispositifs de concertation citoyenne, le sondage délibératif ne confère aucun pouvoir décisionnel à ses participants. Il ne comporte rien du fameux *empowerment*, procédé « par lequel un individu et/ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action lui permettant d'accéder au pouvoir individuel et collectif » (Biewener, Bacqué, 2011, p. 82). Il n'exige qu'un « engagement temporaire » au sein de cet échantillon européen. Si les organisateurs se félicitent « de mettre toute l'Europe dans une même pièce »<sup>27</sup>, l'assignation des rôles entre citoyens, d'un côté, représentants et experts professionnels, de l'autre, reproduit sous une forme modélisée les cadres habituels de la délégation (Bourdieu, 1984). Pourtant, l'« opinion publique européenne » qui s'exprime à travers ce procédé très artificiel donnera à la Commissaire Margot Wallström une « base populaire » pour prouver aux dirigeants du Conseil européen réunis quelques semaines plus tard à Lisbonne qu'il existe un fort « désir d'Europe » dans les opinions des pays membres (Aldrin, Hubé, 2011, p. 116-124).

## **La participation *politically safe* des citoyens**

Très onéreux et d'une rentabilité politique modique, ces dispositifs participatifs fondés sur un échantillon citoyen seront progressivement abandonnés. En même temps, ils démontrent de façon empirique l'efficacité des technologies de participation qui permettent de débattre des politiques publiques à l'abri des clivages militants *policy without politics*. Les auteurs qui s'intéressent à la démocratie délibérative ont déjà mis en avant cette euphémisation (voire la dénégation) de la confrontation par l'administration stratégique de l'ingénierie de délibération (Young, 2006). Ils pointent l'invisibilisation paradoxale du pluralisme pourtant constitutif de la démocratie dans des procédures délibératives exclusivement tendues vers le consensus et où la conflictualité sociale est réduite aux options alternatives classiques du libéralisme politique (Fraser, 2001, p. 149 ; Sunstein, 2003). Les expériences testées par les institutions de l'Union européenne dans les années 2000 permettent de donner une justification scientifique à la réduction du périmètre idéologique des participants. Elles permettent également d'entériner le resserrement du participationnisme institutionnel sur les seuls citoyens représentatifs d'intérêts organisés (Bouza Garcia, 2015) ou porteurs de questions légitimes. En établissant un lien direct entre les masses citoyennes et le Législateur européen, l'ICE constitue à la fois un symbole majeur de la démocratisation du système institutionnel de l'Union européenne mais aussi un instrument de sélection et de contention des opinions populistes ou extrémistes. Grâce à la nouvelle théorie du gouvernement européen qui lui sert de justification juridique et politique, l'ICE est présentée comme l'appareillage citoyen de la gouvernance, censé dissiper le fondement néo-corporatiste de cette dernière. Dans cette consécration du participationnisme d'institution de l'Union européenne, les laboratoires informels du réformisme européen ont, une nouvelle fois, joué un rôle décisif dans l'accomplissement.

### ***La labellisation scientifique d'un nouveau paradigme du pouvoir européen***

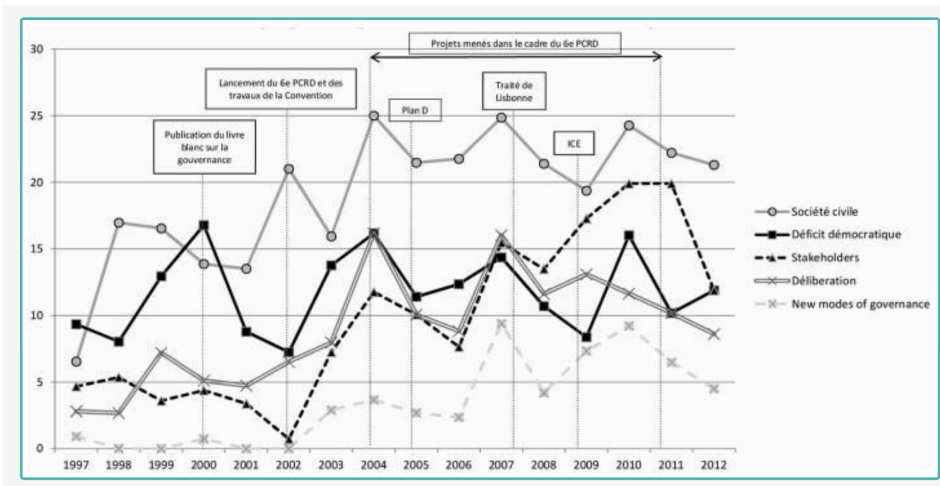
Le processus de création et d'institutionnalisation de l'Europe politique s'est opéré avec le renfort continu du monde académique dans ce courtage d'idées (Horn, 2008 ; Robert, Vauchez, 2010). La réforme participationniste de l'Union européenne s'inscrit dans cette tradition de coproduction : elle incorpore un appareillage théorique très sophistiqué, échafaudé autour du lexique de la « qualité de la démocratie » (responsabilisation, efficacité, transparence, participation) dont les visées évaluatives, normatives et prescriptives sont ici ajustées aux « problèmes » de l'Union

