

INSTITUT EUROPÉEN DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

COLLECTION EURYOPA

VOL. 72- 2011

**La démocratie électronique : un catalyseur de participation  
et de légitimité pour l'Union européenne ?**

Mémoire présenté pour l'obtention du  
Master en études européennes  
par Cédric Chatelanat

rédigé sous la direction de Frédéric Esposito  
Juré : Marc Roissard de Bellet  
Genève, le 7 février 2011

## Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement le Professeur Frédéric Esposito pour ses nombreux conseils sur les orientations de recherche à donner à ce travail ainsi que pour sa grande disponibilité.

Merci également à M. Michel Chevallier, Secrétaire général adjoint de la Chancellerie de l'Etat de Genève, pour ses explications au sujet du projet genevois de vote électronique et pour les documents officiels qu'il m'a gracieusement fournis. Je remercie en outre l'Institut européen et tous ses Professeurs qui m'ont permis de m'ouvrir à l'Europe dans une perspective interdisciplinaire.

Je profite de l'occasion pour remercier Céline Garcin et Marine Chatelanat pour leur relecture attentive et leurs remarques. Merci enfin à mes parents et à toutes les personnes qui m'ont encouragé lors de la rédaction de ce mémoire.

## Table des matières

<b>Introduction</b>	5
---------------------	---

### PARTIE I

#### DU DÉFICIT DÉMOCRATIQUE AU DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ : LE RÔLE CLÉ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

<b>CHAPITRE 1 : DÉFICIT DÉMOCRATIQUE ET LÉGITIMITÉ</b>	9
1.1 Définition	9
1.2 Un déficit démocratique contesté et multiforme	9
1.3 Problèmes conceptuels	13
1.4 La légitimité de l'UE	14
<b>CHAPITRE 2 : LA PARTICIPATION</b>	16
2.1 Un concept pluridimensionnel	16
2.2 La démocratie participative	17
2.3 La participation en Europe	18
2.4 Un déficit de participation ?	22

### PARTIE II

#### LE POTENTIEL DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE

<b>CHAPITRE 3 : HISTORIQUE DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE EN EUROPE ET DÉFINITION</b>	25
3.1 La démocratie électronique : un champ d'étude récent	26
3.2 Les trois dimensions de la démocratie électronique	27
3.3 La convergence avec la démocratie participative	30
3.4 Les deux types de démocratie électronique	30
3.5 Les attentes politiques autour de la démocratie électronique	31
<b>CHAPITRE 4 : ÉTUDE DE CAS : LE VOTE ÉLECTRONIQUE À GENÈVE</b>	34
4.1 L'origine du projet : une approche par le haut	34
4.2 Qui participe et pourquoi ?	35
4.3 Les craintes autour du projet de vote électronique	36
4.4 Mise en perspective théorique	37

<b>CHAPITRE 5 : LES DÉFIS DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE POUR L'EUROPE</b>	<b>39</b>
5.1 Rapprocher les citoyens de l'UE : la pertinence des TIC	39
5.2 Premier défi : l'accès aux TIC	40
5.3 Second défi : les risques d'une gouvernance participative européenne en ligne	42
5.4 Troisième défi : la complémentarité de la démocratie électronique avec les outils de participation existants dans l'UE	45
<b>Conclusion</b>	<b>50</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>55</b>
<b>Annexes</b>	<b>59</b>

## Introduction

Au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, un traité historique fondait la Communauté européenne du charbon et de l'acier et consolidait la réconciliation entre la France et l'Allemagne. Jusqu'à aujourd'hui, la Communauté des Etats européens a évolué spectaculairement vers une Union européenne comprenant 27 Etats membres et disposant de compétences élargies, notamment suite à la récente adoption du Traité de Lisbonne. Durant les soixante ans qui séparent ces deux accords fondamentaux, les institutions ont changé (création d'un Parlement européen élu au suffrage universel par exemple) et l'UE a mis en place de nouvelles politiques ambitieuses. La complexité du système politique européen a par conséquent considérablement augmenté, conduisant les chercheurs à créer le concept de « multi-level governance »<sup>1</sup> pour rendre compte au mieux de l'imbrication des niveaux supranationaux, nationaux et régionaux au sein de cet objet politique d'un genre nouveau. En somme, nous sommes aujourd'hui témoins d'une Europe plus complexe mais aussi plus ambitieuse et tournée vers l'avenir.

