

« Cultures et pratiques participatives » : une perspective comparative

Colloque organisé par le LAIOS et l'AFSP
Paris, 20 et 21 janvier 2005

Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie européenne. Elaboration et mise en œuvre de la « démocratie participative » à la Commission européenne.

Hélène Michel, IEP de Strasbourg, GSPE-PRISME, (CNRS UMR 7012)

Le traité constitutionnel établi par la Convention européenne reconnaît simultanément le « principe de la démocratie représentative » (Article I-45) et celui de « la démocratie participative » (Article I-46) pour « la vie démocratique de l'Union » (Titre VI de la première partie du traité constitutionnel). Les deux formes de démocratie, souvent opposées, se trouvent ainsi conciliées dans un même système politique qui peut alors se targuer d'être doublement légitimé : à la fois par les citoyens qui élisent leurs représentants et par des groupes intermédiaires qui défendent et représentent différents intérêts économiques et sociaux.

Le rôle des groupes d'intérêt n'est pas nouveau au sein du fonctionnement de l'Europe politique. Théoriciens de l'intégration européenne¹ et observateurs des groupes d'intérêt² ont rappelé qu'ils avaient été dès l'origine partie prenante de la construction européenne. Depuis les années 1950 et 1960, période importante de créations d'eurogroupes ou de reconversions de groupes internationaux³, leur nombre continu de s'accroître et leur activité de se développer sous l'effet notamment des opportunités institutionnelles que constituent les révisions successives des traités (extension du champ des compétences communautaires, modification des procédures législatives...).⁴ Face à cette présence de plus en plus forte des groupes d'intérêt, la Commission européenne, et dans une moindre mesure le Parlement européen, a dès le début des années 1990, développé une politique de « dialogue ouvert et structuré »⁵ à leur égard. Différents textes administratifs⁶ ont cherché à formaliser ces

¹ En particulier les tenants du fonctionnalisme et du néo-fonctionnalisme. Cf. Ernst Haas, *The Uniting of Europe, Political, social and economic forces*, Stanford university press, 1958.

² Pour les premiers d'entre eux, citons Dusan Sidjanski et Jean Meynaud, *L'Europe des affaires. Rôle et structure des groupes*, Paris, Payot, 1967. Plus récemment Justin Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, London, Macmillan Press LTD, 1997 et Richard Balme, Didier Chabanet, et Vincent Wright, dir., *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de science po, 2000.

³ Comme le rappelle justement Guillaume Courty et Guillaume Devin, *L'Europe politique*, Paris, La Découverte, Repères, 1996, p.85-86.

⁴ Cf. Richard Balme et Didier Chabanet, « Introduction. Action collective et gouvernance de l'Union européenne », in Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright, dir., *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de science po, 2000.

⁵ Communication de 1992 de la Commission européenne, « Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission européenne et les groupes d'intérêt »,

⁶ En particulier celles du 4 juin 1997 sur la « promotion du rôle des associations et fondations en Europe » ; du 18 janvier 2000 sur « la Commission et les organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat » ; du 5 juin 2002 « Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Proposition relative

relations avec les groupes d'intérêt et à encadrer leurs modes d'accès aux institutions européennes. A cet effet, plusieurs outils ont été mis en place, qu'il s'agisse du registre volontaire des groupes (base CONECCS en ligne⁷) ou du code de déontologie à destination des lobbyistes et des fonctionnaires, ou encore de l'élaboration des standards minimaux de consultation. L'ensemble de ces instruments ont contribué à donner peu à peu aux groupes d'intérêt une certaine place dans le jeu politique européen et un rôle à jouer dans l'élaboration des politiques publiques.

Toutefois, personne n'avait encore osé faire de la présence de ces organisations, aussi diverses soient-elles (associations professionnelles, représentation d'entreprises, délégation de région, cabinet de consultants, ONG...), et de leur activité de lobbying des éléments du fonctionnement démocratique de l'Union européenne. Même les plus cyniques, qui soulignaient que ces consultations servaient avant tout à légitimer des décisions, n'ont guère fait valoir cet argument pour tenter d'imposer un texte qui aurait été discuté, modifié puis approuvé par l'ensemble des groupes d'intérêt consultés. Or, en précisant que « les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » (ArtI-46, alinéa 2), ce nouveau traité érige la participation des groupes d'intérêt en norme démocratique. Non seulement les groupes d'intérêt ont une existence reconnue mais, de plus, leur concours doit être recherché. Certes, ce dialogue doit se faire dans le respect de certaines règles (transparence, régularité et ouverture) mais qui n'altèrent en rien l'orientation générale de cette prescription. Une telle proposition ne peut que surprendre, surtout si l'on a à l'esprit les conceptions classiques de la démocratie représentative.

Comment expliquer ce succès de la « démocratie participative » qui s'appuie précisément sur ce qui est en général considéré comme anti-démocratique ? Comment comprendre que les relations avec les groupes d'intérêt, si utiles soient-elles, du moins pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, constituent désormais un des fondements de la démocratie et une des bonnes manières de la réaliser ?

Cette contribution est consacrée à l'analyse de ce retournement qui s'est opéré insensiblement à la Commission européenne entre la fin des années 1990 et le début des années 2000. Son objectif est non pas d'étudier le succès d'une notion dans des discours et des textes institutionnels, mais de saisir comment des pratiques administratives ont réussi à générer « la démocratie participative » et à en faire une norme d'action relativement bien acceptée, malgré des usages disparates. Pour cela, il convenait d'observer l'ensemble de ceux qui, selon des logiques différentes et en fonction d'intérêts parfois contradictoires, se sont saisis de la notion et lui ont donné une réalité à travers leurs pratiques administratives et politiques. C'est pourquoi la focale s'est portée à la fois vers les agents du secrétariat général de la Commission européenne précisément en charge des relations avec les groupes d'intérêt, vers les différents contributeurs du Livre blanc sur la gouvernance européenne et vers les nombreux représentants des groupes d'intérêt qui définissent en acte cette notion. Tous ont participé à la genèse de cette forme de démocratie et à la promotion, moins par conviction que par pragmatisme, moins selon une ligne stratégique d'action que selon des ajustements permanents de leurs pratiques aux contraintes institutionnelles dans lesquelles ils ont eu à travailler. En interrogeant ces acteurs de l'Europe et en observant leurs manières de travailler

aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées. »

⁷ Registre des groupes d'intérêt de la Commission européenne : CONECCS (Consultation European Commission and Civil Society) http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_fr.htm

au quotidien, les différentes enquêtes sociologiques effectuées entre 2000 et 2004⁸ permettent ainsi de donner à voir le processus de production et d'actualisation de la « démocratie participative ».