européenne. L'interpénétration des champs d'activités est facilitée par les nombreux espaces routinisés d'interaction et de sociabilité où devisent ensemble sur la réforme de l'Union européenne agents des institutions de l'Union européenne et représentants du monde académique. Les programmes de recherche (PCRD) et les conférences internationales (programmes Jean-Monnet, notamment) financés par l'Union européenne, mais aussi les rencontres organisées par les *think tanks* bruxellois (comme le Centre for European Policy Studies) en fournissent de multiples occasions. C'est là la matrice privilégiée de fabrication des nouveaux principes du gouvernement européen post-étatique, participatif et rationalisé pour répondre à la complexité des sociétés modernes où s'investissent des intellectuels désireux de dépasser les « vieilles lunes » (*sic*) de la démocratie représentative et du constitutionnalisme (Smismans, 2006a) pour trouver un mode opératoire à cette impérieuse légitimation supranationale (Neyer, 2012).

L'interdépendance d'activités relevant de champs partiellement autonomes (Gingras, 2002 ; Smith, 2014) est une affaire compliquée à sociologiser et ne peut se limiter aux seuls soupçons d'une recherche sur commande vivant de subsides contractuels. D'autant que les auteurs concernés ne se privent pas de critiquer les institutions de l'Union européenne et déploient parfois une analyse réflexive sur la possible contribution de leurs travaux aux stratégies de légitimation politique ou sur les conditions d'un usage scientifique des mots (d'ordre) de l'institution. Il reste que leur production sur la « nouvelle gouvernance européenne » contribue, par sa visibilité et son accumulation, à cette « matérialité » des discours d'institution sur le sujet (Foucault, 1971, p. 59). Les publications qui ont conféré une consistance scientifique à la nécessité d'une réforme du modèle de gouvernement de l'Union européenne ont bénéficié de financements européens. L'étude plus précise de trois revues des *European Studies* permet de mieux cerner cette relation ambivalente. Parmi les nombreuses revues de ce champ académique, nous avons constitué un corpus à partir du *Journal of European Public Policy* et *Journal of European Integration*, toutes deux dédiées aux *European Studies*, ainsi que *West European Politics*, revue de science politique comparée<sup>28</sup>. Ces trois titres font autorité dans leur domaine et représentent un corpus assez représentatif de cette production académique. Nous avons recensé et codé l'intégralité de leurs articles publiés sur la période 1997-2012, soit 2 627 articles. Nous avons exploré dans cette base la présence de mots propres au lexique de la « gouvernance démocratique » et de la « participation ». Cinq termes ou expressions ont été particulièrement étudiés : déficit démocratique, délibératif/délibération, *new modes of governance*, société civile et *stakeholder* – pour en suivre les occurrences<sup>29</sup> (voir graphique 1).



Graphique 1 - Proportions d'articles des trois revues contenant les termes



Certaines variations apparaissent clairement dans le lexique des articles. Le *déficit démocratique* fait ainsi l'objet d'une thématisation assez continue (de 7 à 17 % des articles) sur la période, avec des pics lors des années de scrutin européen (1999 et 2004) ou des années post-scrutin (2000 et 2010). Il en va de même pour *société civile*, notion inscrite à l'agenda de la recherche dès la fin des années 1990 (entre 14 et 25 % des articles à partir de 1998). Les trois autres termes plus normatifs sont très présents dans notre échantillon. Quasiment absents des trois revues avant 2002, leur occurrence croît régulièrement, en particulier après 2004 dans le sillage des recherches menées au titre du 6<sup>e</sup> PCRD lancé en 2002 et de sa priorité 7 : « Citoyens et gouvernance dans la société de la connaissance »<sup>30</sup> De façon plus générale, leur fréquence suit très directement l'agenda politique de l'Union européenne (Convention pour l'avenir de l'Union européenne en 2002, échec du TCE, lancement du Plan D en 2005), le traité de Lisbonne (2007) puis l'amorce de l'ICE (2009) constituant l'acmé de l'intrication entre les lexiques institutionnel et scientifique. Après 2010, ces mêmes travaux ont observé les évolutions du *participatory turn*, marqué par le retour au cœur du jeu de la société civile organisée. Certains spécialistes du régime politique européen y voient un « *representative turn* » (au sens d'une meilleure et plus saine représentation des gouvernés) (Arnold, Franklin, 2012 ; Bellamy, Kröger, 2013 ; Kröger, Friedrich, 2013).

Parmi les différents projets de recherche, *NewGov* (pour *New Modes of Governance*), coordonné depuis l'Institut Universitaire Européen de Florence par Adrienne Héritier, illustre plus parfaitement encore la conjonction des lexiques et le parallélisme des agendas. Les chercheurs de *NewGov* possèdent tous un fort capital institutionnel européen (IUE, PCRD, fonds et labels Jean Monnet) et siègent dans les comités de plusieurs revues enracinées dans les *European Studies*. En 2013, 7 chercheurs de *NewGov* sont membres de l'*editorial board* du *Journal of European Public Policy*, 6 dans celui de *West European Politics* (un seul étant présent dans les deux). Les