Pourtant, cette *success story* politique d'un genre nouveau ne se développe pas sans heurts. Outre les fréquents blocages institutionnels et l'incapacité répétée des gouvernements à s'accorder sur une position commune, une problématique de taille a progressivement émergé au point de s'imposer à l'agenda des décideurs : au désintérêt citoyen vis-à-vis de la construction européenne a succédé une forme de désaccord des citoyens européens avec la direction prise par le projet européen. Or, ce désaccord n'est pas tacite ; il est rendu visible par les refus successifs des traités européens par référendum populaire, attestant le développement – certes timide – d'une démocratie européenne. Ainsi, le refus danois du Traité de Maastricht par référendum en 1992 joue le rôle de révélateur de cette nouvelle participation démocratique. Remettant pour la première fois en question la construction européenne par la voix d'un peuple, ce refus illustre la fragilité du soutien de l'entier des peuples européens que l'on considérait pourtant jusqu'alors comme un acquis solide. Les « non » français et néerlandais au projet de Constitution européenne en 2005, tout comme le refus du Traité de Lisbonne par le peuple irlandais en 2008 ont quant à eux achevé de démontrer l'existence d'un décalage entre la volonté des citoyens européens et celle des décideurs – institutions européennes et gouvernements – qui façonnent le projet européen.

Ce décalage n'est pas sans causes, et les chercheurs tout comme les décideurs européens l'ont compris. Parmi les différentes explications possibles, une thèse fréquemment discutée par les chercheurs se distingue : le décalage entre citoyens et institutions européennes serait en grande partie imputable au déficit démocratique dont souffrirait l'UE. Ce concept, maintes fois repris, est défini par Frédéric Esposito comme « le produit d'un déséquilibre entre, d'une part, les compétences que l'Etat membre transfère à l'UE et, d'autre part, la faible légitimation démocratique du produit de ce transfert »<sup>2</sup>.

Ainsi, les institutions communautaires – la Commission, le Conseil, le Parlement européen ou la Cour de justice de l'Union européenne – ne disposeraient pas d'une légitimité démocratique suffisante pour exercer un pouvoir devenu de plus en plus important, conséquence du processus de constitutionnalisation qui règle la délégation des compétences des Etats à l'UE. Le système actuel de gouvernance multi-niveaux se caractérise certes par des *checks and balances* institutionnels qui garantissent une forme de contrôle démocratique, processus au sein duquel les gouvernements nationaux et le Parlement européen ont un rôle important à jouer<sup>3</sup>. Par ailleurs, Føllesdal et Hix, s'inspirant des vertus du modèle de la démocratie

---

<sup>1</sup> Liesbet HOOGHE, Gary MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishing Group, 2001.

<sup>2</sup> Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, Bruxelles, Academia-Bruylant, 2007, p. 58.

<sup>3</sup> Andrew MORAVCSIK, « In Defence of the « Democratic Deficit » : Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, n° 4, pp. 603-624.

représentative, souhaitent des aménagements institutionnels rendant le système actuel plus compétitif et politisé<sup>4</sup>.

#### *Légitimité de l'UE : quelle place pour le citoyen européen?*

Cependant, il est pertinent d'un point de vue critique de s'interroger plus avant sur les sources de *légitimation démocratique* du système politique européen. Le contrôle interinstitutionnel et le caractère démocratique des procédures formelles sont-ils suffisants pour fonder la légitimité du système européen ? Malgré l'emblématique élection au suffrage universel des eurodéputés qui est une source de légitimité importante, l'impression d'un système fonctionnant en vase clos demeure. Et depuis Maastricht, des référendums populaires en forme d'avertissements ont rappelé la nécessité de réfléchir à la légitimité de la construction européenne et à son lien avec les peuples européens. Dans ce contexte, la question de la place et du pouvoir du citoyen dans le système politique européen se pose aujourd'hui avec acuité : quel rôle le citoyen peut-il et doit-il jouer en termes de participation et de contrôle démocratique dans l'UE ? Et en quoi cela peut-il bénéficier à la légitimité du système politique dans son entier ?

