

COMMENT RÉUSSIR DES CONSULTATIONS CITOYENNES SUR L'EUROPE À L'ÈRE NUMÉRIQUE ?



■ JAN KREWER

Secrétaire général adjoint,
Conseil national du
numérique

Emmanuel Macron en avait fait une de ses promesses de campagne : organiser des débats partout en Europe pour mobiliser les citoyens dans une grande discussion autour de la refondation de l'Europe. Vingt-sept pays vont participer à l'organisation des débats, qui se tiennent d'avril à octobre 2018. Les consultations sont organisées dans chaque État membre selon des modalités définies par ces derniers. Il est donc probable que les débats se déroulent davantage à l'échelle nationale que communautaire, mais leur articulation peut s'opérer notamment via une « consultation numérique »¹.

Les outils de participation citoyenne tels que les plateformes de consultation apparues avec le numérique suscitent des espoirs importants pour revitaliser la démocratie en Europe. Si l'organisation d'une unique consultation en ligne reste limitée par la barrière de la langue (les progrès de la traduction automatique étant certes importants mais toujours insuffisants), une forme de discussion commune, sur les mêmes sujets et dans plusieurs langues, semble aujourd'hui réaliste. Ces espoirs sont portés en particulier par l'effervescence des « civic tech », ces technologies

citoyennes qui promettent « de transformer le fonctionnement de la démocratie, d'améliorer son efficacité et son organisation grâce à un renouvellement des formes d'engagement des citoyens »². La proposition de « désintermédiaire » la relation entre les citoyens et la politique résonne d'ailleurs avec le sentiment de dépossesion et la crise de confiance dont certains résultats d'élections en Europe ont encore pu témoigner récemment. Elle peut également être lue comme une formidable opportunité de rapprocher les citoyens des lieux de décision et des institutions européennes.

Quelles sont les leçons que l'on peut tirer des expériences menées en France avec les outils de discussion en ligne pour l'organisation d'une consultation citoyenne en Europe ? Il convient de réfléchir aux promesses mais aussi aux limites des outils numériques pour cet exercice, en dépassant les dimensions techniques de la question. Comme le dit le chercheur Clément Mabi, spécialiste des usages citoyens d'Internet, il s'agit « d'éviter de fétichiser les outils tout en prenant en compte leur dimension *intrinsèquement* politique et les enjeux de leur design »³. La pos-

1. [Compte-rendu](#) du Conseil des ministres du mercredi 14 mars 2018.

2. Clément Mabi, « [Citoyen hackeur. Enjeux politiques des civic tech](#) », La Vie des idées, 2 mai 2017. ISSN : 2105-3030

3. Idem.

sibilité existe d'organiser des consultations citoyennes qui permettent l'inclusion, la délibération et la proximité avec la décision.

ENCADRÉ 1 ■

Un site Internet www.quelleestvotreeurope.fr a été mis en place par le gouvernement français, afin d'organiser les consultations citoyennes sur l'ensemble du territoire. En collaboration avec Touteleurope.eu, des actualités et des contenus pédagogiques sont fournis au public qui souhaite s'informer sur l'Union européenne ou les thématiques de la consultation. Le site du gouvernement français permet à tous de localiser les débats organisés à proximité mais aussi de déclarer et de labelliser l'organisation d'une discussion. Il doit ensuite permettre de centraliser les contributions reçues.

1. Une large consultation européenne peut-elle être inclusive ?

Une promesse fondamentale d'Internet est que la mise en réseau des individus permettra d'augmenter leur liberté en renforçant leur capacité à communiquer, à échanger et à s'organiser de manière autonome. Cette vision a été portée depuis la création d'Internet par ses pionniers. Elle a été en partie confirmée par les usages qui se sont développés avec l'expansion du réseau, que le sociologue Dominique Cardon analyse comme une « mise en conversation » de la société, permise par une concrétisation de la liberté d'expression et des nouvelles formes de participation au débat public⁴.

Si Internet a pu élargir l'espace public et permet à une grande pluralité de voix de s'exprimer, certaines populations restent exclues de ce mouvement. D'après le baromètre numérique de 2017, 15% des Français n'ont pas accès à Internet aujourd'hui et 20% y ont accès mais ne se considèrent pas à l'aise avec son utilisation⁵. Au-delà d'une « fracture numérique » relative à l'accès subsiste donc aussi une fracture des capacités. Elle est extrêmement importante quand il s'agit d'utiliser Internet pour agir politiquement. Les chiffres

relatifs à la consultation en ligne menée en amont de la loi pour une République numérique montre ainsi que les participants étaient en majorité masculins, urbains et diplômés. Près de 70% ont par ailleurs affirmé participer à toutes les élections, ce qui prouve qu'il s'agissait bien d'une population plutôt habituée à s'engager politiquement⁶.