chercheurs de ce programme publient 33 articles entre 2006 et 2011 dans ces trois revues, dont un numéro spécial du *Journal of European Public Policy* en 2007 (Schmidt, 2007). On peut noter ici la relative indépendance critique de ces auteurs à l'égard des positions défendues par les institutions de l'Union européenne. Certaines de leurs analyses déconstruisent, voire rudoient le tournant participatif en cours (Smismans, 2008 ; Cram, 2011), soulignant la faiblesse conceptuelle de la nouvelle « gouvernance » ainsi que sa normativité sans toutefois révoquer les perspectives ouvertes par ce concept (Schmidt, 2007 ; Treib *et al.*, 2007 ; Bartolini, 2010). Dans le même ordre d'idées, on pourrait évoquer le projet CONNEX (« Connecting Excellence on European Governance ») dirigé depuis le MZES de l'Université de Mannheim par Beate Kohler-Koch pour qui « *efficiency and democratic accountability is needed because it is the very foundation of legitimate governance* ». Là encore, ce projet a pu publier au cours de la période un numéro spécial, coordonné par Ronald Holzacker, du *Journal of European Integration* (29(3), 2007) portant sur « *Democratic Legitimacy and the European Union* » et un autre coordonné par Antje Wiener du *Journal of Comparative European Politics* (5(1), 2007) portant sur « *Contested Meanings of Norms - The Challenge of Democratic Governance Beyond the State* ». Plusieurs des chercheurs du premier ont collaboré au second. Si ces deux projets méritent attention, c'est qu'ils représentent des formes idéales-typiques de travaux à la normativité assumée autour de la question de la recherche du « bon gouvernement ».

À comprendre la théorie qui se fait jour à travers les travaux de la Cellule de prospective puis ces programmes de recherche, la démocratie semble pouvoir se réduire à la gestion de problèmes sectoriels, contingents et non permanents qui peuvent être résolus par l'appel aux meilleurs experts et aux « bons représentants » de la société civile. Dans cette perspective, la démocratie est réputée « de qualité » quand elle repose sur une ingénierie optimale, c'est-à-dire sur « plus de délibération » avec des *stakeholders* soigneusement choisis pour leur expertise, quand bien-même ils s'avèreraient « moins représentatifs de l'ensemble de la société » (Dehousse, Lebessis, 2003, p. 122). À côté des héritages des « vieilles démocraties européennes », le régime de l'Union européenne, il s'agit donc de valoriser l'innovation et les « promesses » des dispositifs expérimentaux (Bovens, 2007, p. 116 ; Neyer, 2012). Dans la mise en ordre discursif du modèle gouvernancier de l'Union européenne, les *social scientists* façonnent le corpus d'une nouvelle idéologie dominante, c'est-à-dire d'une doctrine « faite chose, pour faire des choses » (Bourdieu, Boltanski, 2008, p. 104). Certains prescrivent une division du travail scientifique susceptible d'atteindre cet objectif :

« La théorie normative devrait donc s'inspirer de – et être mise à l'épreuve par – ces analyses empiriques produites par des politologues et des sociologues, tandis que les juristes devraient eux aider à réduire la distance entre l'idéal théorique et le cadre légal des institutions existantes. » (Smismans, 2006b, p. 10 – notre traduction)

L'auteur de cet extrait a participé en 1998 à la rédaction d'un rapport commandé par le CESE. Comme lui, bon nombre de spécialistes défendent une hybridation des modèles démocratiques ou, tout du moins, un dépassement de la démocratie représentative. Surtout, cette inventivité institutionnelle est justifiée au regard de la plasticité du système décisionnel européen, plasticité érigée en propriété singulière du processus d'intégration. La rhétorique utilisée est celle du défi et de l'esprit pionnier. « Ces *new modes of governance* nous enjoignent à reconsidérer ce que nous acceptons comme les limites du constitutionnalisme démocratique » (*ibid.*, p. 65). Les auteurs insistent sur cette « rupture » historique pour valoriser un nouveau système : la *Directly-Deliberative Polyarchy* (DDP) (Joerges, Dehousse, 2002)<sup>31</sup>. À la lecture de l'ensemble de ces recherches, la place des citoyens n'est ni un préalable, ni un horizon. Comme l'écrivent les auteurs du rapport *NewGov* :

« Dans un premier temps, les nouveaux modes de gouvernance peuvent pratiquer une forme de participation des *stakeholders*. Dans un second temps, ils peuvent être liés en retour et rendre compte aux gouvernements démocratiquement élus. [...] Seule la première forme de contrôle démocratique permettrait d'assurer une responsabilité démocratique au sens strict du terme. » (Héritier, Lehmkuhl, 2010, p. 71)

