



HAL
open science

Espace public européen

Philippe Aldrin

► **To cite this version:**

Philippe Aldrin. Espace public européen. Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne
Dir. Véronique CHARLÉTY, Michel MANGENOT, Christian MESTRE, Sylvain SCHIRMANN
(dir.), 2017. halshs-04048478

HAL Id: halshs-04048478

<https://shs.hal.science/halshs-04048478>

Submitted on 27 Mar 2023

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, « *Espace public européen* »,
in Véronique CHARLÉTY, Michel MANGENOT, Christian MESTRE, Sylvain
SCHIRMANN (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne*, Louvain-
la-Neuve, Larcier, 2017.

Espace public européen

Des premières négociations engagées dans le sillage du Plan Schuman jusqu'aux débats plus récents sur la « nouvelle gouvernance européenne » (DE LASSALLE, M., GEORGAKAKIS, D., 2008), la théorie a continûment joué un rôle déterminant dans la fabrication et la légitimation du gouvernement de l'Union européenne. Souvent, d'ailleurs, les emprunts à la science sont, sinon explicites, du moins aisément décelables dans les textes officiels produits par ses institutions. On le sait, la théorie politique (fonctionnalisme de David Mitrany, puis néofonctionnalisme d'Ernst Haas) a fortement marqué l'esprit des « pères fondateurs » de l'Europe. Mais d'autres champs académiques, tels ceux de l'histoire et de l'économie, n'ont eux aussi jamais cessé d'inspirer les voies et méthodes du projet d'unification (ROBERT, C., VAUCHEZ, A., 2010). La question du lien entre les Européens et l'Union ne fait pas exception. Qu'il s'agisse de mesurer les attitudes du grand public à l'égard des politiques et institutions communautaires, de mettre en œuvre une politique d'information ou encore d'améliorer la couverture médiatique de la vie politique européenne, les *political scientists* produisent, depuis loin, diagnostics et préconisations prisées des responsables communautaires. Depuis deux décennies, ces « problèmes » déjà bien ressassés ont été réinvestis dans une conceptualisation proprement communautaire de l'espace public. Celle-ci constitue aujourd'hui une pièce centrale de la théorie de la gouvernance élaborée par les institutions de l'Union.

Former et informer l'opinion : genèse d'une obsession européenne

Dès les années 1950, l'information et la formation de l'opinion sur le processus d'intégration est à l'ordre du jour des responsables de la CECA. Dans ses conclusions, le groupe de travail de l'Assemblée commune, chargé en 1956 d'examiner le « problème de l'information de l'opinion publique », exprime le problème dans ces termes : « Aucune politique n'est viable si elle ne correspond pas à un courant réel de l'opinion publique [...]. Bien plus, la formation d'une opinion publique nous incombe. Après avoir créé un commencement d'Europe, il nous faut des Européens » (CEAB 2/321 CECA, Doc. 2/1955-1957). Le début des années 1960 voit se structurer autour de Jacques-René Rabier (ancien responsable du Service d'information de la Haute autorité, et alors directeur du Service de presse et d'information commun aux trois Communautés) un groupe informel de spécialistes de ces questions. Composé de chercheurs (les Français Jean Stoetzel, Hélène Riffaut, bientôt l'Américain Ronald Inglehart et l'Allemand Hermann Schmidt) et de professionnels (agents des instituts de sondages) tous spécialisés dans l'étude comparative des attitudes politiques, ce groupe préfigure le programme Eurobaromètre que la Commission lancera, avec un succès durable, à partir de 1973 (ALDRIN, Ph., 2010). Le programme Eurobaromètre (EB) se décline principalement en « EB standards » (sondages

omnibus contenant des questions récurrentes dites « *trend-trend* ») et en « EB spéciaux » (questionnaires plus ciblés administrés à la demande des directions générales de la Commission). En quarante ans, les résultats ainsi publiés par la Commission font exister une « opinion publique européenne » dont les humeurs sont auscultées enquête après enquête.