Cet état de fait montre combien il serait illusoire de simplement mettre en ligne une plateforme de débat dans l'espoir d'y trouver des contributions plurielles et représentatives de la société dans son ensemble. **Il semble vain d'y voir une manière de toucher le « terrain » ou le « grand public ».** Le sociologue Dominique Cardon décrit en effet Internet comme un « espace de l'échange et de la multiplicité identitaire » qui « ne rassemble pas une population électorale, atomisée, identifiable et dénombrable »⁷.

Il est possible en revanche de ne pas se contenter d'un simple outil de discussion mis en ligne. D'abord en mettant à disposition des ressources pédagogiques et un accompagnement à la participation, par exemple en s'appuyant sur les dispositifs de médiation existants pour l'accompagnement aux démarches administratives en ligne. Mais surtout, une telle démarche ne saurait faire l'économie de l'organisation de débats en présentiel qui s'appuient sur des lieux de discussion actifs dans la société. Dans le cadre de la consultation menée en 2015 par le CNUM, des kits "do it yourself" avaient par exemple été mis en place pour permettre à des mairies, des associations ou des entreprises de mener leur propre débat et de verser ensuite les résultats sur la plateforme en ligne. Ce type de démarche permet de toucher des publics qui n'auraient pas nécessairement pu découvrir le dispositif par eux-mêmes. De tels « kits » sont prévus en France pour des consultations sur l'Europe. Il semble que la stratégie de labellisation adoptée dans le cadre des consultations citoyennes sur l'Eu-

4. Dominique Cardon, *La démocratie Internet*, Paris, La République des Idées, 2010.

5. Baromètre numérique, édition 2017. Conseil Général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies (CGE), Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (Arcep), Agence du numérique.

6. République numérique, *bilan de la consultation*

7. Dominique Cardon, *La démocratie Internet*, Paris, La République des Idées, 2010.

rope aille dans ce sens et c'est probablement positif pour l'ancrage des discussions dans la société civile. Si la démarche permet d'éviter l'écueil de créer un lieu artificiel de débat coupé de la société, il faudra cependant rester vigilant sur la procédure de labellisation à mettre en place, qui devra bien sûr rester la plus transparente et la plus ouverte possible, pour accueillir sans discrimination des points de vue eurosceptiques par exemple.

La difficulté à parvenir à une forme de représentativité satisfaisante révèle la faiblesse des outils numériques quand il s'agit de légitimer des décisions démocratiques. Ce n'est pas pour autant un argument qui permet de les discréditer définitivement comme moyen de renforcer le caractère démocratique d'un processus de décision. Ils peuvent en effet être mis en œuvre pour des objectifs différents.

2. Une véritable délibération en ligne entre citoyens est-elle possible ?

L'horizontalité des échanges et la culture de l'expression publique que l'on peut observer en ligne ont alimenté de nombreuses réflexions sur la capacité du numérique à réinventer la démocratie. En France par exemple, la période précédant les élections de 2017 a vu se développer des initiatives telles que [#MaVoix](#), qui proposaient d'utiliser le numérique pour permettre aux citoyens de participer directement aux prises de décision de leurs députés à l'Assemblée nationale. À l'instar des outils tels que DemocracyOS, elle se fonde sur l'idée qu'il est possible d'organiser en ligne un échange discursif permettant de produire des décisions collectives. Ces outils promettent donc de concrétiser l'idéal de la démocratie délibérative, c'est à dire des formes de communication rationnelle permettant d'aboutir sur un consensus légitime, libéré des différentes formes de coercition. Ce résultat est permis par des garanties procédurales qui visent à maintenir une égalité entre les participants⁸.

Si des formes de démocratie délibérative peuvent en effet être observées en ligne sur

Wikipedia, ou encore dans les communautés du logiciel et de l'Internet libre, ces garanties procédurales sont en général accompagnées de dispositifs complexes voire bureaucratiques. Elle se fonde donc sur un strict respect des règles et favorise les participants les plus anciens et actifs. C'est peut-être la raison pour laquelle il est difficile d'observer de véritables délibérations dans le cadre des consultations politiques menées en ligne à ce jour : peu de « branches » de discussions spécialisées se créent autour d'un argument et permettent d'aboutir à un consensus, qui reste en majorité issu de l'analyse qualitative ou quantitative menée *a posteriori* par l'organisateur de la consultation.