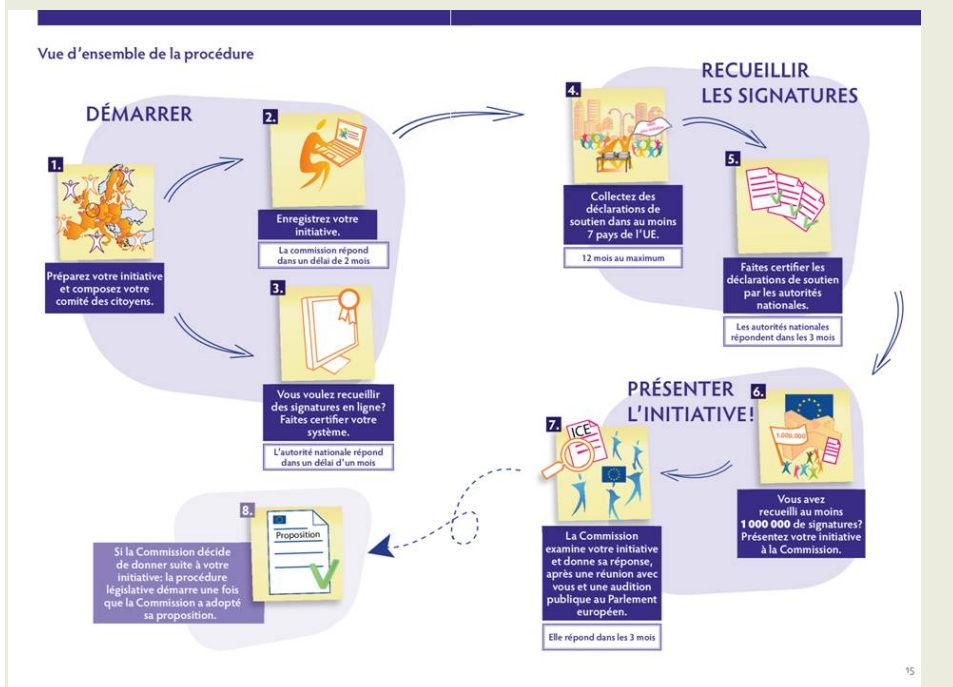
Pour la plupart de ces auteurs, la participation des citoyens européens est un « objet de désir » mais doit s'opérer dans un espace préalablement dépolitisé, c'est-à-dire une délibération de laquelle sont exclues les « tentations populistes » entendues ici comme l'affirmation structurée d'une conflictualité sociale, partisane ou idéologique (Clarke, 2013).

### **L'ICE : une consécration des professionnels de la représentation citoyenne**

Cinq ans plus tard, l'ICE consacre la procéduralisation de la participation citoyenne en instaurant une démocratie européenne de *stakeholders*. Interpellation non contraignante pour la Commission, l'ICE comporte cependant des contraintes explicites et d'autres plus implicites pour ceux qui souhaiteraient la mettre à profit pour faire valoir leur cause auprès de l'Union européenne (voir encadré 5). S'engager dans une ICE suppose la maîtrise d'un savoir-faire technique, l'appui d'une structure organisationnelle mais aussi la détention de ressources relationnelles et institutionnelles considérables qui semblent les limiter aux seuls lobbies et organisations professionnalisées de la société civile européenne. C'est ce que tend à montrer la structuration de l'activité pétitionnaire autour de plates-formes (European Youth Forum, European Civic Forum) déjà bien installées dans le paysage

participatif bruxellois (European Citizen Action Service) (Greenwood, 2012). Les premières analyses de la recevabilité des ICE par la Commission confirment par ailleurs que cette dernière favorise les pétitions présentant des positions consensuelles aux dépens des non conflictuelles (Bouza Garcia, 2012, p. 347)<sup>32</sup>. Filtré selon la même philosophie de refoulement des « enrôlements populistes », le moyen de revendication politique offert aux citoyens de l'Europe est en outre sérieusement compliqué par la barrière du nombre de signatures à atteindre. Résultat : début 2015, pour 29 ICE jugées acceptables par la Commission (sur 49 présentées), uniquement 3 avaient pu atteindre le million de signatures requis.

### Encadré 5. « How to organise an Initiative »



Sources : Commission européenne, *Guide to the European Citizens' Initiative*, novembre 2011, p. 14-15.

Le lancement officiel de l'ICE par la Commission, le 26 janvier 2012, lors de l'événement *Warming Up for the Citizen's Initiative* est une parfaite illustration de l'enclosure sociale du monde des coproducteurs de l'ICE. Le Commissaire Šefčovič inaugure ce jour-là le site officiel de l'ICE qui a pour slogan : « *You can set the agenda* ». Sont appelés à la tribune les principaux *stakeholders* de la procédure ICE : *think tanks* pro-européens, sites d'information dédiés aux affaires européennes (Euractiv) et prestataires privés de plates-formes en ligne (Facebook, Google, Dailymotion, Twitter, Gardner group). Erika Mann, responsable des Affaires européennes de Facebook, ouvre ainsi son intervention :

« Nous sommes déjà partenaires. Nous pouvons vous aider à défendre les valeurs publiques. Nous ne donnons pas d'argent mais nous avons

des services spécialisés dans les valeurs publiques prêts à vous aider<sup>33</sup>. »