Tout le défi consiste en effet à imaginer les contours d'un système politique européen qui puisse être considéré comme légitime par ses citoyens alors même que les décideurs sont souvent assimilés à des technocrates lointains, déconnectés d'un cadre national auquel on attribue, par opposition et presque naturellement, un caractère légitime.

Or la notion de légitimité subit aujourd'hui un glissement conceptuel vers celle de démocratie. Plusieurs chercheurs reconnaissent en effet un lien de cause à effet entre l'établissement de conditions démocratiques dans l'UE et la légitimité du système politique en tant que tel<sup>5</sup>. La légitimité en tant qu'attribut d'un système politique pose donc la question fondamentale de la démocratisation de celui-ci. Dans cette perspective, tant le caractère démocratique des procédures que les modalités du rapport avec les peuples souverains – information, transparence des décisions, opportunités de participation directes et indirectes – doivent être examinées avec soin. Il s'agit, en d'autres termes, d'analyser la légitimité du système sous l'angle du déficit démocratique de l'UE.

L'UE cherche d'ores et déjà à se démocratiser afin de répondre au défi plus global qui consiste à renforcer sa légitimité. Or, ce processus de démocratisation répond selon nous à deux types de logique. Un premier type de logique consiste à transposer les critères démocratiques traditionnels des Etats membres en les appliquant directement à l'UE. En l'occurrence, l'utilisation du prisme de la démocratie représentative dans l'UE s'est essentiellement traduite par l'extension spectaculaire des compétences du Parlement européen ou encore par l'introduction de la citoyenneté européenne. Il nous semble néanmoins que cette logique de transposition de la théorie démocratique classique ne peut fonctionner que jusqu'à un certain point. En effet, le caractère supranational de l'UE la distingue précisément des Etats et de la théorie démocratique traditionnelle développée pour et dans le cadre étatique.

Ce nouveau système politique nous invite par conséquent à orienter nos recherches dans une logique de création qui vise à repenser la légitimation et la démocratisation à un niveau européen, c'est-à-dire en réponse au caractère spécifique de l'UE. Plus spécifiquement et en réponse à la problématique du rôle du citoyen, nous focaliserons notre attention sur les modalités de participation offertes aux citoyens européens et leur impact sur la légitimité de l'UE en tant que système politique<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Andreas FØLLESDAL, Simon HIX, « Why There is a Democratic Deficit in the EU : A Response to Majone and Moravcsik », *European Governance Paper (EUROGOV)*, 2005, No. C-05-02.

<sup>5</sup> Voir notamment Joseph H. H.WEILER, *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an Emperor? And other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Voir également Andrew MORAVCSIK, « In Defence of the « Democratic Deficit » : Reassessing Legitimacy in the European Union », *op. cit.*, Andreas FØLLESDAL, Simon HIX, « Why There is a Democratic Deficit in the EU : A Response to Majone and Moravcsik », *op. cit.*, et Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, *op. cit.*.

<sup>6</sup> Nous utiliserons le terme « système politique européen » pour traduire, certes de manière imparfaite, le terme anglais *European polity*.

### *Questions et hypothèse de recherche*

C'est à la fois dans cette perspective de création et dans celle de la participation des citoyens qu'il paraît stimulant d'étudier les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication (TIC). Le processus de démocratisation entamé par l'UE pose en effet deux questions fondamentales. Premièrement, y a-t-il un déséquilibre démocratique – un déficit démocratique au sein du système politique de l'UE ? Deuxièmement et si un tel déficit existe, par quels moyens peut-on se rapprocher d'un nouvel équilibre démocratique<sup>7</sup> ?