Si l'n'a donc pas été possible, au cours des consultations menées sur la loi pour une République numérique, d'observer ce type de délibération entre contradicteurs, on peut en revanche en tirer trois enseignements majeurs sur l'apport de ces dispositifs pour un dispositif de consultation public sur l'Europe : plus de transparence, l'apport d'une expertise nouvelle et la création de rapports de force par la mobilisation.

A. La transparence des débats. Un effet indiscutable de l'organisation d'une consultation en ligne, lorsque celle-ci se substitue aux discussions traditionnelles avec les représentants d'intérêt, est la transparence qu'elle apporte sur les stratégies d'influence des différentes parties prenantes. C'est d'ailleurs un mécanisme déjà à l'œuvre dans les consultations organisées régulièrement par la Commission. Si ces consultations sont le plus souvent très techniques et peu accessibles aux citoyens et qu'elles ne permettent pas de discussion entre les participants, elles ont le mérite de réduire l'opacité de la prise de décision par la publication des positions de chacun, qui sont ainsi cartographiées publiquement. Cela suppose néanmoins d'encadrer strictement la possibilité de contribuer à l'extérieur du dispositif de consultation.

⁸. Laurence Monnoyer-Smith, *Communication et délibération*, Paris, Hermès, 2010.

B. L'apport d'une expertise nouvelle.

Une caractéristique particulièrement bien documentée des modes de collaboration en ligne est la capacité à solliciter une « intelligence collective » sans passer par les modes d'organisation traditionnels que sont le marché (les prix) ou les entreprises (la hiérarchie), thèse avancée par le chercheur en droit et en économie Yochai Benkler dans son livre *La richesse des réseaux*⁹. Il y explique que les réseaux permettent de mobiliser aisément de larges communautés, de manière flexible et spontanée, selon les motivations, les intérêts et les capacités de chacun. Cette faculté leur permet d'accéder à des contributions qu'il aurait été difficile à identifier *a priori*¹⁰. Cette particularité a pu être vérifiée maintes fois dans le cadre des consultations, parfois techniques, menées par le CNNum.

C. La création de rapports de force par la mobilisation.

De nombreuses techniques de mobilisation collective ont connu un succès important avec l'avènement d'Internet, en partant de la pétition à l'organisation de manifestations publiques. Ces techniques ont d'ailleurs d'ores et déjà été utilisées à grande échelle dans les campagnes politiques de Ségolène Royal ou de Barack Obama dès les années 2000. Ces formes d'engagement militant se servent des nouveaux canaux d'expression que peut offrir le numérique et remettent en cause les rapports de force politiques institutionnels existants. Si ces techniques de communication politiques qui permettent l'engagement, sont aujourd'hui largement intégrées par des médias et des acteurs institutionnels, des mouvements nouveaux continuent de s'en emparer. Dans le cadre de la consultation sur la loi pour une République numérique, la communauté du jeu vidéo a ainsi pu utiliser

le dispositif pour intégrer dans la loi un article sur la reconnaissance du e-sport. De la même manière la communauté des chercheurs s'est largement mobilisée pour soutenir les mesures relatives à l'*open access* des publications scientifiques¹¹.

3. Comment assurer la proximité avec les lieux de décision ?

La question des rapports de force politiques permet d'entrevoir une certaine ambiguïté de ces dispositifs : s'ils peuvent être conçus dans une logique d'ouverture à la participation des citoyens, ils peuvent également être eux-mêmes des dispositifs de mobilisation de ces derniers dans un but politique défini *a priori* par les organisateurs de la consultation. C'est une des critiques les plus récurrentes formulées à l'encontre des consultations menées par des pouvoirs publics dans le passé : il ne s'agirait que de tentatives pour distraire voire pour manipuler les citoyens, alors même que les décisions sont déjà prises.

Cette méfiance est la plus forte lorsqu'il est difficile d'observer et de mesurer l'impact direct des contributions sur la décision finale. Les garanties apportées pour assurer la prise en compte des discussions dans la décision sont un facteur important pour la réussite des consultations en ligne. Le succès des budgets participatifs à une échelle très locale témoigne de cette importance. Il s'agit donc d'un véritable défi pour des consultations de niveau européen.

Ce défi impose tout d'abord aux pouvoirs publics une grande transparence sur la manière dont les contributions devront s'intégrer au processus de décision. Il semble par exemple nécessaire d'expliquer précisément au public français si des résultats différents des orientations déjà portées par le Président de la République dans ses discours à Athènes ou à la Sorbonne pourront continuer à être défendues par la France ou l'Europe à l'issue de la consultation. Dans ce cadre, le passage de l'expression « conventions démocratiques »

9. *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yochai Benkler. Yale University Press, 2003.