Ces propos appellent deux niveaux de lecture. Le premier, littéral, est politique. Eurodéputée pour le SPD de 1994 à 2009, Mann incarne une ligne sociale-démocrate tournée vers la participation citoyenne. Le second, plus configurationnel, touche à l'univers des relations publiques à Bruxelles. Surnommée « *Miss America* » par ses collègues du parti, écartée des listes SPD aux européennes de 2009, active depuis longtemps dans le domaine des technologies informatiques, la lobbyiste de Facebook est engagée dans le combat contre la directive sur la protection des données personnelles annoncée la veille par la Commissaire Viviane Reding (informations *Die Zeit*, 2/10/2013). Les « partenaires » économiques de poids qui se partagent la tribune avec Mann n'ont rien de simples militants du web. Ces représentants des entreprises de médias sociaux sont tous bien introduits dans le monde des affaires européennes. Simon Hampton, pour Google, diplômé d'Oxford et du King's College, a débuté sa carrière au *UK Foreign Office*, est passé par la Commission avant de travailler à la City, chez Time Warner, ou chez AOL et Belgacom comme lobbyiste européen. Christophe Leclercq dirige le média du monde européen *EurActiv* après avoir, lui aussi, travaillé à la Commission sur les questions de « société d'information ». Moins directement lié au monde européen, le secrétaire général de DailyMotion, Guisepppe de Martino, possède une longue expérience des questions de l'économie numérique (en tant que directeur juridique d'AOL France et comme président de l'Association des services internet communautaires et avant cela de l'Association des fournisseurs d'accès et de services Internet) et des médias pan-européens (direction juridique d'ARTE). Les deux derniers acteurs invités ont eux aussi une expérience politique. Colin Crowell de Twitter a travaillé à la Chambre des représentants aux États-Unis d'Amérique où il est reconnu comme un expert des lois de régulation du marché des télécommunications numériques (information *Washington Post*, 19/05/2010). Mark P. McDonald, vice-président de Gartner Group société productrice de Cloud, a été durant cinq ans vice-président de la Connecticut National Bank (devenue depuis Bank of America). Au cours de cet événement, ils n'ont de cesse de rappeler leur seul engagement citoyen pour l'ICE... pour lesquels leurs plates-formes respectives offrent des outils « citoyens » et « désintéressés ».

Un événement identique organisé à Paris quelques mois plus tard (le 29 juin) confirme, en creux, que la réussite d'une ICE nécessite une bonne intégration au monde des affaires publiques européennes ainsi que la maîtrise d'un ensemble de techniques dans les domaines de la communication, du *networking* et du *fundraising* qui se trouve illustrée dans une « boîte à outils » d'une ICE réussie, présentée lors de la conférence (Toute l'Europe, 2012, p. 16).

« Les compétences de "lobbyiste" représentent [...] la base du montage d'une initiative réussie même si l'enjeu doit également être de s'intégrer

à un mouvement social ou/et un mouvement d'opinion. Tout ceci avec pour ligne de mire la récolte du million de signatures en un an. Un challenge nécessitant de mobiliser des ressources et des moyens propres aux lobbyistes. » (*ibid.*, p. 10)

Le paradoxe de ces dispositifs réside dans le fait que l'on attend des participants qu'ils effacent leurs ancrages politiques, quand ce ne sont pas leurs coordonnées sociales afin de garantir de faire place à une conception idéelle de la société civile européenne. Quand les institutions de l'Union européenne font référence à la « société civile », c'est à une acception institutionnelle *ad hoc* de cette dernière, synonyme de CESE, qu'elles font mention. La « société civile » mobilisée pour les événements de Bruxelles et de Paris témoigne de cette professionnalisation des *stakeholders* de la politique européenne. L'analyse de la liste des 437 personnes présentes au lancement des ICE à Bruxelles (voir tableau 1) révèle que les représentants de cette « société civile » représentent 44,4 % de l'assistance, tandis que les membres des institutions européennes et nationales en représentent 39,6 %<sup>34</sup>. Les entrepreneurs de la cause européenne (9,6 %) et/ou participative (6,6 %) représentent eux près d'un membre sur six (16,2 %). Un dernier groupe d'entrepreneurs de cause est composé des défenseurs de causes éthiques, non spécifiquement européennes, comme OxFam, Greenpeace, l'association de lutte contre l'illettrisme, etc. (13,7 %). Les universitaires ne sont pas absents (12,6 %). Au total, seuls 15 individus apparaissent avec la seule qualité de « citoyen » (3,4 %). Telle est la « société civile » réunie à Bruxelles en janvier 2012 pour le baptême public de l'ICE.

**Tableau 1 - Individus présents lors du Warming Up for the Citizens' Initiative, Commission européenne, 26 janvier 2012**

N=437	N=	%	N=	%
<b>Institutions européennes</b>				
Commission européenne	49	11,2	<b>98</b>	<b>22,4</b>
Parlement européen	29	6,6		
CESE	6	1,4		
Comité des Régions	6	1,4		
Autres	8	1,8		
<b>Institutions politiques nationales</b>				
Représentations nationales	11	2,5	<b>75</b>	<b>17,2</b>
Parlements nationaux	5	1,1		
Ministères	35	8		
Autres	24	5,5		
<b>Stakeholders</b>				
Partis Politiques/Syndicats	10	2,3	<b>194</b>	<b>44,4</b>



Entrepreneurs cause européenne	42	9,6		
Entrepreneurs cause participative	29	6,6		
Autres entrepreneurs de cause	60	13,7		
Entreprises et groupes d'intérêts	28	6,4		
Cabinets	25	5,7		
<b>Autres</b>				
Université	55	12,6	<b>70</b>	<b>16</b>
Individus	15	3,4		

Sources : nos calculs d'après listing des personnes présentes et enregistrées.