Parallèlement à cette métrique de l'opinion, une politique d'information communautaire est précocement mise en œuvre. Là aussi, les relations avec la théorie académique sont étroites. Ainsi, dans le cours qu'il donne en 1965 à l'Institut d'études européennes de Bruxelles, Rabier développe une analyse systémique et diffusionniste de l'information de l'opinion européenne en s'appuyant sur les travaux de Jean Stoetzel, Paul Lazarsfeld et David Easton. Deux ans plus tard, sa DG, la DG X, fait bientôt traduire en français (alors principale langue de travail à Bruxelles) les travaux de Leon Lindberg et Ronald Puchala qui font des « attitudes psychopolitiques » et de l'adhésion des populations le nouveau sésame de l'intégration politique. La politique d'information s'inspire expressément des thèses lazarsfeldiennes (fondées sur la « *two-step flow of communication* ») et le rôle-clé des « *opinion leaders* »). Elle repose ainsi sur un principe de division des tâches d'information-communication au sein des institutions communautaires : le Service commun de presse et d'information édite des brochures et entretient des « relations publiques » avec les « publics concernés » par l'intégration ; le Service du porte-parole expose quotidiennement aux journalistes accrédités, relais d'information particulièrement choyés, la position officielle des Communautés sur les sujets sensibles du moment. Régulièrement aiguillonné par les rapports des députés européens (cf. rapports Schuijt de 1972 et Baget-Bozo de 1986), ce modèle diffusionniste est adapté aux nouveaux besoins des Communautés européennes en y incorporant les progrès techniques de la communication institutionnelle et bientôt, du marketing.

Cependant, l'organisation comme les bases théoriques sur lesquelles repose cette politique sont vivement mises en cause au tournant des années 1990. Dans l'air depuis une bonne décennie, le thème du « déficit démocratique » occupe désormais tous les esprits. En effet, la réalisation du Marché unique, puis le traité de Maastricht, ont amorcé une profonde mutation du projet d'unification. La redéfinition substantielle de ses objectifs et le surcroît de responsabilités politiques transférées aux instances supranationales comme intergouvernementales imposent de faire pièce aux critiques dénonçant les défauts démocratiques d'un système décisionnel ainsi renforcé dans ses prérogatives. Le « moment Maastricht » est en effet marqué par plusieurs indicateurs inquiétants qui signalent le basculement des opinions des États membres d'une indifférence bienveillante à l'égard de l'intégration vers une opposition qui s'affermi : des segments de l'eurocepticisme montant se structurent politiquement, s'affirment europhobes et entrent au Parlement ; l'abstention chronique lors des scrutins européens dépasse le taux de participation en 1994 ; les opinions favorables à l'intégration s'infléchissent dans les enquêtes Eurobaromètres (voir notamment le rapport EB 42). C'est la fin du « consensus permissif » observé vingt ans plus tôt par Leon Lindberg et Stuart Scheingold.

La Commission commande en 1992 un rapport au groupe d'experts (journalistes, universitaires, artistes, publicitaires, fonctionnaires nationaux et européens) présidé par l'eurodéputé belge Willy de Clercq et qui a pour mission de faire un état des lieux, une évaluation et de « formuler des recommandations stratégiques » sur la politique d'information de l'Union. D'abord décrié pour faire de l'Europe un « bon produit » à vendre plus efficacement, le rapport de Clercq sert cependant à terme un *aggiornamento* de cette politique, assumant son tournant communicationnel. Cette évolution n'empêchera pas la mise en accusation, désormais systématique, de la politique de communication de l'Union, notamment à l'occasion des épisodes postérieurs de crise tels que la démission de la Commission Santer et le rejet du TCE par des votes populaires. La mobilisation du concept d'« espace public » et de ses corrélats

théoriques apparaît alors comme le moyen de dépasser, par une conception procédurale et dialogique, les échecs réels ou supposés d'une politique exclusivement fondée jusque-là sur la mise en circulation de messages et de symboles de l'intégration.

La procéduralisation de l'espace public : une nouvelle théorie de la démocratie européenne