Les TIC sont une piste pour répondre à la seconde question puisqu'elles sont d'ores et déjà considérées et utilisées comme des outils permettant de renforcer différents aspects de la démocratie et d'influencer le système de gouvernance démocratique, le tout se retrouvant dans le concept de « démocratie électronique » ou *e-democracy*. Mais est-il opportun d'utiliser ces outils pour renforcer la démocratie au sein de l'UE ? Partant, quel peut être l'impact des TIC sur la participation citoyenne ? Les TIC vont-elles influencer la participation dans sa dimension informative, délibérative – la participation à la vie politique et la formulation des préférences individuelles – ou plutôt dans sa dimension formelle, quantitative – le pourcentage de participation à des élections ou des votations par exemple ? Plus généralement, ces nouvelles interfaces vont-elles bouleverser le mode de gouvernance européen ou bien au contraire s'inscrire le cadre d'interaction classique entre citoyens et autorités politiques ? En d'autres termes, la démocratie électronique permet-elle l'émergence d'un nouvel espace de participation ? Sur la base d'une analyse des avantages et désavantages de la démocratie électronique, quelles propositions réalistes et si possible innovantes peut-on effectuer dans le but de renforcer la participation des citoyens européens ?

Ces questions nous amènent à la question de recherche qui guidera la réflexion présentée dans ce travail : la démocratie électronique, comprise comme un panel d'outils en ligne permettant une meilleure relation entre l'autorité politique et le citoyen, peut-elle faciliter la résolution du déficit de légitimité démocratique de l'UE en renforçant la participation des citoyens européens ?

Pour répondre à cette question, nous proposons l'hypothèse suivante :

Les différents outils de démocratie électronique (eaccès, econsultation, eforums, e-voting) peuvent renforcer la participation citoyenne et agir comme des catalyseurs de légitimité sur la gouvernance de l'Union européenne.

### *Structure de la démonstration*

Afin de tester cette hypothèse, nous devons d'abord nous attacher dans une première partie à démontrer l'existence d'un déficit démocratique dans l'Union européenne. La littérature sur le sujet étant considérable, nous tâcherons de mettre en lumière l'essentiel du débat en abordant plusieurs auteurs<sup>8</sup>. Corrélativement, nous analyserons le lien théorique qui relie déficit démocratique et légitimité grâce à Weiler<sup>9</sup> et Esposito<sup>10</sup>. Il s'agit en somme de mettre en place une justification normative à notre travail – analyser la pertinence de la thèse du déficit démocratique est en effet un préalable nécessaire à toute proposition de solution, en l'occurrence le cas des outils de démocratie électronique.

---

<sup>7</sup> Les implications normatives d'un tel équilibre sur le modèle démocratique européen restent à évaluer. La démarche prospective choisie pour ce mémoire ne nous permettra toutefois pas de mettre l'accent sur cet aspect plus théorique.

<sup>8</sup> Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an Emperor? And other Essays on European Integration*, *op. cit.*, Joseph H. H. WEILER, Marlene WIND, (ed), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, Andrew MORAVCSIK, « In Defence of the « Democratic Deficit » : Reassessing Legitimacy in the European Union », *op. cit.*, Andreas FØLLESDAL, Simon HIX, « Why There is a Democratic Deficit in the EU : A Response to Majone and Moravcsik », *op. cit.*, Mette JOLLY Mette, *The European Union and the People*, New York, Oxford University Press, 2007 et Vivien A. SCHMIDT, « Re-Envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy », *Journal of Common Market Studies*, 2009, Vol. 47, pp. 17-42.

<sup>9</sup> Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an Emperor? And other Essays on European Integration*, *op. cit.*

<sup>10</sup> Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, *op. cit.*

Ce raisonnement théorique sera suivi par une analyse en détail du déficit de participation des citoyens de l'Union. Nous postulons en effet qu'il s'agit là d'une variable explicative fondamentale du déficit démocratique de l'UE. Pour le vérifier, nous nous appuyerons sur différents théoriciens de la participation<sup>11</sup>. Une approche de la démocratie participative viendra par ailleurs étayer notre propos. Nous aurons notamment pour ambition de définir la participation – se limite-t-elle aux élections ou comporte-t-elle d'autres dimensions ? quel est le lien entre participation et légitimité politique ? – ainsi que d'identifier les facteurs-clés qui influencent celle-ci. Sur ce dernier point, nous limiterons le champ de notre analyse à une approche descendante, c'est-à-dire qui s'intéresse aux possibilités de participation mises à disposition des citoyens par le système politique européen. C'est dans cette perspective que nous aborderons les différents canaux de participation existants entre institutions européennes et citoyens.