Cette communication s'attachera dans un premier temps à mettre en évidence les conditions politiques et sociologiques qui ont permis d'ajuster et d'articuler une réflexion théorique concernant la bonne manière de gouverner en Europe avec des pratiques administratives et politiques. Elle pourra alors montrer comment la « démocratie participative » a été investie par les groupes d'intérêt qui tentent de lui donner à la fois une réalité et un contenu.

I. Théoriser et légitimer des pratiques : la production de la « démocratie participative » européenne

La « démocratie participative », telle qu'elle est désormais affirmée et reconnue au sein de l'Union européenne, permet de légitimer tout un ensemble de pratiques – parfois tues ou déniées, souvent disparates selon les DG, pas toujours coordonnées – d'association des groupes d'intérêt au processus d'élaboration des politiques publiques européennes. Bien qu'évidente aujourd'hui, cette notion ne s'est pas imposée d'emblée. Reprise et développée par différents intellectuels et experts, soucieux de théoriser la « gouvernance européenne » et de donner une place aux acteurs de la « société civile », elle a trouvé chez les fonctionnaires du secrétariat général en charge des relations avec les groupes d'intérêt des alliés particulièrement efficaces pour se réaliser, au sens fort du terme. Elle est en effet apparue comme le moyen de justifier leur travail en l'inscrivant dans un cadre « démocratique » plus général.

La bonne et la mauvaise démocratie en Europe

Pour bien comprendre le succès de la « démocratie participative », comme mot d'ordre mais aussi comme principe sur lequel se règlent des pratiques administratives et politiques, il convient de rappeler le contexte de suspicion et de dénonciations dans lequel travaillent agents du Secrétariat général de la Commission européenne et représentants de groupes d'intérêt.

Les critiques à l'égard de la Commission européenne, considérée comme un organe « technocratique », dépourvu de légitimité politique, sont connues. Elles sont régulièrement réactivées aussi bien par des observateurs contestant certaines décisions que par un personnel politique soucieux de réaffirmer le rôle et la légitimité d'institutions comme le Parlement européen dans le fonctionnement politique de l'Union européenne. A cet organe élu au suffrage universel donnant son caractère démocratique à l'Europe, s'opposerait la Commission et ses fonctionnaires qui entretiennent des relations suivies avec des représentants de groupes d'intérêts, choisis par quelques uns, pour défendre des intérêts particuliers. Ce schéma quelque peu simpliste est très présent dans les représentations que les membres de ces institutions véhiculent, non sans quelques prises de distance. Au sein de

⁸ Quatre séries d'entretiens et d'observations ont été menées en décembre 2000 (sur la Charte des droits fondamentaux), en septembre 2001 (sur le Livre blanc), en novembre 2002 (sur le suivi du Livre blanc) et en juin 2003 (sur des formations au lobbying) à Bruxelles.

l'Unité « transparence et relations avec la société civile » du secrétariat général, il prend un tour particulier dans la mesure où l'ensemble du personnel se sent suspecté d'agir dans un sens contraire à la vraie démocratie, entendue comme la démocratie représentative. Si ces agents ne se soucient pas trop de ces critiques lorsqu'ils sont pris dans leur activité quotidienne, en revanche, en présence d'un observateur extérieur ou d'un nouveau venu dans le service, ils redoublent d'effort pour justifier leur travail et défendre leur poste au sein de cette administration. Ils se mettent alors à dissenter sur le rôle des groupes d'intérêt dans le processus d'élaboration des politiques publiques, insistant lourdement sur leurs apports en termes d'information, d'expertise et de légitimité. A ceux qui critiquent cette intrusion des intérêts particuliers dans une institution sensée garantir l'intérêt général, ils rétorquent que l'heure n'est plus à la dénonciation de leur présence mais bien à la maîtrise et à la rationalisation de leur contribution au processus politique. Telle est la mission à laquelle ils se consacrent en élaborant la base de données en ligne CONECCS, en réfléchissant sur les standards minimaux de consultation, en faisant des propositions sur le panel à consulter et la manière de le consulter. Face au chercheur sur les groupes d'intérêt, d'emblée considéré comme étant acquis à leur cause, ils testent leurs arguments, guettant une approbation.

De tels discours ne sont guère étonnants. Ils ne diffèrent guère de ceux que l'on peut recueillir au sein de l'administration centrale française⁹ par exemple. Ils correspondent à ce que les enquêtés croient devoir dire de leur travail, préférant tenir des discours généraux sur la définition de leur poste à la description, souvent difficile, des tâches administratives qui leur incombent. Ils se conforment alors aux attentes supposées de l'enquêteur. Par ailleurs, en cherchant à convaincre du bien-fondé du travail qu'ils effectuent avec les groupes d'intérêt, ils travaillent en permanence à donner du sens et une cohérence à leurs pratiques, injustement disqualifiées selon eux. Toutefois, ces discours sur les groupes d'intérêt et leur rôle prennent un tour opératoire dans ce contexte institutionnel européen. Plus qu'une justification de l'activité des fonctionnaires européens, ils leur offrent une certaine ligne de conduite à respecter et sur laquelle ils peuvent régler leurs pratiques. Les différents interlocuteurs, en effet, se servent de ces développements généraux sur les groupes d'intérêt pour rappeler la pluralité des conceptions en matière de démocratie et de groupes d'intérêt. Ils reprennent à l'envi les oppositions traditionnelles entre la culture anglo-saxonne, favorable aux groupes d'intérêt concourant à la définition de l'intérêt général, et une culture plus latine, comme celle de la France où la représentation nationale est censée transcender les intérêts particuliers. On cite Rousseau, on évoque les fédéralistes américains, et on n'oublie pas de donner l'exemple de son pays, comme l'Allemagne et son fédéralisme, la Suède et son souci de la transparence. Au risque de réactiver des stéréotypes nationaux, on dresse de l'Europe un tableau assez contrasté insistant sur le relativisme de ces différentes conceptions de la démocratie. La reprise de ces topo d'écoliers permet alors de rappeler combien toute prise de position sur la démocratie et les groupes d'intérêt est d'abord un point de vue national qui, en tant que tel, n'a guère de pertinence pour commenter le fonctionnement de l'Union européenne : non seulement il ne s'agirait que d'un point de vue parmi d'autres, tous également valables, mais de plus, hors des histoires politiques nationales qui les ont générées, ils s'avèrent difficilement transposables.