10. *Idem*.

11. République numérique, [bilan de la consultation](#)

à celui de « consultations » pour les débats en cours donne d'ores et déjà une indication sur leur caractère non-contraignant pour les pouvoirs publics, tout en ayant le mérite d'une meilleure clarté de l'intention.

Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, le caractère non-représentatif de ces consultations ne permet que difficilement de lier directement leur résultat à la décision. Il existe en revanche différentes bonnes pratiques pour empêcher au maximum de décorer la décision des débats organisés avec la société.

A. Faire participer les experts et les décideurs au débat.

Un écueil majeur de l'organisation des consultations en ligne est le maintien en parallèle des processus classiques de préparation à la décision : à savoir l'expertise technique ou juridique par une administration et la consultation de quelques experts ou groupe d'intérêts en interne. Ces avis, s'ils interviennent à la fin de la consultation, peuvent venir discréditer les contributions citoyennes et ainsi l'ensemble du processus. L'enjeu est au contraire de réussir à créer un dialogue entre expertises et citoyens dans le cadre de la consultation. Elle pourrait également inclure les décideurs. À l'échelle européenne, on pourrait ainsi imaginer que des experts de la Commission, des représentants des États membres ou du Parlement européen s'engagent publiquement dans ce processus. Une telle pratique est loin d'être évidente tant elle transforme les usages habituels des institutions. Approfondir au quotidien le caractère démocratique des institutions par un dialogue continu avec les citoyens nécessite une transformation importante et un accompagnement non seulement de la société civile mais aussi des décideurs.

B. Organiser une restitution objective des débats et expliciter les modalités

tés de leur prise en compte. La synthèse des débats est évidemment un moment important d'une consultation, qu'elle soit en ligne ou pas seulement. La méthodologie utilisée ici devra être explicitée clairement dès l'origine. Elle devra également aboutir à un processus transparent de prise en compte dans la décision : restitution publique dans les institutions européennes, rencontre entre des contributeurs et des élus, etc. Une bonne pratique de la consultation menée sur la loi pour une République numérique a été l'engagement du gouvernement français à apporter des réponses personnalisées et argumentées aux 250 propositions les plus plébiscitées par les contributeurs¹².

C. Mettre en place des dispositifs de suivi de la prise de décision.

Un troisième enjeu concerne le processus qui suit la consultation. Il est essentiel que ce dernier soit le plus transparent possible, c'est-à-dire qu'il soit accompagné d'un effort de communication, avec la publication régulière de contenus en ligne qui renvoient vers les débats qui ont précédé. Des dispositifs intéressants de suivi de la décision tels que l'empreinte normative, qui permettent même une analyse automatisée des données fournies, sont d'ailleurs déjà expérimentés par des parlementaires européens¹³. On pourrait imaginer que les positions défendues par les parties prenantes dans le cadre des négociations soient rendues publiques et qu'elles puissent être soumises encore une fois à la consultation, c'est-à-dire que des contributeurs puissent réagir ou voter sur certains points. Il s'agirait ainsi d'impliquer plus profondément les citoyens et de créer de véritables boucles de réaction tout au long du processus.

¹² République numérique, réponses du Gouvernement

¹³ Julia Reda. *The LobbyCal project: Setting a new standard for lobbying transparency.*

Conclusion

L'organisation d'une consultation en ligne sur la refonte de l'Europe sera pertinente si elle permet de remplir trois conditions : inclure des publics larges par l'intégration dans des lieux de discussion et des dynamiques existantes, renforcer la transparence de l'ensemble du processus de négociation autour de l'avenir de l'Europe, et assurer une proximité avec la décision par l'implication des experts et des

décideurs dans le débat citoyen. Elle pourrait ainsi permettre de créer des nouveaux rapports de force politiques sur les questions européennes au sein de la société et impliquer des mouvements citoyens dans cette refonte. Il sera nécessaire pour cela de clarifier les modalités de la contribution, mais aussi d'accompagner et de former les citoyens, les associations de la société civile et surtout les décideurs à ces nouveaux dispositifs.

SUR LE MÊME THÈME

- Sébastien Maillard, « [Cette Europe qui se protège de Macron](#) », Blogpost, Institut Jacques Delors, avril 2018
- Claire Versini, « [Consultations citoyennes : une ambition et une méthode à clarifier](#) », Blogpost, Institut Jacques Delors, mars 2018
- Sébastien Maillard, « [2018, année pour assumer le choix de l'Europe](#) », Blogpost, Institut Jacques Delors, janvier 2018

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors