

L'action politique en ligne à l'échelle de l'Union : le cas des groupes d'intérêt et réseaux militants face aux dispositifs européens de e-participation

Romain Badouard

Laboratoire COSTECH

Université de Technologie de Compiègne

romain.badouard@utc.fr

Note introductive

Les données concernant la Consultation européenne des citoyens ont été recueillies dans le cadre d'une recherche collective en cours mobilisant des chercheurs de différentes universités européennes.

Six aspects de ce dispositif ont été étudiés sous la responsabilité de chercheurs différents : les motivations des participants et la qualité de la délibération lors des consultations nationales, en face-à-face (Monique Leyenaar et Kees Niemoller, Radboud Université Nijmegen, Pays-Bas), les effets de la participation sur les participants eux-mêmes (Evdokia Xekalaki, Université d'Athènes), la couverture médiatique (Miriam Freudenberger, Université de Mannheim, Allemagne), les conséquences sur les parlementaires européens (Martin Karlsson, Université d'Örebro, Suède), et le rôle des sites Internet (Raphaël Kies, Université du Luxembourg, et Stéphanie Wojcik, Université Paris-Est).

Notre collaboration à cette recherche collective a porté sur cette dernière dimension du dispositif. Nous souhaiterions remercier ici Raphaël Kies et Stéphanie Wojcik pour avoir rendu possible la collecte des données dont une analyse est proposée dans cet article.

La participation en ligne, définie par les institutions européennes comme la « *participation aux processus de gouvernement, principalement dans les domaines de la prise de décision, soutenue par les TIC*¹ », ne s'est pas développée, à l'échelle de l'Union, dans le cadre d'une stratégie unique et concertée.

Les premiers dispositifs de e-participation ont émergé dans le sillage de la réforme de la gouvernance européenne au début des années 2000. *Le Livre Blanc sur la gouvernance européenne* (2001) préconise ainsi le recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) afin de favoriser une meilleure intégration de la société civile aux processus décisionnels.

En 2004, suite à une participation particulièrement faible aux élections européennes², la Commission Barroso entame une modernisation de la communication institutionnelle. En développant des dispositifs communicationnels à deux voies, la Commission entend apporter une réponse appropriée à un déficit de communication, identifié à la fois comme une cause et un symptôme de la crise de légitimité des institutions (Dacheux, 2003).

L'année 2005 marque également un tournant dans les politiques communautaires liées au développement d'une « société de l'information » européenne. Si les institutions ont, depuis le début des années 1980, axé ces politiques autour d'enjeux principalement techniques et économiques (Monnoyer-Smith, 2006), l'initiative i2010 vise à permettre l'émergence d'une « société de l'information » inclusive et démocratique. Un *eParticipation preparatory action plan*, dont le but est de développer des technologies innovantes favorisant la participation citoyenne, est lancé dans ce cadre.

Réforme de la gouvernance, modernisation de la communication, et démocratisation de la « société de l'information » composent les trois piliers sur lesquels a été bâtie la participation en ligne à l'échelle européenne. De ce triple cadre ont émergé de nombreux dispositifs, s'inscrivant dans des stratégies diverses et impliquant des acteurs multiples. Tous partagent cependant une même ambition : convoquer le « citoyen européen »³ et permettre son implication dans des processus politiques à l'échelle de l'Union.

L'enjeu est de taille, particulièrement pour des institutions en quête de légitimité⁴, soucieuse d'associer à leur registre de légitimation fonctionnelle, par « outputs », un registre de légitimation démocratique, par « inputs » (Scharpf, 2000), en mobilisant autour de ces dispositifs des « citoyens profanes » (Fromentin et Wojcik, 2008).

Pourtant, sur ces plateformes participatives, ce citoyen se heurte ou se confond souvent avec d'autres catégories d'acteurs (« société civile organisée », « parties intéressées », « public »), rendant difficile l'identification d'une parole citoyenne profane à l'échelle de l'Union.

¹ "Participation in the processes of government, especially policy-making and legislation, supported by ICT", *Citizens Speak out, a louder call for European eParticipation*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

² Selon une étude de l'INSEE publiée en décembre 2004, seulement 43,3% des électeurs européens avaient exprimé un vote.

³ Selon le traité de Maastricht, "est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre".

⁴ La faible participation aux élections législatives européennes est souvent mise en avant comme indicateur de cette crise de légitimité.

Nous nous proposons ici de prendre pour exemple deux processus consultatifs à l'échelle européenne, les consultations en ligne de la Commission hébergées sur le site *Your Voice*, et la Consultation européenne des citoyens (*European Citizens' Consultation- ECC*) qui s'est déroulée entre décembre 2008 et mai 2009, afin d'analyser les types d'acteurs qu'ils mobilisent et les modes d'action politique qu'ils autorisent.

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

Suite à la publication du *Livre Blanc sur la gouvernance européenne* en 2001, des dispositifs « primitifs » de e-participation voient le jour : refonte du portail *Europa* et mise en ligne de la plateforme *Eur-Lex* permettant l'accès gratuit à une grande variété de documents relatifs aux politiques européennes, création des sites *Dialogue avec les entreprises* et *Dialogue avec les citoyens* visant à apporter une réponse interactive à des interrogations plus ciblées, et mise en ligne sur les sites du Parlement et de la Commission de comptes-rendus et procès verbaux de leurs réunions⁵.

Parmi ces initiatives, une retient particulièrement l'attention : l'IPM, pour *Interactive Policy Making* (processus interactif d'élaboration des politiques), lancée en avril 2001, et constituant un support numérique aux consultations publiques menées par la Commission⁶. Ici, il ne s'agit plus seulement d'informer et de favoriser le débat, mais bien d'impliquer les « parties intéressées »⁷ dans le processus décisionnel.

Toutes les consultations menées par les différentes Directions Générales (DG) de la Commission vont ainsi être centralisées au cœur d'un dispositif unique, la plateforme *Your Voice in Europe* (*Votre point de vue sur l'Europe*), hébergée sur le site de la Commission. Y sont postées différentes consultations auxquelles les « parties intéressées » sont invitées à répondre.

L'intégration du dispositif au sein du processus législatif européen est juridiquement définie, et ces consultations doivent répondre à un certain nombre de critères définis dans les *Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission*. Le type de public ciblé, ainsi que l'agenda du déroulement de la consultation, doivent ainsi être précisés. La consultation prend part en amont du processus législatif et doit s'étendre sur une période minimale de huit semaines. La Commission est également tenue au devoir de fournir des retours aux participants, notamment sur la prise en compte de leurs contributions. Il s'agit moins d'une participation à la décision que d'une participation « à la préparation de la décision », et ces consultations doivent permettre aux participants d'influer sur la définition des objectifs de l'initiative, ses méthodes de mise en œuvre et les outils à mobiliser dans ce cadre.

Le dispositif va s'institutionnaliser et, en encourageant les différentes DG à consulter dans leurs domaines de compétence, et en centralisant au maximum ces consultations, leur nombre sur la plateforme *Your Voice* va augmenter graduellement pour atteindre le chiffre de 96 consultations

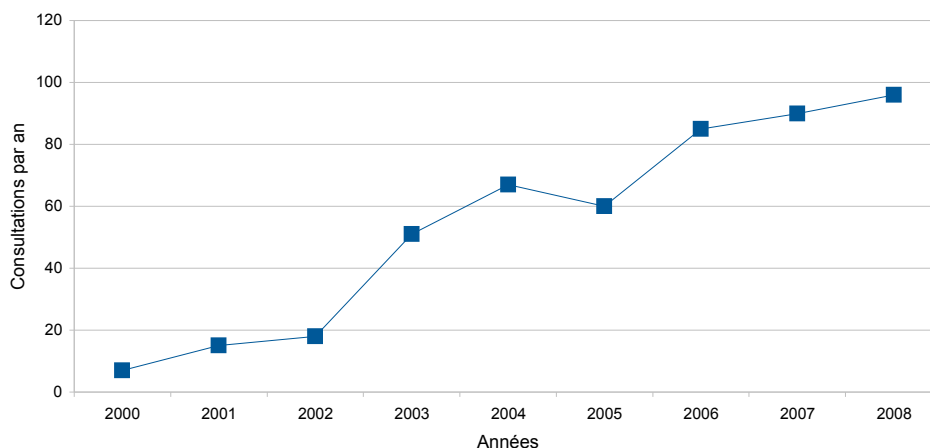
⁵ *Rapport de la Commission sur la Gouvernance Européenne*, op. cit.

⁶ La Commission définit une consultation comme "le processus par lequel la Commission souhaite susciter la contribution de parties extérieures intéressées à l'élaboration de ses politiques avant toute prise de décision », *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, 2002, p.15.

⁷ La Commission définit les « parties intéressées » comme "toutes les personnes désireuses de participer aux consultations organisées par la Commission, qu'il s'agisse d'organisations ou de citoyens", *Livre vert. Initiative européenne en matière de transparence*, p.12.

menées en 2008⁸.

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



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

La Consultation européenne des citoyens, un processus *transformatif*

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

⁸ Chiffre obtenu par le recensement de toutes les consultations présentes sur la plateforme à l'adresse http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

La première version de l'ECC est née en 2007 dans le cadre du « *Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat* ». Ce plan d'action s'inscrit dans la réforme de la communication institutionnelle initiée trois ans plus tôt et s'appuyant sur trois principes stratégiques : l'écoute (sonder les attentes des citoyens), la communication (informer sur les politiques publiques), et l'ancrage local⁹.

Le but du projet est alors d'expérimenter des méthodes de consultation novatrices à même de créer des espaces publics et des réseaux transnationaux, afin d'« *impliquer les citoyens en leur donnant l'accès à l'information pour qu'ils soient en mesure de prendre part à un débat bien documenté sur les questions communautaires*¹⁰ ».

En 2009, l'ECC est relancée selon une nouvelle formule : il s'agit d'articuler des phases en ligne et hors ligne pour réaliser la première consultation pan-européenne impliquant les 27 Etats membres de l'Union. Une plateforme européenne est mise en ligne et déclinée en 28 sites nationaux (un par pays et deux pour la Belgique : l'un en Français et l'autre en Flamand). Les citoyens européens sont invités à se rendre sur leur site national afin de s'informer, de participer à des débats, de proposer des recommandations et de voter pour celles qu'ils jugent les plus pertinentes dans le cadre du thème général de la consultation ("*Que peut faire l'Union européenne pour améliorer notre avenir économique et social à l'heure de la mondialisation?*").



Des débats nationaux en face-à-face sont ensuite organisés. Dans chaque pays, une centaine de citoyens est convoquée par des instituts de sondage afin de constituer des panels représentatifs des populations nationales. La notion de représentativité est ici importante, les organisateurs souhaitant au final constituer une opinion publique européenne par agrégation d'opinions nationales. Lors de ces débats, les 10 propositions les plus plébiscitées sur les sites nationaux sont présentées aux panels, qui choisissent ou non de les adopter (la volonté exprimée par les votes en ligne n'exerce aucun pouvoir de contrainte sur la suite du processus). Les panels rédigent à leur tour des

⁹ *Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe*, SEC(2005) 985 final, Bruxelles, 2005.

¹⁰ «*Debate Europe*» — *Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*, COM(2008)158, Bruxelles, 2008.

recommandations qui sont votées en ligne à l'échelle européenne (par les participants ayant pris part aux débats en face-à-face, au moyen de codes leur permettant l'accès à une partie privée sur le site de l'ECC). Les 15 propositions ayant reçu le plus de votes sont ensuite sélectionnées pour un Sommet européen des citoyens qui s'est déroulé le 10 mai 2009 à Bruxelles. Les citoyens présents, sélectionnés parmi ceux qui avaient pris part aux débats en face-à-face, les réécrivent pour produire 15 recommandations, remises sous la forme d'un rapport à un panel de décideurs européens¹¹ lors d'un débat au Ministère belge des affaires étrangères le 11 mai.

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

Les consultations en ligne de la Commission et les groupes d'intérêt

Dans le cadre du dispositif *Your Voice*, les DG bénéficient d'une certaine indépendance dans l'administration des consultations qu'elles mettent en œuvre. Si le processus est normalisé selon les *Principes généraux et normes minimales*, les DG prennent l'initiative de la consultation, choisissent son thème, et le type de public qu'elles souhaitent y associer. Certaines DG développent ainsi des relations privilégiées avec des plateformes d'ONG et refusent de rendre leurs consultations publiques, même si elles y sont encouragées par la Commission.