Peu à peu s'invente une conception communautaire des groupes d'intérêt qui passe d'abord par une dé-nationalisation des pratiques et des représentations que chacun peut avoir du fonctionnement démocratique et du rôle des groupes d'intérêt. Cette injonction à s'interdire de penser avec des catégories nationales vise avant tout à générer les conditions propices pour

⁹ Cf. par exemple notre thèse, Hélène Michel, *Propriété, propriétaires. Politiques publiques et groupes d'intérêt dans le secteur immobilier en France au XXe siècle*, Paris, EHESS, 2000.

« penser communautaire ». Elle est visible dans la présentation de soi des enquêtés. Ils se disent avant tout Français, Allemand ou Finlandais comme pour donner une clef de lecture de leurs propos et, dans le même temps, avertir l'enquêteur qu'il peut en faire autant (« une française par exemple est au début réticente à travailler avec les groupes d'intérêt parce que le lobbying n'est pas encore bien admis chez vous » déclare un chef de service à sa nouvelle stagiaire française.). S'ils omettent de le faire, d'autres leur rappellent, avec plus ou moins de bienveillance, que leur point de vue risque d'être biaisé par leurs habitudes nationales et que grâce à leur insertion dans une équipe plurinationale, ils ont quelque chance de se déprendre de ces (mauvais) réflexes nationaux. Ce rappel à l'ordre communautaire n'est pas sans effet sur le travail de ce personnel qui se montre très attentif à écarter toute référence à leur nationalité :

« Bon, moi quand je suis arrivée ici l'an dernier, j'étais comme tout le monde, les lobbies, je ne trouvais pas ça bien. Et puis, je me suis rendu compte qu'ils étaient utiles, hein ? Et puis, de toute façon, on ne peut pas les ignorer, ils sont là, il faut faire avec, n'est-ce pas ? Alors j'ai compris que notre conception bien française... d'ailleurs assez hypocrite, hein ? bon, les groupes intermédiaires, on en a besoin. Je le vois bien là, avec toutes les contributions qu'on a reçu, c'est important cette participation. C'est ça, la démocratie : des réactions, des opinions qui s'expriment, un dialogue permanent avec les gens... Moi je fais la synthèse de tout cela, alors, je le sais bien. Mais c'est vrai qu'on ne peut pas dialoguer avec toute la société européenne... vous vous rendez compte ! mais avec l'élite de la société civile c'est possible. Il faut donc écouter tous les groupes d'intérêt, les ONG, les associations. Ils ont des choses à nous dire. » (eurofonctionnaire française, chargée du suivi du Livre blanc dans la task force « Avenir de l'Union européenne et gouvernance », secrétariat général de la Commission, entretien novembre 2002)

Mais à la différence de ceux qui travaillent dans les Directions Générales de la Commission, ils n'ont pas à leur disposition une « culture de DG » à substituer à leur socialisation nationale antérieure¹⁰. Et s'ils semblent particulièrement bien disposés à accepter la politique générale de la Commission en direction des groupes d'intérêt, ils n'ont guère les moyens de la faire reconnaître comme la bonne manière de fonctionner. La conception communautaire qui s'élabore, d'abord sur la base du rejet du national, reste pour l'essentiel encore indéterminée. Avec le travail de réflexion autour de la « gouvernance européenne » à l'occasion de la préparation, de la rédaction et du suivi du Livre blanc, ces agents ont l'opportunité de théoriser cette politique à l'égard des groupes d'intérêt et, éventuellement, de faire valoir les relations avec ces organisations comme concourant au bon fonctionnement de la démocratie européenne.

Intellectuels et experts de la « gouvernance »

Lorsque Romano Prodi lance le projet d'un Livre blanc sur la gouvernance européenne, dès son arrivée à la présidence de la Commission en 1999, il semble davantage préoccupé par la portée symbolique du Livre blanc, sur les traces de ce qu'a pu faire Jacques Delors¹¹, que par son contenu proprement dit. S'il prend acte du « problème du déficit démocratique » auquel seraient confrontées les institutions européennes, et en particulier la Commission à nouveau mise à mal par le récent scandale du précédent Collège, il n'a ni doctrine ni recommandations

¹⁰ Sur ce point, cf. Irène Bellier, « Le lieu du politique, l'usage du technocrate : « hybridation » à la Commission européenne », in Vincent Dubois et Delphine Dulong, dir., *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. Sociologie politique européenne, 1999, pp.233-253.

¹¹ Cf. Helen Drake, *Jacques Delors en Europe. Histoire et sociologie d'un leadership improbable*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « sociologie politique européenne », 2002, en particulier les chapitres 4 sur le Livre blanc de 1985 et chapitre 5 sur celui de 1993.