Lors de cette première partie essentiellement théorique, nous voulons répondre aux questions suivantes : l'UE souffre-t-elle d'un déficit démocratique ? Si oui, quel est son lien avec la participation citoyenne ? Et enfin : est-il opportun de renforcer la participation citoyenne ? Si tel est le cas, les outils de démocratie électronique représentent-ils une option pertinente ?

La seconde partie du mémoire se concentrera donc sur la démocratie électronique et les outils qu'elle propose. Peuvent-ils réellement favoriser la participation ? Est-il souhaitable d'en introduire certains dans l'UE ? Nous nous arrêterons quelques instants sur la définition de la démocratie électronique et nous présenterons ses différents outils. Une section sera ensuite consacrée à un état des lieux du débat politique et à la présentation de quelques expériences de démocratie électronique ayant déjà eu lieu en Europe. Cette approche nous amènera à confronter un cas pratique (le vote électronique dans le canton de Genève) à la théorie développée jusqu'alors. Nous conclurons notre analyse en discutant les défis auxquels sera confrontée la démocratie électronique en cas d'insertion dans le système de gouvernance européen. Dans cette dernière partie, nous chercherons plus particulièrement à évaluer la valeur de la thèse e-démocratique par rapport à notre hypothèse de départ en nous posant la question suivante : la démocratie électronique peut-elle créer les conditions d'un engagement démocratique du citoyen ? Nous chercherons plus particulièrement à identifier les avantages et désavantages de telles pratiques, sachant que celles-ci varient en fonction de la dimension considérée. La participation citoyenne restera toutefois au centre de notre analyse. Enfin, la conclusion de ce travail sera l'occasion à la fois d'ouvrir et d'illustrer notre réflexion sur la pertinence des outils de démocratie électronique en formulant une proposition innovante de participation citoyenne e-démocratique à l'échelle de l'Union européenne.

---

<sup>11</sup> Carole PATEMAN, « Participation and Democratic Theory », in Robert DAHL, Ian SHAPIRO, José Antonio CHEIBUB, (ed), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2003, pp. 40-47, Sandra BREUX, (et al.), « Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale », *Notes de recherches*, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société, Montréal, 2004, Marie-Hélène BACQUÉ, Henri REY, Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 2008.



# Partie I

## Du déficit démocratique au déficit de légitimité : le rôle clé de la participation citoyenne

Avant d'aborder le potentiel des outils de démocratie électronique comme catalyseurs de légitimité de l'UE, nous nous devons de comprendre pourquoi l'Union souffre d'une crise de légitimité et quelles en sont les caractéristiques. Nous aborderons en particulier l'hypothèse désormais très répandue de l'existence d'un déficit démocratique et nous verrons en quoi celui-ci est lié avec la légitimité du système institutionnel dans son entier. Cette base théorique est nécessaire si l'on veut démontrer la pertinence d'une réactivation de la participation individuelle – et donc de la légitimité – d'une part, et, d'autre part, du potentiel que représentent les TIC dans cette perspective. La discussion théorique qui s'ensuit constitue en quelque sorte la fondation de notre raisonnement, en ce sens qu'elle justifie que l'on discute du potentiel des TIC pour la démocratie européenne.