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

¹¹ Ce panel était constitué du président de la Commission, du président du Parlement, et des présidents des différents groupes politiques représentés au Parlement.

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

Votre point de vue

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

Consultations Discussions Votre expérience Liens utiles

Consultations

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

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

Consultations ouvertes

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

Consultations par activité politique

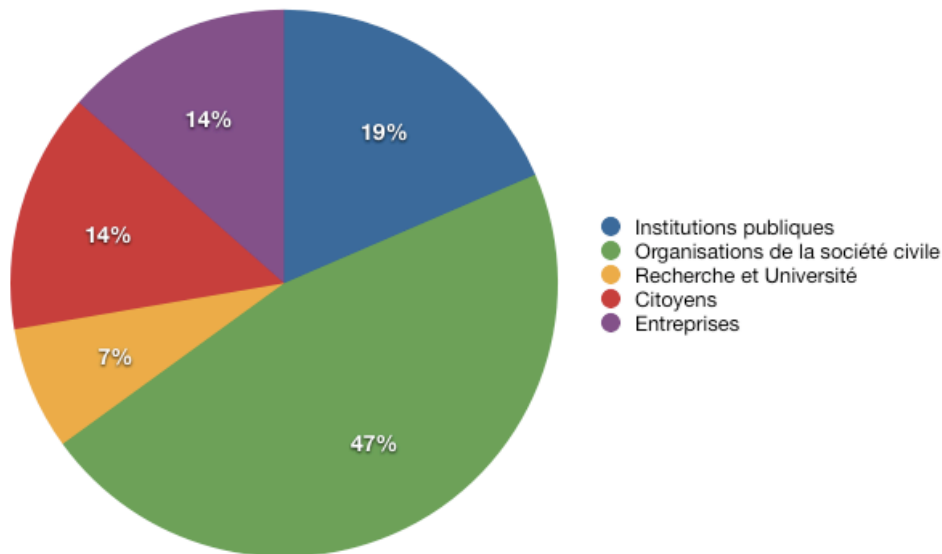
Sélectionnez une activité politique particulière pour prendre connaissance des consultations dans ce domaine.

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

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

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

Origine des contributions aux consultations de la Commission pour les mois de septembre 2008 et mars 2009¹²



Si le « citoyen européen » en tant qu'individu est peu présent, ce sont les organisations de la société civile qui semblent s'imposer en tant qu'interlocuteur principal, même si dans son rapport, le CESE ne précise pas les catégories d'acteur qu'il identifie par ce terme. On peut supposer que le Conseil adopte ici la définition large que la Commission donne à la « société civile », et qui englobe « *les organisations syndicales et patronales (les «partenaires sociaux»), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses* »¹³.

Ici la notion d' « organisation de la société civile » est à rapprocher de celle de « groupe d'intérêt », définie par la Commission comme les acteurs se livrant à une activité qui vise « *à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes* »¹⁴. Sabine Saurugger, spécialiste des groupes d'intérêt à l'échelle européenne, nous apprend ainsi que la notion de « société civile européenne » est apparue au milieu des années 1990 à travers la notion de « dialogue civil », et s'est substituée à la notion de « groupe d'intérêt » utilisée jusque là (Saurugger, 2006). Derrière la société civile organisée se cacheraient donc des groupes d'intérêt, couramment appelés « lobbies ».

Cette forte participation des groupes d'intérêt aux consultations de la Commission s'explique en

¹² Sources : *Pour une participation active de la société civile aux consultations publiques européennes*, Avis et Rapports du Conseil Economique, social et environnemental, 2009.

¹³ *Gouvernance Européenne, Un Livre Blanc*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 2001.

¹⁴ *Suivi du livre vert «Initiative européenne en matière de transparence»*, COM(2007) 127 final, 2007.

partie par l'histoire dans laquelle s'inscrit ce dispositif.