Parmi les groupes présents ce jour-là à Bruxelles, plusieurs se retrouveront associés à des pétitions européennes jugées acceptables par la Commission. Trois groupes d'acteurs et de causes peuvent être identifiés, même si aucun ne réussira à réunir le million de signatures. Le premier se recrute parmi les principaux entrepreneurs du participationnisme européen. L'ICE « *Let me vote* », enregistrée une première fois en mai 2012, déposée à nouveau début 2013, est soutenue par des associations pro-européennes (le mouvement fédéraliste européen) ou participatives (Debating Europe, Democracy International) et par les institutions de l'Union européenne elles-mêmes *via* des financements accordés à ces associations. Le second groupe est celui de l'ICE « Directive européenne sur les vaches laitières », enregistrée le 10 mai 2012, et faisant suite à la mise à l'agenda de la santé animale consécutive à un Eurobaromètre dédié à ce sujet par la Commission (Law, 2009). Elle est déposée par des entrepreneurs de cause que l'on qualifiera de généralistes, au sens où ils ne sont pas spécifiquement européens (Société mondiale pour la protection des animaux et Compassion in World Farming), appuyés par une marque internationale de crèmes glacées. Enfin, les acteurs d'une troisième ICE représentent une cause sur le territoire européen, mais non communautaire : « Pour une éducation européenne de qualité pour tous », enregistrée le 10 mai 2012. Cette ICE réunit essentiellement des associations membres du *Movement for an European Education Trust*. Des trois ICE, celle-ci n'est ni soutenue par des institutions communautaires, ni par un groupe économique. Ces trois exemples illustrent le type de management participatif auquel prédispose l'ICE : une gestion dépolitisée, technicisée et sectorisée de « causes » bien peu polémiques.

## Conclusion :

### Une démocratie de *stakeholders* ?

En joignant les principes néo-managériaux de la « gouvernance » et les vertus légitimantes de la participation citoyenne, l'ICE parachève l'instauration du « nouveau mode de gouvernement » de l'Union européenne. Déclinaison de cette démocratie des relations publiques (Davis, 2002) qui, là comme ailleurs, tend à redéfinir l'espace décisionnel mais aussi le lien démocratique au périmètre de la représentation organisée et professionnalisée, ce mouvement refonde le principe de la délégation politique au profit des professionnels de la politique (élus, hauts fonctionnaires), des experts labellisés et des permanents de la société civile institutionnalisée. Le tour de force des entrepreneurs de cette réforme est d'avoir progressivement déplacé le paradigme de la représentation, depuis le contrat de la représentation démocratique classique vers une concertation procéduralisée fondée sur la *stakeholderness*. Trouvant des appuis dans les prescriptions du pragmatisme managérial et des savoirs de gouvernement puis dans la normativité de la nouvelle théorie de la démocratie, ils ont saisi l'opportunité des crises du modèle institutionnel européen pour proposer une refondation des principes de légitimation d'un pouvoir bureaucratique (Neyer, 2012). La contribution des agents non institutionnels à ce processus repose sur des logiques diverses d'intéressement au réformisme européen : par conviction, par intérêt (accès direct aux espaces de la décision, reconnaissance et labellisation institutionnelles, attributions de subventions et financements. Tout se passe comme si ce processus de conversion théorique et politique de l'Union européenne au participationnisme s'était échafaudé en parvenant à concilier, une nouvelle fois, la main gauche de l'Europe politique (celle d'une « Europe des peuples », portée par les partis et organisations attachés au dialogue social et par une société civile éthique et progressiste) et sa main droite (celle d'une « Europe du marché », pragmatique, tournée vers les acteurs économiques et les groupes d'intérêts), en mettant au cœur du jeu une société civile « basée sur la coopération avec les institutions bien plus que sur la contestation » (Bouza Garcia, 2015, p. 20). De ce point de vue, la contiguïté du participationnisme d'institution de l'Union européenne avec le registre sémantique et opérationnel du *New Public Management*<sup>35</sup> demeure frappante, tant le nouveau style du gouvernement européen, derrière les justifications et narrations de son historiographie officielle, peut s'analyser comme un dispositif de gouvernementalité d'inspiration néo-libérale (transparence des procédures et mise en concurrence des intérêts).