à faire valoir pour le pallier¹². La seule consigne que reçoit « l'équipe gouvernance », chargée de l'élaboration de ce document, est de raisonner « à traité constant » et par conséquent de ne proposer que des réformes de type procédurale pour tenter de restaurer la légitimité des institutions européennes. A la tête de cette équipe d'une dizaine de personnes, est choisi Jérôme Vignon, en raison de sa participation au Livre blanc de 1993 « Croissance, compétitivité, emploi », et des réflexions qu'il a menées au sein de la Cellule de prospective sous la commission Santer. Ce sont ces réflexions sur la gouvernance, comme nouvelle manière de gouverner, qu'il entend poursuivre dans ce travail d'élaboration du Livre blanc. Ce Français, économiste proche de Jacques Delors, issu de la mouvance sociale-chrétienne, est un fervent défenseur du mouvement associatif et du rôle de médiateur qu'il peut jouer entre ceux qui décident et ceux auxquels s'appliquent ces décisions. Parmi les thèmes qui lui tiennent à cœur, celui de la « démocratie participative » constitue un volet important de cette gouvernance européenne. Cette conception de la démocratie n'est pas entièrement nouvelle, quoi qu'il en dise. Dans les cadres nationaux et locaux, on en a déjà fait l'expérience et ce, depuis plus d'un siècle. Mais lui et son équipe innovent dans la mesure où elle devient à la fois l'alternative efficace à la démocratie représentative difficile à mettre en œuvre au niveau européen et le mode de légitimation des institutions européennes. Comme il le précise lui-même, il s'agissait de « mettre en avant un nouveau type de légitimité, pas la légitimité électorale, mais une légitimité substantielle qui souffrait du manque d'adhérence et de contact avec les Européens, avec la société civile. »¹³ Bien que jugées « farfelues » par certains, selon lui, ces idées sont au cœur des principes de gouvernement affirmés et promu par le Livre blanc.

Les différentes résistances auxquelles il se heurte avec son équipe auraient pu laisser lettre morte cette notion de « démocratie participative » s'il n'avait pas trouvé, au sein du personnel administratif de la Commission des alliés de choix. Contre ceux qui apparaissent alors comme « incapables d'évoluer », « campant sur une des conceptions étroites », les partisans de la « démocratie participative » se livrent à un travail de promotion de cette conception mettant en avant non seulement la nécessité, au nom de l'efficacité administrative, d'entretenir des relations suivies et officielles avec les groupes d'intérêt, mais aussi la légitimité d'un tel contact direct avec des représentants issus des « réalités du terrain ». La rhétorique est connue mais elle prend un tour particulier à la Commission où sont renvoyés dos à dos les « politiciens », tels certains commissaires qui seraient encore empreints de considérations politiques les empêchant de prendre des positions susceptibles de heurter leurs collègues parlementaires, et les « techno », dont les juristes seraient les plus emblématiques, refusant de voir remis en question leurs compétences techniques par un quelconque savoir pratique. Les propos de Jérôme Vignon sont à cet égard éloquent :

« Il y avait ceux qui appartiennent à la vieille école, pour lesquels, la démocratie c'est le Parlement un point c'est tout. A partir du moment où la relation entre le législatif et l'exécutif est clairement établie par les textes, il n'y a pas d'état d'âme à avoir. Il n'existe pas de société civile. Il n'y a pas de notion de démocratie participative, il n'y a que la démocratie représentative. Ceux qui appartiennent à cette école, qui sont des juristes souvent, ils sont très attachés au droit communautaire, à la méthode communautaire dans ce qu'elle a de plus classique, ils ont toujours été très réticents, par rapport à toute la démarche de la gouvernance. (...) On a eu des réflexions... mais incroyables ! de mépris de la part de certains directeurs généraux à l'égard de la société civile : « ça n'existe pas ! » « c'est des fantoches », « c'est de la blague ». Evidemment, avec un tel état d'esprit on ne pouvait pas aller bien loin. » (entretien novembre 2002)

¹² Sur la genèse du Livre blanc sur la gouvernance européenne, cf. l'introduction de Didier Georgakakis, in Marine Delassalle et Didier Georgakakis, dir., *La nouvelle gouvernance européenne : les usages politiques d'un concept*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « sociologie politique européenne », à paraître 2005.

¹³ Entretien avec Jérôme Vignon, novembre 2002.

De telles oppositions ne lui rendent pas la tâche facile. Mais elles contribuent à le situer clairement « du côté de la société civile », ce qui peut aussi se lire comme « du côté des vrais démocrates ». Toutefois, sa force de conviction ne suffit pas pour « convertir les esprits » et les rallier à cette conception d'une démocratie efficace passant par le concours d'organisations intermédiaires, certes non élues, mais dont la connaissance des problèmes et la proximité du terrain suffiraient à justifier la reconnaissance de leur rôle dans le processus décisionnel. C'est le groupe de travail chargé du thème de la « consultation et de la participation de la société civile »¹⁴ qui va s'employer à promouvoir cette conception de manière à ce qu'elle puisse être reconnue comme la meilleure manière de gouverner. Pour ce faire, le groupe de travail dispose de deux ressources principales. D'une part, il est composé de fonctionnaires directement intéressés par cette question des relations avec les groupes d'intérêt. Recrutés sur la base du volontariat, ils appartiennent principalement aux DG Emploi, Regio et Environnement qui ont déjà expérimenté des formes de consultation ou de concertation avec les associations. L'entreprise du Livre blanc s'inscrit dans la continuité de ces expériences ayant participé à l'émergence et à la reconnaissance de la « société civile » comme acteur du processus l'élaboration des politiques publiques¹⁵. Outre ces fonctionnaires familiers du dialogue avec les associations, s'ajoutent ceux qui, au sein du secrétariat général, sont soucieux de donner un cadre cohérent et une justification générale à leurs différentes pratiques d'organisation et de gestion des relations avec les groupes d'intérêt. Le chef de l'Unité « Transparence et relations avec la société civile », désigné rapporteur du groupe de travail, s'investit fortement dans cette réflexion qui vient à point nommé consacrer le travail qu'il a pu faire jusqu'à présent. On assiste alors à une conjonction d'intérêts entre l'équipe gouvernance engagée dans une entreprise de promotion de nouvelles pratiques politico-administratives et des agents administratifs désireux de résoudre les difficultés quotidiennes rencontrées lors des échanges qu'ils entretiennent avec les représentants des groupes d'intérêt. D'autre part, ces hauts fonctionnaires vont se poser en intellectuels, mettant à la disposition de l'équipe gouvernance leur savoir-faire en matière de rédaction de rapports administratifs et l'expertise qu'ils ont acquise de la question à travers la lecture d'ouvrages universitaires (sur les politiques publiques, sur les groupes d'intérêt, sur la démocratie, sur le gouvernement de l'Union européenne) et la fréquentation d'acteurs et d'observateurs de la participation. Les relations qu'ils ont pu nouer avec les porte-parole de différents réseaux actifs dans ce mouvement de promotion d'une « Europe proche des citoyens » (par exemple au sein du Forum permanent de la société civile, au sein du Comité de Liaison des services d'intérêt général, ou de la Conférence des régions périphériques et maritimes) et avec des penseurs de *think tanks* européens (Notre Europe, Confrontations...) ou de l'Institut universitaire de Florence, sont autant de ressources qu'ils peuvent activer pour travailler à la conceptualisation de la « démocratie participative » et à sa promotion. Leur réflexion sur la participation de la société civile se nourrit ainsi de cette connaissance à la fois pratique, acquise à travers les expériences concrètes de consultation qu'ils ont mené, et réflexive sur leur propre rôle et celui de ces associations de la « société civile ».