Au début des années 2000, alors que se mettent en place les premiers dispositifs de e-participation à l'échelle européenne, la Commission crée une base de données recensant les diverses organisations de la société civile pouvant constituer des interlocuteurs pertinents. Cette base de données, appelée CONECCS (pour « Consultation, European Commission and Civil Society »), se constitue par l'inscription volontaire et gratuite des organisations. Créée en juin 2002, elle a été remplacée en juin 2007 par un « registre facultatif des représentants d'intérêt », qui au 1^{er} décembre 2009 comptait 2188 inscrits. A cette période sont également mis en place les principes généraux et normes minimales en matière de consultation. La mise en ligne de *Your voice* semble donc coïncider avec un mouvement de régulation et de formalisation des rapports entre groupes d'intérêt et institutions européennes (Obradovic, 2008).

Sur la plateforme *Your voice*, un lien vers le registre des représentants d'intérêt est mis en évidence, et lorsqu'un participant soumet une contribution, il lui est demandé de préciser sa nature, c'est-à-dire s'il participe en tant que « citoyen », en tant qu'« organisation » ou en tant qu'« institution publique ». Les canaux de participation sont d'ailleurs différents : ainsi, si vous soumettez une contribution à la consultation sur l'initiative citoyenne européenne en tant que citoyen, vous devez l'adresser à ECI-Consultation-citizen@ec.europa.eu. En tant qu'organisation il s'agira d'écrire à ECI-Consultation-registeredorganisation@ec.europa.eu, et à ECI-Consultation-publicauthority@ec.europa.eu si vous contribuez en tant qu'institution publique.

La « société civile organisée » semble donc constituer un interlocuteur privilégié pour la Commission. Le citoyen européen est convoqué au sein du processus par le biais de ces organisations, désignées comme son médiateur. Il s'agit donc de s'adresser à un citoyen « organisé » plus que « profane », ce qui soulève des questions en terme de représentativité de ces structures et des pratiques qui régissent leur organisation. Les citoyens n'appartenant pas à une organisation ayant directement ou non l'Europe comme centre d'intérêt pourraient ainsi constituer un angle mort de la participation à l'échelle de l'Union (Rambour, 2006).

L'activisme en ligne dans le cas de l'ECC : une européanisation des réseaux militants

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

Si cet exigence semble avoir été respectée dans le cas des rencontres en face-à-face, la mobilisation importante de réseaux militants sur la plateforme pourrait avoir constitué une barrière à l'expression des citoyens. Ces réseaux semblent en effet avoir eu une influence déterminante sur le vote des recommandations.

Encore faut-il pouvoir le prouver : évaluer l'impact de pratiques militantes sur un dispositif numérique de vote pose un problème méthodologique évident, tant ces effets paraissent difficilement quantifiables. Il faut d'abord réussir à dissocier, lors des échanges sur les forums, la formalisation de recommandations ou leur vote, ce qui relève de l'activité militante d'individus ou d'un « véritable » activisme en ligne.

La notion d'activisme en ligne présente une dimension collective absente dans le cas de l'activité militante d'un individu. Même si l'« engagement distancié »¹⁵ (Ion, 1997 ; Granjon, 2002) qu'implique la médiation numérique engendre forcément une action individuelle, celle-ci doit être articulée à une action collective pour pouvoir être qualifiée d'activisme en ligne. Trois dimensions de cette articulation peuvent être identifiées : la recherche d'une reconnaissance collective de l'action, l'agrégation d'actions individuelles ou la structuration collective (Akrich et Méadel, 2007). Cette distinction est nécessaire dans le cadre qui nous intéresse ici, car nous nous trouvons dans un espace de médiation politique où les participants ont la possibilité de débattre, de faire des propositions et de voter. Leur action serait donc guidée, sinon par un engagement politique, du moins par des opinions qu'il serait empiriquement difficile de dissocier de l'engagement. Le vote et la participation aux débats relèveraient ici d'actions individuelles non coordonnées : nous nous intéresserons dans le cas de l'ECC à l'agrégation de démarches individuelles autour d'une action collective. Si la démarche individuelle est ici la forme de l'action, sa légitimité provient de « *la reconnaissance des pairs à travers une réhabilitation d'un agir en commun* » (Blondeau, 2003).