## Bibliographie

- ALDRIN, Ph., HUBÉ, N. (2011), « “Devenir les ambassadeurs de l’Europe” Une lecture politique de la première expérience de démocratie délibérative européenne », *Politique européenne*, 34, p. 195-134.
- ARNOLD, C., FRANKLIN, M. N. (eds) (2012), « Assessing Political Representation in Europe », *West European Politics*, 35(6)
- BARTOLINI, S. (2010), « New modes of European Governance: An Introduction », in HERITIER, A., RHODES, M. (dir.), *Governing in the Shadow of Hierarchy*, Palgrave Macmillan, p. 1-18
- BELLAMY, R., KRÖGER, S. (dir.) (2013), “Representation and Democracy in the EU: Does one come at the expense of the other?”, *Journal of European Integration*, 35(5).
- BERNY, N. (2014), « Les entrepreneurs de coalition d'ONG à Bruxelles. Une approche diachronique des processus de mobilisation des ressources », *Gouvernement et action publique*, 3(1), p. 75-106.
- BEZES, Ph. (2012), « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du *New Public Management* en France depuis les années 1970 », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 193, p. 16-37.
- BIEWENER, C., BACQUÉ, M.-H. (2011), « Empowerment, développement et féminisme : entre projet de transformation sociale et néolibéralisme », in BACQUÉ, M.-H., SINTOMER, Y. (dir.) *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- BOURDIEU, P. (1984), « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, p. 49-55
- BOURDIEU, P., BOLTANSKI, L. (2008), *La production de l'idéologie dominante*, Paris, Demopolis (1976).
- BOUZA GARCIA, L. (2012), « New Rules, New Players? The ECI as a Source of Competition and Contention in the European Public Sphere », *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3).
- BOUZA GARCIA, L. (2015), *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- BOVENS, M. (2007), “New Forms of Accountability and EU-Governance”, *Comparative European Politics*, 5.
- CLARKE, J. (2013), « In Search of Ordinary People: The Problematic Politics of Popular Participation », *Communication, Culture & Critique*, 6(2), p. 208-226.
- COEN, D., RICHARDSON, J. (eds) (2009), *Lobbying the European Union : Institutions, Actors and Issues*, Oxford, Oxford University Press.
- COHEN A., KNUDSEN, A.-C. (dir.) (2012), « L’institutionnalisation du Parlement européen », *Cultures & Conflits*, 85-86.
- COMMISSION EUROPEENNE (2001), « Gouvernance européenne : un livre blanc », COM(2001) 428 final.
- CRAM, L. (2011), „The importance of the temporal dimension: new modes of governance as a tool of government”, *Journal of European Public Policy*, 2011, 18(5), p. 636-653.
- CRESPIY, A., RAVINET, P. (2014), « Les avatars du néo-libéralisme dans la fabrique des politiques européennes », *Gouvernement et action publique*, 3(2), p. 9-29.
- CROMBEZ C. (2003), « The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing ? », *European Union Politics*, 4(1), p. 101-120.
- DAVIS, A. (2002), *Public Relations Democracy. Public Relations, Politics and the Mass Media in Britain*. Manchester, Manchester University Press.
- DE LASSALLE, M., GEORGAKAKIS, D. (2007), « *La nouvelle gouvernance européenne* ». *Les usages politiques d'un Livre blanc*, Strasbourg, PUS.
- DE SCHUTTER, O., LEBESSIS, N., PATERSON, J. (dir.) (2001), *La gouvernance dans l'Union européenne* (coll. « Les Cahiers de la Cellule de Prospective »), Luxembourg,

OPCE.

- DEHOUSSE, R. (2001), « Les institutions européennes en quête de légitimité : nécessité d'une approche privilégiant la procédure », in DE SCHUTTER, O., LEBESSIS, N., PATERSON, J. (dir.) *La gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPCE, p. 185-205.
- DEHOUSSE, R., LEBESSIS, N. (2003), « Peut-on démocratiser l'expertise ? », *Raisons politiques*, 10.
- DOBRY, M. (1986) *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP.
- DUFOURNET, H. (2014), « Quand techniciser c'est faire de la politique "sans le dire" », *Gouvernement et action publique*, 3(1), p. 29-49.
- ERIKSEN E. O, FOSSUM J. E. (2000), « Post-National Integration », in ERIKSEN E. O, FOSSUM J. E. (eds.), *Democracy in the European Union : Integration Through Deliberation ?*, Londres, Routledge.
- FISHKIN, J. S. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press.
- FISHKIN, J. S. (2006), « A reaction for Notre Europe to Andrew Moravcsik's article », *Notre Europe. Etudes et recherches*.
- FISHKIN, J. S., HE, B., LUSKIN, R.S., SIU, A. (2010), « Deliberative Democracy in an Unlikely Place : Deliberative Polling in China », *British Journal of Political Science*, 40, p. 446.
- FOUCAULT, M. (1971), *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard.
- FRASER, N. (2001), « Repenser la sphère publique : une contribution à la critique de la démocratie telle qu'elle existe réellement », *Hermès*, 31, p. 149.
- GEORGAKAKIS, D. (2007), « La gouvernance de la gouvernance. La politique du livre blanc et les paradoxes du leadership de la Commission européenne », in DE LASSALLE, M., GEORGAKAKIS, D. (dir.) « *La nouvelle gouvernance européenne* ». *Les usages politiques d'un Livre blanc*, Strasbourg, PUS.
- GEORGAKAKIS, D. (dir.) (2012), *Le Champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique de l'UE*, Paris, Economica.
- GINGRAS, Y. (2002), « Les formes spécifiques de l'internationalité du champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 141-142, p. 31-45.
- GREENWOOD, J. (2012), « The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations », *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), p. 325-336.
- HARLOW, C. (2002), *Accountability in the European Union*, Oxford University Press.
- HÉRITIER, A., LEHMKUHL D. (2010), « Governing in the Shadow of Hierarchy. New Modes of Governance in Regulation » in HÉRITIER, A., RHODES, M. (dir.) *Governing in the Shadow of Hierarchy*, Palgrave Macmillan.
- HERMET, G. (2004), « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54(1), p. 159-178.
- HORN, L. (2008), « Organic Intellectuals at Work? The Role of the High Level Group of Company Law Experts » in VAN APELDOORN, B., DRAHOKOUPIL, J., HORN, L. (dir.) *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance : from Lisbon to Lisbon*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 125-141.
- ISERNIA, P., FISHKIN, J. S. (dir.) (2014) « Can European elections be deliberative? The 2009 Europolis deliberative poll », *European Union Politics*, 15 (3).
- ISERNIA, P., SMETS, K. (2014) « Revealing preferences: Does deliberation increase ideological awareness among the less well educated? », *European Journal of Political Research*, 53 (3), p. 520-540
- JOANA, J., SMITH, A. (2002) *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- JOBERT, B. (1994), *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan
- JOERGES, C., DEHOUSSE, R. (2002), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press.