¹⁴ Il s'agit d'un groupe de travail dans le chantier n°2 intitulé Piloter les processus d'élaboration et de mise en œuvre des règles communautaires. Cf. Commission européenne, Gouvernance européenne. Travaux préparatoires du Livre blanc, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.

¹⁵ Julien Weisbein, « Sociogenèse de la 'société civile européenne' », *Raisons politiques*, n°10, mai 2003, p.125-137 ; « Rassembler la 'société civile européenne' : la contribution des mouvements fédéralistes. L'expérience du Forum permanent de la société civile », communication au colloque '*Société civile organisée*' et gouvernance européenne. Formation, recrutement et pratiques des représentants d'intérêts dans l'Union européenne, Strasbourg, 21-23 juin 2004.

Il est difficile d'appréhender à travers d'entretiens le déroulement des débats et les changements qui ont pu s'opérer au cours des différentes séances de *brain storming* ayant donné lieu au rapport final du groupe de travail et, dans une ultime synthèse, à la rédaction de certains paragraphes du Livre blanc. Sans procès-verbaux, aussi succincts soient-ils, la genèse des textes est impossible à restituer¹⁶. Mais les récits donnent toutefois à voir comment certaines trouvailles ont permis de générer un accord autour de cette notion de « démocratie participative » et de sa reconnaissance comme principe démocratique. Le premier exemple est donné par cet ancien membre de l'équipe gouvernance qui, sans aucun triomphe, au détour d'une question concernant les oppositions aux propositions du Livre blanc, mentionne la distinction qui a été nécessaire de faire entre la phase de formulation d'une politique publique et la phase de décision :

« Sur la société civile, par exemple, c'est très évident que les commissaires, comme souvent ancien ministre ou ancien parlementaire, sont très... influencés par cette expérience. Et c'est difficile pour eux d'accepter les ONG comme détenteur de la procédure de décision. C'est pourquoi on a distingué... on a écrit en anglais d'abord... on a fait la distinction entre la decision shaping et le decision making. C'est à cause de cette influence directe des commissaires en fait. Les commissaires n'étaient pas tellement ouverts à cette idée d'avoir la société civile, les ONG comme élément d'influence dans ce decision making. Ils acceptaient le decision shaping mais pas le decision making pour les ONG. C'était un peu la création pour éviter le conflit entre les deux. » (Ancien membre de l'équipe gouvernance, fonctionnaire à la DG RELEX, entretien novembre 2002)

La distinction peut paraître rhétorique et sans grande importance. Mais elle a permis de faire accepter la participation des groupes d'intérêt dans le processus de conception des politiques publiques, étape décisive vers une reconnaissance plus étendue de leur rôle et de leur intégration au travail des institutions. De cette façon, le travail législatif reste du ressort du Parlement et de la Commission qui ne s'interdit alors pas de profiter de l'expertise et de l'information de ces groupes intermédiaires. Dans le même ordre d'idée, en insistant sur l'opposition entre un « système démocratique qualitatif » et un « système quantitatif », ce fonctionnaire de la DG Regio donne un élément de l'argumentaire développé :

« Chez les commissaires, le mot, le système démocratique quantitatif et qualitatif était un peu... un peu osé en disant : quantitatif c'est bien sûr on a les élections, les pourcentages pour décider qui a la majorité, qui est la minorité, mais avec les ONG on cherche un peu la qualité. Ça n'exclue pas qu'il y ait des parlementaires qualitatifs. Mais quand même, si on a une certaine influence au niveau des ONG, il faut avoir une certaine qualité, on compense par des arguments. On n'a pas un mandat par un pourcentage du peuple qui est derrière. Il y a une différence. Mais peut-être qualité/ quantité c'est un peu trop fort... » (Entretien, fonctionnaire DG Regio, novembre 2002)

Même si de tels propos ne permettent pas de modifier instantanément des conceptions politiques, ils sont toutefois de nature à déplacer les arguments sur d'autres terrains (celui de la qualification pour plus d'efficacité) et à y récupérer un ensemble de propositions sur lesquelles il y a déjà eu consensus. Ils ont ainsi contribué à préparer les esprits à la notion de « démocratie participative » et à son recours comme moyen sinon légitime du moins acceptable pour autant que l'on respecte certaines règles comme « la transparence », « l'ouverture » et « le pluralisme » des intérêts.

Mais le concours des différents membres associés aux groupes de travail du Livre blanc ne suffit pas à la reconnaissance de la « démocratie participative ». Elle doit en effet beaucoup à la mobilisation des groupes d'intérêt, désormais rebaptisés et revalorisés membres de la

¹⁶ A la différence de ce qui a pu être fait pour certaines commissions de concertation, cf. Hélène Michel, « La Commission nationale des rapports localifs 1981-1986 : Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public », in Pascale Laborier et Danny Trom, dir., *Historicités de l'action publique*, CURAPP, PUF, 2003, pp.183-206.