On ne s'étonnera guère de constater que la mise à l'agenda européen du concept d'espace public – dans les programmes de la recherche comme dans les préoccupations de l'espace institutionnel communautaire – correspond précisément à une séquence de profond réajustement des cadres politico-institutionnels, et donc théoriques, de l'Union. *A priori*, le concept fondé et théorisé par le penseur allemand Jürgen Habermas pourrait sembler éloigné de l'Europe politique de la fin du XX^{ème} et du début du XXI^{ème} siècle. En effet, Habermas l'a initialement forgé pour décrire l'émergence, dans l'Europe du XVIII^{ème} siècle, d'une « sphère publique bourgeoise » à travers la multiplication de lieux et de pratiques de discussion des idées. Cette sociabilité mondaine se consacre d'abord à la controverse esthétique et littéraire, avant d'exercer la puissance critique de la raison sur les affaires politiques et philosophiques. La *publicité* de ces débats et controverses – l'« *öffentlichkeit* » – rend possible la formation et l'expression d'une opinion publique qui s'oppose à l'absolutisme, à l'arbitraire et au secret d'État. Une partie des auteurs qui appliquent le concept à l'Union le font souvent de manière normative, cherchant à pointer l'incomplétude fonctionnelle (faible couverture médiatique, absence de médiation par les élites...) ou l'asthénie politique (primat des enjeux nationaux, apathie des masses citoyennes...) de l'espace public européen au regard du processus historique analysé et idéalisé par Habermas. Peinant à s'incarner dans l'esprit des populations, du fait de sa complexité décisionnelle et de son éloignement physique, souffrant d'une réputation d'hydre administratif et technique enfermée dans un langage abscons, l'UE reste une arène de débats à faible publicité, réservée aux élites transnationales. Paul Magnette le qualifie, par analogie historique, d'espace public « orléaniste » afin de signifier son empan aux seules élites éclairées de la scène européenne. Mais l'essentiel est ailleurs pour ce qui concerne la rencontre européenne des concepts d'espace public et de gouvernance.

Cette rencontre est en gestation depuis le milieu des années 1990 dans un des multiples appointements entre le monde académique et l'univers décisionnel de l'Union. La Cellule de prospective pilotée par Jérôme Vignon commence alors à tisser des échanges intellectuels nourris avec philosophes et juristes dans le cadre d'un séminaire organisé conjointement avec le Centre de philosophie du droit de l'Université catholique de Louvain, et dont l'un des ateliers est justement intitulé « Gouvernance et Union européenne ». L'œuvre d'Habermas y est discutée, disséquée, notamment ses réflexions plus récentes sur l'éthique de la discussion et la démocratie procédurale qui concluent au nécessaire rééquipement de la délibération démocratique par des dispositifs modernes de concertation et de participation des citoyens à la décision publique. La pensée d'Habermas y inspire également – toujours sous l'angle des procédures permettant de refonder le contrat social entre les pouvoirs européens et la société civile – le concept d'« identité postnationale et postconventionnelle » qui nourrira bientôt le projet de donner à l'Union une Constitution fondée sur la concertation et la délibération populaire. Quand Vignon est chargé de rédiger le Livre blanc sur la gouvernance européenne, il est très attentif à faire de cette dernière une « procéduralisation » du « dialogue civil européen ». Le terme « dialogue » ne compte pas moins de trente-deux occurrences dans le rapport de la Cellule de prospective qui préfigure le Livre blanc publié en 2001 (où il est encore mentionné quatorze fois).

Cette conception dialogique et procédurale destinée à faire exister un « espace public européen » stimule, au cours des années 2000, plusieurs projets de recherche tels que le PCRD *Newgov* (pour *New Modes of Governance*) ou les travaux initiés par Stijn Smismans (SMISMANS, S., 2006). Elle imprègne aussi les différentes initiatives de la Commission mais aussi, progressivement, des autres institutions de l'Union. Le dispositif « *Interactive Policy Making* » du site Europa, le processus du « Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat » ou les « Conférences citoyennes européennes », lancés après l'échec du TCE, affirment tous cette même volonté qui traverse également les grandes orientations de la politique européenne. En 2007, le traité de Lisbonne constitutionnalise ce dialogisme d'institution en disposant que « les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » (art. 8 B2), avec « les églises et les associations ou communautés religieuses » (art. 16 C) et avec les « partenaires sociaux » (art. 136 *bis*). Bien plus, l'Initiative citoyenne européenne instaurée par Lisbonne, bien que limitée en pratique aux professionnels du lobbying et de la militance transnationale, consacre la facture habermassienne de la gouvernance européenne en ajoutant une procédure emblématique de participation de la société civile à la (co)production des normes et programmes décidés par l'Union.

Bibliographie sélective

ALDRIN, Ph., « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre (1950-1973) », *Politix*, n° 89, 2010, p. 79-101.

DE LASSALLE, M., GEORGAKAKIS, D. (sous la dir. de), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politiques d'un Livre blanc*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2008.

DE SCHUTTER, O., LEBESSIS, N., PATERSON, J. (éd.), *La gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

ROBERT, C., VAUCHEZ, A. (sous la dir. de), « L'académie européenne », *Politix*, n° 89, 2010.

SMISMANS, S. (sous la dir. de), *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.