- KRÖGER S., FRIEDRICH, D. (dir.) (2013), "The representative turn in EU studies", *Journal of European Public Policy*, 20(2).
- LAURENS, S. (2015) *Les Courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone.
- LAW, J. (2009), « Seeing Like a Survey », *Cultural Sociology*, 3, p. 239-256.
- LUSKIN, R. C., FISHKIN, J.S., JOWELL, R. (2002), « Considered Opinions : Deliberative Polling in Britain », *British Journal of Political Science*, 32, p. 466.
- MASSARDIER, G., SABOURIN, E., LECUYER, L., DE AVILA, M.L. (2012), « La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas », *Participations*, 2, p. 78-102.
- MAYNTZ (R.), 1996, « Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie », *Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte*, 26, p. 148-168.
- MICHEL, H. (2005), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, PUS.
- MICHEL, H. (2007), « La « société civile » dans la « gouvernance européenne » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, p. 30-37.
- MUDGE, S., VAUCHEZ, A. (2012), « State-building on a Weak Field. Law, Economics and the Scholarly Production of Europe », *American Journal of Sociology*, 118 (2), p. 449-492.
- MULLER, P. (1995), « L'espace européen des politiques publiques », in MENY, Y., MULLER, P., QUERMONNE, J.-L. (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 1-15.
- NEUMAYER, L. et al. (dir.) (2008), *L'Europe contestée - Espaces et enjeux des positionnements contre l'intégration européenne*, Paris, Michel Houdiard.
- NEYER, J. (2012), *The Justification of Europe. A Political Theory of Supranational Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- PAPADOPOULOS (Y.), 1999, « Gouvernance, coordination et légitimité dans les politiques publiques », *Robert-Schuman Centre Working Paper*, European University Institute, Florence 99/20.
- PETERS, G., PIERRE, J. (1998), « Governance Without Government ? Rethinking Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), p. 223-243.
- PETERSON, J., BOMBERG, E. (1996), « The Santer Era : The European Commission in Normative, Historical, and Theoretical Perspective », *Journal of European Public Policy*, 6(1), p. 46-65.
- ROBERT, C. (2010) « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche », *Politique européenne*, 32, p. 7-38
- ROBERT, C., VAUCHEZ, A. (dir.) (2010), « L'académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, 89(1).
- SABATIER, P. A., JENKINS-SMITH, H. C. (eds.) (1993), *Policy Change and Learning*, Boulder, Westview Press.
- SAURUGGER, S. (2010), « The Social Construction of the Participatory Turn: The Emergence of a Norm in The European Union », *European Journal of Political Research*, 49(4), p. 471-495.
- SCHARPF, F. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic ?*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- SCHMIDT, S. (2007), « Mutual recognition as a new mode of governance », *Journal of European Public Policy*, 14(5), 2007, pp. 667-681.
- SCHMIDT, S.S. (dir.) (2007), « Special Issue: Mutual recognition as a new mode of governance », *Journal of European Public Policy*, 14(5).
- SMISMANS, S. (2006b), « Civil society and European Governance : from concepts to research agenda », in SMISMANS, S. (ed.), *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- SMISMANS, S. (2008), « New Modes of Governance and the Participatory Myth », *West European Politics*, 31(5), p. 874-895.

- SMISMANS, S. (ed.) (2006a), *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- SMITH, A. (2013) « Négociier dans l'Union européenne. Une pratique fortement institutionnalisée », in PETITEVILLE, F., PLACIDI-FROT, D. (dir.), *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 373 à 394.
- SMITH, A. (2014), « Usages scientifiques de la crise de 2008 et suite. Le cas des *European Studies* », *Politique Européenne*, 44, p. 124-151.
- STOKES, S.C., MANIN B., dir. (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SUNSTEIN, C.S. (2003), « The Law of Group Deliberation », in James S. Fishkin, Peter Laslett P., Ed., *Debating Deliberative Democracy*, Malden, p. 80-101.
- THOMAS, C., TORBJÖRN, L., (dir.) (2007), *The Role of Committees in the Policy- Process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- TOPALOV, C. (dir.) (1999) « « Les "réformateurs" et leurs réseaux : enjeux d'un objet de recherche » in TOPALOV, C. (dir.) *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris, Editions de l'EHESS.
- TOUTE L'EUROPE (2012), *Comment communiquer sur l'Initiative citoyenne européenne*, Rapport Final de la Conférence du 29 juin, Paris, p.16.
- TREIB, O., BÄHR, H., FALKNER, G. (2007), « Modes of governance: towards a conceptual clarification », *Journal of European Public Policy*, 14(1), p. 1-20.
- VAUCHEZ, A. (2013), *L'Union par le droit. L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- WEISBEIN, J. (2003), « Sociogenèse de la "société civile européenne" », *Raisons politiques*, 2, p. 125-137.
- YOUNG, I.M. (2006), « Activist Challenges to Deliberative Democracy », in FISHKIN, J. S., LASLETT, P. (eds.) *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, p. 102-120.