« société civile »¹⁷, qui ont contribué à donner une existence concrète à cette participation avant même qu'elle ne soit définie et acceptée.

II. Réalisation et usages d'une norme démocratique

Soucieux de se voir reconnaître une place et un rôle au sein du système politique européen, les différents représentants des groupes d'intérêt suivent avec attention toutes les propositions pouvant aller en ce sens. Il n'est alors pas étonnant qu'ils se manifestent auprès des membres des groupes de travail et s'investissent avec un certain intérêt dans cette promotion de la gouvernance européenne. Pourtant, leur concours n'est ni évident, ni unanime sur la définition et la promotion de la « démocratie participative ».

La démocratie participative en acte

Les différentes organisations économiques et sociales qui se mobilisent lors de la préparation et de la publication du Livre blanc, donnent une réalité à la notion de « démocratie participative ». Non seulement ils montrent que ce mouvement de « dialogue » et « d'échanges » entre membres des institutions européennes et porte-parole d'intérêts existe, empêchant de considérer les réflexions sur la gouvernance comme de pures spéculations ; mais ils font, de plus, la preuve qu'ils peuvent et savent mettre en œuvre de « bonnes pratiques », gages d'un « bon » fonctionnement démocratique.

La consultation sur le Livre blanc à laquelle ils participent dès sa publication, de juillet 2001 à mars 2002, constitue à cet égard l'exemple le plus patent de leur bonne volonté à jouer le jeu de la gouvernance européenne. Pour les différents représentants des organisations économiques et sociales, cette consultation consiste à adresser au secrétariat général de la Commission une contribution écrite dans laquelle sont commentées les propositions du Livre blanc et sont exposés les souhaits, les regrets et les revendications du groupement. Ces prises de position sont parfois défendues oralement par ces porte-parole devant les fonctionnaires de la Commission. Chaque contribution, qu'elle provienne d'une entreprise, d'une association humanitaire, d'une région ou d'un cabinet de consultant, est instantanément mise en ligne, dans l'ordre chronologique de sa réception. L'ouverture et la pluralité prônée par la Commission sont ainsi objectivées par cette publicisation des réactions au Livre blanc. De leur côté, les différents représentants d'organisations acceptent cette publicité comme pour montrer qu'ils ne font rien d'occulte et que leurs revendications n'ont rien de répréhensibles puisqu'elles concernent le devenir de l'Union européenne. La réflexion qu'il propose concernerait ainsi moins la défense stricte de leurs intérêts particuliers que le destin des Européens. Les entreprises interviennent alors pour montrer « qu'elles sont citoyennes », pour reprendre les propos de délégués européens interrogés ; les ONG poursuivent leur travail de « rapprochement entre les citoyens et les institutions » ; et les fédérations professionnelles insistent sur la nécessité d'une représentation au niveau européen de manière à ce que les intérêts nationaux ne restent pas cantonnés à ce niveau, désormais dépassé, d'intervention. La rhétorique déployée dans ces prises de position se conforme alors aux attentes des promoteurs du Livre blanc. Ceux-ci retrouvent en effet les termes fétiches de la gouvernance (efficacité, participation, société civile) et les formulations insistant sur l'articulation entre les différents

¹⁷ Cf. Offerlé Michel, *La société civile en question*, La documentation française, 2004.

niveaux, ou encore sur la nécessité de rapprocher institutions européennes des réalités économiques et sociales. Ils peuvent alors se réjouir d'une telle manifestation de soutien.

Mais cette forme d'accompagnement et de réalisation des principes promus dans le Livre blanc aurait pu ne pas avoir lieu. En effet, jouer le jeu de la consultation qui, de plus, concerne une thématique aussi générale que la gouvernance, n'est pas donné à tout le monde. Il faut avoir les moyens de mobiliser du personnel, parfois au détriment d'autres actions plus pressantes et concernant la défense immédiate des intérêts de l'organisation. Il faut aussi que ce personnel dispose du savoir-faire spécifique requis pour la rédaction de contributions censées proposer une réflexion élaborée sur la gouvernance. Les petites structures se trouvent exclues d'une telle consultation, à moins qu'elles ne se fédèrent en réseaux (par exemple Plateforme des ONG sociales, Forum permanent de la société civile...) de manière à mutualiser les coûts qu'engendre un tel type d'action. Quant à celles qui auraient les moyens financiers pour rémunérer du personnel ou recourir à des cabinets de consultants, elles ne saisissent pas forcément la nécessité de s'engager dans cette action dont le gain immédiat apparaît relativement marginal voire nul. N'en déplaisent aux membres du secrétariat général qui conçoivent difficilement que les groupes d'intérêt, directement concernés par le thème de la gouvernance, ne s'engagent dans un tel travail, la consultation apparaît comme une démarche risquée et son succès n'est *a priori* pas assuré. Certes, la Commission dispose d'un pouvoir fort d'incitation, en particulier en direction des groupes qu'elle finance en partie. Leur participation à de telles consultations est donc attendue et ils s'y plient pour la plupart, s'engageant même dans la tenue de conférences et l'organisation de séminaires propres à relayer la réflexion sur la gouvernance. De plus, l'état de la concurrence entre les différents groupes d'intérêt est de nature à provoquer une certaine mobilisation. A partir du moment où quelques uns s'y lancent, les autres se sentent tenus de les suivre sous peine d'être marginalisés et, à terme, de perdre leur place dans l'espace de la représentation des intérêts européens. Mais ce qui va rendre possible et efficace la participation des groupes d'intérêt à cette consultation c'est principalement les expériences que leurs représentants ont déjà eues de cette forme de dialogue avec les institutions européennes.