Sur le site français de la consultation, la proposition arrivant en tête des votes est une proposition invitant à « *Sortir du nucléaire et (à) favoriser les vrais énergies d'avenir* »¹⁶. Cette proposition, qui a reçu 3829 votes¹⁷, a été postée sur le site par une certaine « Virgulea », dont le profil indique qu'elle est une femme de 30 ans vivant à Lyon et, surtout, qu'elle est membre du réseau militant « *Sortir du nucléaire* »¹⁸.

La proposition a été postée le samedi 7 mars 2009 à 15h58. Le samedi 7 et le dimanche 8, la page hébergeant la proposition a été visitée 4 fois¹⁹, puis 14 fois le lundi. Mais le mardi 10 mars, ce sont 4664 visites qu'a reçues la page, le nombre de visites diminuant ensuite régulièrement pour obtenir à partir de la mi-mars entre 50 et 100 visites par jour jusqu'à la fin du mois. Pour le mois de mars, la page hébergeant la proposition anti-nucléaire est la plus visitée du site.



Visites sur la page de l'ECC hébergeant la proposition « Sortir du nucléaire » entre le 1^{er} et le 31 mars 2009

¹⁵ Jacques Ion appelle "engagement distancié" l'engagement personnel d'individus, se mobilisant ponctuellement pour des causes, favorisant une action directe et une efficacité immédiate dans le cadre d'objectifs limités.

¹⁶ <http://www.consultations-europeennes-des-citoyens.eu/fr/proposal/2433>

¹⁷ Cette proposition est la proposition ayant reçu le plus de votes, tous sites nationaux confondus.

¹⁸ S'il est impossible de vérifier la véracité de ces informations, il est à noter que les participants n'étaient pas contraint de donner ce type d'informations lors de leur inscription en ligne.

¹⁹ Les informations concernant les visites sont celles des statistiques du site émanant du *Google Analytic* de la plateforme ECC.

Le taux de visite de la page d'accueil du site français nous donne une seconde indication. Entre le 7 et le 9 mars, la page d'accueil reçoit entre 600 et 900 visites par jour, avant de recevoir 3590 visites le 10.

Ce constat autorise deux observations : l'augmentation de plus de 400% des visites de la page d'accueil entre le 9 et le 10 mars 2009 semble pouvoir être attribuée aux visites de la page hébergeant la proposition anti-nucléaire. Mais on peut également noter que cette page spécifique a reçu 1074 visites de plus que la page d'accueil, ce qui indique qu'une large partie des internautes ayant visité la page le 10 mars 2009 s'y est rendue en cliquant un lien « extérieur », présent sur un autre site ou sur un courriel, les menant directement à la recommandation anti-nucléaire.

L'adresse URL de cette page a ainsi pu être retrouvée sur plusieurs sites de sensibilité écologiste : les « Verts de Bretagne », « Brest-ouvert », « 100% naturel », « Bretagne Ecologie », et divers blogs personnels. Cette adresse était en fait intégrée à un communiqué de presse rédigé par Philippe Brousse, le directeur du réseau « Sortir du nucléaire », dans lequel celui-ci présente brièvement la consultation avant d'inviter le lecteur, en désignant l'URL en question, à « *Cliquez ici pour consulter le texte et pour voter pour lui* ». Le paragraphe suivant, intitulé « *Comment voter* » indiquait aux internautes la procédure à suivre pour s'inscrire et voter. Le communiqué se termine ainsi :

« Aujourd'hui, la plupart des propositions ont reçu moins d'une centaine de voix. En quelques clics, vous pouvez contribuer à ce que la proposition sur la sortie du nucléaire recueille de nombreuses voix, et soit retenue pour être abordée au niveau européen. »

Le scénario suivant semble se dessiner : un membre du réseau « Sortir du nucléaire », militant ou cadre dirigeant, propose une recommandation sur le site des consultations le 7 mars. Durant le week end, le directeur diffuse dans son réseau et à des réseaux « amis » un communiqué de presse les invitant à se rendre sur le site et à voter la proposition en leur expliquant la démarche à suivre. Ceux-ci s'inscrivent sur le site et reviennent à la proposition soit en passant par la page d'accueil soit en utilisant l'URL qui a été transmise dans le communiqué. En quelques jours, la proposition devient la plus votée du site, et le restera jusqu'à la fin de la consultation.

Nous sommes donc bien face à une manifestation d'activisme en ligne : coordination d'actions individuelles dans le but de soutenir une action collective, en invitant des militants à se rendre sur un site et à voter une proposition relative aux causes soutenues par le réseau. L'impact est ici quantifiable, puisque cette démarche militante a permis au réseau « Sortir du nucléaire » de hisser une proposition à la première place du site français²⁰ en moins de trois jours, la « qualifiant » pour la seconde phase de la consultation.

L'activisme du réseau « Sortir du nucléaire » n'est pas un cas isolé : sur les 10 propositions ayant reçu le plus de votes sur le site français, on peut retrouver les adresses URL des pages hébergeant 5 de ces propositions sur des sites ou groupes en ligne liés à des réseaux militants.

Cet activisme n'est en rien lié au contexte français, et des actions en ligne à l'échelle européenne ont ainsi pu être identifiées, notamment concernant la promotion de l'esperanto et la légalisation du cannabis.

²⁰ Le site français est par ailleurs, tous sites nationaux confondus, le site ayant connu la plus forte activité durant toute la durée de l'ECC.

Prenons le cas de l'esperanto : sur les 10 propositions les plus votées dans chacun des 27 pays et 28 sites, nous avons pu identifier des propositions se reportant à l'esperanto dans 17 cas. 9 des sites n'ont pu être étudiés : l'alphabet de la langue nationale se différenciant trop de l'alphabet latin, il nous semblait hasardeux d'assurer qu'une proposition se référant à l'esperanto pouvait y être identifiée, même si certains éléments semblaient l'indiquer²¹.

Sur les 17 sites où une proposition relative à l'esperanto a pu être observée, celle-ci se hisse à la première place dans 11 cas.

Intéressons nous maintenant, comme dans le cas précédent, à la dimension temporelle de l'activité autour de ces propositions : parmi ces 17 propositions, 12 ont été postées entre le 17 et le 28 janvier 2009. Autrement dit, en l'espace de 11 jours, 12 propositions relatives à l'esperanto ont été créées sur 12 sites nationaux et ont toutes reçues assez de votes pour être sélectionnées pour la deuxième phase du projet.

Une fois de plus, les URL relatives aux pages concernant ces propositions ont été retrouvées sur des sites ou groupes militants. On les retrouve notamment sur des *yahoo* et *google groups* relatifs à l'esperanto. Dans un des ces groupes, on peut notamment observer un fil de discussion se déroulant entre le 21 et le 28 janvier 2009. Les participants s'exprimant en esperanto, il ne nous a pas été possible de comprendre la teneur de ces échanges, mais ce que nous pouvons assurer, c'est que sont listés sur ces messages des liens vers des propositions relatives à l'esperanto sur le forum de l'ECC, et cela pour près de 14 pays. Dans certains cas des participants semblent préciser la façon de s'inscrire sur les forums et voter, sans que nous puissions l'affirmer. L'activité sur ce groupe a connu un pic d'activité en janvier 2009, avec 612 échanges sur la totalité du mois, le chiffre le plus important pour ce groupe entre septembre 2007 et septembre 2009.

Ici un scénario identique à celui du scénario français semble se dessiner : des réseaux pro-esperanto se mobiliseraient à un niveau européen notamment par le biais de groupes en ligne. Ils échangent en esperanto et s'inviteraient à aller s'inscrire sur chacun des sites nationaux pour que leurs propositions soient les plus votées. Sachant que tous les sites nationaux ont été construits sur le même modèle, utilisant le même design et les mêmes codes graphiques, il est relativement facile pour un usager ne maîtrisant pas la langue d'un site de s'y inscrire et d'y voter, si celui-ci s'est auparavant inscrit sur son site national.

Ce phénomène ne concerne pas uniquement des militants pro-esperanto, qui pourraient présenter une certaine aptitude à agir dans un contexte transnational : des éléments similaires semblent indiquer une action collective et européenne de réseaux militant en faveur de la légalisation du cannabis.

Ces réseaux militants auraient donc eu un poids déterminant sur le vote des recommandations, et cela à l'échelle européenne. Lors d'un entretien, les organisateurs du projet nous avaient confié avoir vécu cette mobilisation comme un véritable « piratage » des débats et une confiscation des votes. Le but de la consultation étant de produire une opinion publique européenne, les organisateurs ont fait le choix de ne pas doter les recommandations en ligne d'un caractère contraignant : ce sont les citoyens choisis sur la base d'une représentativité nationale qui devaient formaliser et voter les recommandations finales, afin de garantir l'expression du citoyen européen « ordinaire ».

²¹ Les sites qui n'ont pas pu être étudiés sont ceux de la République Tchèque, de la Bulgarie, de la Grèce, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Slovaquie, de la Slovénie, de la Suède, et de la Hongrie.

Les activités des groupes d'intérêt et réseaux militants sur ces plateformes participent de diverses façons à l'évolution des pratiques politiques à l'échelle européenne.

Sur la plateforme *Your Voice*, la mobilisation des outils numériques dans le cadre des consultations de la Commission permet de mettre en lumière les activités de lobbying des groupes d'intérêt, et d'apporter de la transparence à la conduite des initiatives. Elle permet également d'y impliquer des acteurs exclus des pratiques traditionnelles de lobbying, comme les entreprises, citoyens et milieux académiques n'étant pas représentés à Bruxelles.

Dans le cas de l'ECC, les réseaux militants se sont livrés, sinon à un détournement, du moins à un « déplacement » du dispositif (Akrich, 1998). Alors que les débats en ligne étaient cantonnés à une échelle nationale, ces réseaux ont su mobiliser des militants pour mener une action collective à une échelle transnationale, en votant des recommandations liées à leurs thèmes d'action, indépendamment des sites nationaux. Il se sont ainsi livrés, si ce n'est à la construction d'un espace public européen, du moins à la production d'« espaces de publics européens » (Maigret et Monnoyer-Smith, 2003).

Mais ces dispositifs échouent à mobiliser des citoyens européens « ordinaires », compris en tant qu'individus, que « profanes ». Sur *Your Voice* les citoyens participent par procuration : la volonté citoyenne s'exprime à travers la médiation d'organisations de la société civile. Sur la plateforme ECC, le citoyen serait débordé par des réseaux militants, qui par leur capacité de mobilisation, confisqueraient l'espace démocratique.

Ces quelques éléments ont pour ambition de questionner l'effectivité de la capacité inclusive de ces dispositifs participatifs, ici dans le cadre particulier de l'Union, afin de nourrir une réflexion plus générale sur la place du citoyen dans la démocratie européenne à l'ère numérique.

Bibliographie

AKRICH Madeleine, « Les utilisateurs, acteurs de l'innovation », *Education permanente*, n°134, 1998, p.79-89.

AKRICH Madeleine et MEADEL Cécile, « De l'interaction à l'engagement : les collectifs électroniques, nouveaux militants dans le champ de la santé », *Hermès*, n°47, 2007, p.145-154.

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

BLONDEAU Olivier, « La technique comme prétexte à une réflexion sur un renouvellement de la démocratie et de la pratique militante. Formats et procédures de débat public sur internet », communication au colloque *Les mobilisations altermondialistes*, 3-5décembre 2003.

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

FROMENTIN Thomas et Wojcik Stéphanie (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagement du citoyen*, L'Harmattan, 2008.

GRANJON Fabien, « Les militants-internautes : passeurs, filtreurs et interprètes », *Communication*, n°22, 2002, p.11-32.

ION Jacques, *La fin des militants ?*, L'atelier, 1997.

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

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

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

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

RAMBOUR Muriel, « Les angles morts de la démocratie participative européenne. Le rôle de la société civile dans la rédaction du Traité Constitutionnel », in BRATOSIN Stefan et JULIA Jean-Thierry, *Démocratie participative en Europe*, Presses universitaires du Mirail, 2006.

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

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

Documents officiels de l'Union Européenne

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

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

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

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

"La participation électorale au printemps 2004", *Insee Première*, n°997, Décembre 2004.

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

Livre vert. Initiative européenne en matière de transparence, COM (2006) 194 final, Bruxelles, 2006.

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

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

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

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

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