En effet, nombre de porte-parole d'organisations ont déjà participé à des consultations dans le cadre des DG. Ils savent qu'un tel dialogue est avant tout une opportunité pour faire entendre leur voix et exister dans l'espace très concurrentiel de la représentation des intérêts. Par ailleurs, lors des échanges qu'ils ont eus avec des fonctionnaires sur certains dossiers, ils se sont familiarisés avec les usages administratifs, avec les différentes cultures des DG et ont appris à intégrer les attentes des décideurs dans leur argumentaire. Cet apprentissage du langage administratif et des bonnes pratiques de défense et de représentation des intérêts s'avère une ressource importante pour mener à bien l'exercice de la consultation. Pour ceux qui ont déjà accumulé ce savoir-faire et qui l'ont expérimenté, participer à une nouvelle consultation ne présente pas un surcoût important de travail. Ils savent aussi que le gain de ces actions s'évalue à long terme : établir et entretenir de bonnes relations avec les institutions européennes n'est-ce pas travailler d'abord pour les futures actions de lobbying qui seront menées ultérieurement ? Ces différents représentants, rompus à ce genre d'exercice, sont donc particulièrement enclins à entrer dans une nouvelle consultation.

Reste que pour la consultation sur le Livre blanc, la thématique est très générale et déborde le cadre de la défense des différents intérêts sectoriels. Les compétences requises pour une telle consultation s'avèrent donc quelque peu différentes de ce qui se pratique habituellement au sein des différentes DG. Mais la plupart des groupes d'intérêt ont eu récemment une autre expérience propédeutique à celle sur le Livre blanc. A l'occasion de l'élaboration de la Charte

sur les droits fondamentaux de l'Union européenne menée sous l'égide du Conseil¹⁸, les organisations « de la société civile » ont été sollicitées et ont été amenées à faire entendre leur voix sur les différents articles durant toute l'année 2000. Si chacun s'est focalisé sur les droits qui correspondaient à son secteur d'intervention (droit de grève, droit au travail, droits des femmes, droit de propriété versus droit au logement¹⁹...), chacun a dû néanmoins inscrire ses revendications dans un argumentaire relativement large en phase avec les objectifs généraux de la Convention : promouvoir des droits de manière à rapprocher les citoyens des institutions et énoncer les principes et les valeurs de l'Union européenne. Chacun a donc pu faire l'expérience de la consultation à visée générale, souvent douloureuse pour ceux qui n'ont pas su obtenir gain de cause, parfois difficile pour tous ceux qui ont découvert à cette occasion les contraintes qu'imposait ce type de consultation en matière de concision et de précision des revendications, et toujours coûteuse en termes de temps et de mobilisation du personnel. Forts de cette expérience très récente, ces représentants peuvent d'autant mieux entrer dans la consultation sur le Livre blanc qu'ils disposent désormais d'un savoir-faire éprouvé et d'argumentaires clefs en main. Comme le précise ce porte-parole qui a participé à la fois à la Charte, à la consultation sur le Livre blanc et prépare une contribution pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, « ça s'apprend de rédiger un *position paper*, on regarde un peu comment ont fait les autres. Tout était en ligne, alors c'était pratique. On reprend les différentes plaquettes de l'organisation, quelques mots-clefs du Livre blanc pour montrer qu'on répond au sujet et on lie tout ça. »²⁰. Un autre, quelque peu traumatisé par l'exercice de l'audition, énonce les règles qu'il a dû apprendre à observer et qu'il entend bien mettre en œuvre désormais : « L'audition, c'est rapide, il ne faut pas se louper ! Nous on a développé trois points, parce qu'en cinq minutes, il faut pas développer cent idées... il faut être très précis. Vous ne pouvez pas vous permettre de... mais en même temps, sur une consultation comme celle-là, il faut rester à un niveau assez général sur l'équilibre des pouvoirs, sur l'articulation des niveaux d'intervention... »²¹. La mobilisation à l'occasion de la Charte leur permet donc de poursuivre cette expérience d'un nouveau mode d'accès aux institutions européennes.

La consultation est ainsi promue comme une bonne manière de faire entendre ses revendications et comme un bon moyen d'exprimer son souci de concourir au bon fonctionnement des institutions européennes. Ils ne manqueront d'ailleurs pas de réitérer ce travail à l'occasion de la Convention pour l'avenir de l'Europe. Mais en prenant ainsi part à cette consultation, les différents représentants des organisations ne font pas seulement exister un mode de relations entre des institutions et des groupes d'intérêt, ils visent aussi à donner un contenu à cette notion encore indéterminée de « démocratie participative ».

La démocratisation de la participation en question

Dans un premier temps, les membres de l'équipe gouvernance et les fonctionnaires du secrétariat général assistent satisfaits à cette mobilisation des différents groupes d'intérêt. Leur participation à la consultation tend à leur donner raison et ils saluent l'arrivée des nombreuses contributions comme autant de preuves de la vitalité des groupes. Ils ne doutent

¹⁸ Cette initiative a été lancée par le Conseil lors du sommet de Cologne en juin 1999. La consultation s'est déroulée jusqu'en octobre 2000 et le Sommet européen de Nice a approuvé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en décembre 2000.

¹⁹ Pour un exemple, cf. Hélène Michel, « Le droit comme registre d'euro-périsation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Politique européenne*, n°7, printemps 2002, pp. 19-42.

²⁰ Entretien, septembre 2002.

²¹ Entretien avec un représentant de ELO (European landowner Organisation), décembre 2002.

pas que le débat sur la gouvernance s'en trouve grandi. Mais ils déchantent quelque peu lorsqu'ils découvrent que toutes les prises de position n'abondent pas dans leur sens et risquent même de mettre à mal leurs propositions. Par exemple, plusieurs contributions, comme celle du Forum permanent de la société civile qui travaille pourtant en lien étroit avec la Commission européenne, critiquent la définition que donne le Livre blanc de la « société civile ». Pour plusieurs de ces réseaux d'ONG, les forces du marché n'auraient pas à faire partie de la société civile qui devrait rester l'apanage des organisations oeuvrant à des causes générales, voire universelles. De même, les personnes chargées du suivi du Livre blanc lisent avec surprise les critiques relatives au projet d'établir « dialogue civil » sur le modèle de ce qui se pratique avec le « dialogue social européen ». Ils s'étonnent que les « partenaires sociaux » ne soient pas davantage flattés d'exporter ce modèle de relations institutionnelles à d'autres secteurs. Plus largement, ils ne comprennent pas que l'ensemble des groupes d'intérêt qu'ils pensaient satisfaire en leur proposant un mode de reconnaissance et d'association au processus d'élaboration des politiques publiques ne soient pas plus enthousiastes. Certains en sont même vexés comme s'ils se sentaient trahis par ceux qu'ils ont voulu sincèrement aider. D'autres entrevoient que la « société civile » qu'ils avaient tendance à considérer comme un ensemble homogène, malgré la diversité des types d'organisations et des intérêts défendus, est fortement structurée.

Il est vrai que les différents représentants des groupes d'intérêt, ainsi enrôlés dans la défense et l'illustration de la « démocratie participative », visent avant tout à défendre leur position relative au sein de l'espace européen de la représentation des intérêts. On comprend alors que les plus intégrés dans le fonctionnement des institutions s'efforcent de marginaliser ceux qui pourraient les concurrencer et remettre en cause le monopole de leur accès aux institutions européennes. A cet égard, les porte-parole de l'UNICE et de la CES se montrent particulièrement hostiles à l'égard de la mise en place d'un « dialogue civil » qui risquerait non seulement de faire perdre sa spécificité au « dialogue social » mais surtout d'étendre le statut de « partenaires » à des organisations dont ils ne reconnaissent ni l'existence ni la pertinence. Dans leurs contributions, ils cherchent à protéger leur titre de « partenaires sociaux » qui leur confère un statut particulièrement avantageux par rapport aux autres groupes. Pour ce faire, ils n'hésitent pas à disqualifier les prétendants à un mode d'institutionnalisation des relations avec la Commission européenne en critiquant à la fois la teneur de leurs revendications et les pratiques mises en œuvre. Sont en effet particulièrement visées les différentes organisations du secteur social et humanitaires qui réclament des garanties, de type juridique et institutionnel, pour stabiliser les relations qu'elles peuvent entretenir avec les institutions européennes. Dans les différents entretiens réalisés, elles sont décrites comme « des gens qui ont la main sur le cœur » mais qui n'ont « aucun sens des responsabilités » et qui, par conséquent, « réclament l'impossible ». *A contrario*, « partenaires sociaux », les fédérations professionnelles, les groupes sectoriels qui défendent des intérêts économiques, sont présentés comme des « organisations responsables » qui formulent des revendications acceptables car conformes aux principes du marché unique en vigueur et qui les défendent avec compétence et déontologie. Outre la nature des intérêts sont ainsi mis en cause les modes d'action de ces organisations de la « société civile » qui, incapables de construire un argumentaire économique et juridique, du type de ce que requiert une bonne campagne de lobbying, en seraient réduits à recourir à la manifestation publique et aux médias pour sensibiliser l'opinion²². De leurs côtés, les porte-parole de ces associations critiquent ces

²² Ces différents modes d'action collective sont régulièrement disqualifiés par les professionnels du lobbying. Cf. les observations que nous avons pu faire dans des formations au lobbying. « Comment devenir des « pro » du lobbying : une ethnographie de formations aux « public affairs » à Bruxelles », colloque « *Société civile*

détracteurs qui n'auraient aucune légitimité militante, n'étant même, pour la plupart, que des mercenaires mandatés pour la défense d'intérêts particuliers. L'accueil qui leur serait fait dans les DG devrait ainsi être réévalué de manière à ne pas les favoriser plus qu'ils ne le mériteraient.

Les différentes contributions sur le Livre blanc donnent ainsi à voir un clivage important entre, d'une part, les groupes d'intérêt bien intégrés aux institutions, en raison de leur secteur d'activité et des moyens dont ils disposent, qui entendent limiter la participation à ceux qui agissent déjà et qui agiraient bien et, d'autre part, ceux qui n'ont que de faibles ressources pour faire valoir leurs intérêts et tentent alors de redéfinir les principes de la participation de manière à favoriser leur accès aux institutions. Contre ceux qui voudraient ouvrir encore davantage la participation, les premiers s'efforcent de la limiter en cherchant à instaurer des critères de sélection des organisations ayant droit de cité et à promouvoir ce qui serait les bonnes pratiques de défense et de représentation des intérêts. Dans cette consultation sur le Livre blanc, ainsi que dans la mobilisation pour l'élaboration du traité constitutionnel, les différents groupes d'intérêt tentent de définir et d'imposer la bonne forme de la « démocratie participative ». Si tous reprennent l'idée d'une nécessaire participation des groupes d'intérêt au bon fonctionnement des institutions européennes, tous sont loin de s'entendre sur la légitimité des différents groupes admis à participer et sur leurs manière d'accéder aux institutions européennes et de « dialoguer » avec elles. Comme pris à leur propre jeu, les promoteurs de la « démocratie participative » découvrent que la pluralité des points de vue risque de remettre en question les pratiques qu'elle prétend recouvrir. Mais la plasticité du terme permet de contenir ces visions disparates, voire contradictoires sur la « société civile » et les pratiques participatives et de les faire tenir ensemble.

La conjoncture qui suit la crise institutionnelle de la fin des années 1990 constitue un moment propice à la réflexion et à la mise en œuvre de réformes. La « démocratie participative », qui s'inscrit plus largement dans un débat sur la gouvernance européenne, trouve à cette occasion des conditions de réalisation qui doivent moins à une volonté délibérée et unanime de mettre en œuvre la participation qu'au concours parfois fortuit d'un ensemble d'acteurs pris dans les contraintes quotidiennes de l'exercice de leur métier. Le personnel administratif comme les représentants de groupes d'intérêt se saisissent de la notion de « démocratie participative » comme d'une opportunité pour continuer à faire ce qu'ils savent faire et pour essayer de le faire reconnaître comme une activité légitime. Ils contribuent alors à donner une réalité à la notion tout en lui conservant son caractère flou lui permettant justement de faire tenir ensemble des conceptions et des pratiques différentes et parfois contradictoires. Finalement, c'est dans la lutte pour la définition de ce que devrait être cette « démocratie participative » (en reposant les questions de qui est légitime pour participer ? et quelles pratiques doit-on mettre en œuvre pour bien participer ?) qu'elle s'élabore et se réalise.