### Chapitre 1 : Déficit démocratique et légitimité

#### 1.1 Définition

Le débat sur la démocratie dans l'Union est relativement récent. Il a en effet émergé dans les années 80 avant de devenir un véritable enjeu au moment du processus de ratification de Maastricht et cela jusqu'à aujourd'hui<sup>12</sup>. Le rejet du traité de Maastricht par le peuple danois a fait l'effet d'un électrochoc et a eu pour conséquence de provoquer un débat sur le décalage existant entre les pouvoirs étendus de l'Union européenne (leur influence sur la vie des populations dans les Etats-membres) et le manque de contrôle des citoyens ou de leurs représentants sur ce processus. Schmitter résume bien le sentiment qui tend à prévaloir aujourd'hui chez les citoyens européens: « [...] Europeans feel themselves, rightly or wrongly, at the mercy of a process of integration that they do not understand and certainly do not control – however much they may enjoy its material benefits »<sup>13</sup>.

Ce décalage engendre un déficit démocratique, dans le sens de l'absence d'un contrôle et d'une représentation démocratique appropriés. Sur la base d'une revue de littérature approfondie, Esposito parvient, dans son récent ouvrage, à la définition suivante : « le déficit démocratique se définit comme le produit d'un déséquilibre entre, d'une part, les compétences que l'Etat transfère à l'UE et, d'autre part, la faible légitimation du produit de ce transfert »<sup>14</sup>. Cette définition soulève plusieurs questions : comment concevoir concrètement l'existence d'un tel déficit ? A quels niveaux se manifeste-t-il ; quelle forme prend-t-il ? Et surtout en quoi ce déficit est-il lié à la légitimité du système politique européen ?

La prochaine section est dédiée à une brève revue de la littérature sur la question du déficit démocratique. Nous aborderons ensuite le lien avec la légitimité puis, dans un troisième temps, la question de la participation individuelle comme mécanisme de légitimation.

#### 1.2 Un déficit démocratique contesté et multiforme

Mette Jolly, auteur d'un ouvrage récent sur le déficit démocratique et l'existence – contestée – d'un peuple européen, identifie quatre paradigmes principaux au sein du débat sur la démocratie dans l'UE. Cette vue d'ensemble de la littérature sur le déficit démocratique a l'avantage d'ordonner les arguments (souvent contradictoires) des chercheurs sur le sujet. Le premier paradigme est celui de l'efficacité (*efficiency*) et postule que l'intégration européenne est légitimée avant tout par les résultats qu'elle produit pour les

---

<sup>12</sup> Mette JOLLY, *The European Union and the People*, op. cit., p. 29.

<sup>13</sup> Philippe SCHMITTER, *How to Democratize the European Union and why Bother?*, New York, Rowan & Littlefield Publishers, 2000, p. 116.

<sup>14</sup> Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, op. cit., p. 58.

peuples européens<sup>15</sup>. Le paradigme de démocratie verticale (*vertical democracy*) porte quant à lui son attention sur les interactions entre les Etats membres et l'Union, sur la distribution du pouvoir entre ces différents niveaux d'autorité et sur ses conséquences pour la démocratie dans l'UE. Le troisième paradigme, dit de démocratie horizontale (*horizontal democracy*), se concentre sur l'équilibre des pouvoirs entre institutions européennes et les changements à apporter au niveau institutionnel pour accroître la démocratie dans l'UE. Enfin, le paradigme socio-psychologique (*socio-psychological*) se focalise sur les citoyens européens – les gouvernés – et s'interroge sur les conséquences de l'absence d'un véritable *peuple* européen pour la démocratisation de l'UE.

#### a) Le paradigme de l'efficacité

Ce paradigme discute deux objets distincts sous l'angle de l'efficacité : l'existence de l'UE et le processus d'instauration des politiques publiques dans l'UE. Les tenants de cette approche estiment que le manque de légitimité démocratique peut être compensé par la légitimité issue des résultats que produit l'Union pour les peuples européens (e.g. paix, prospérité, libre circulation). Ce paradigme insiste surtout sur la corrélation négative entre participation démocratique (*input*) et efficacité des politiques (*output*) en faisant pencher la balance en faveur de la seconde. Ainsi, une gouvernance supranationale européenne qui mettrait en place des politiques bénéfiques pour les peuples européens serait suffisamment légitimée, sans qu'il y ait besoin de recourir aux standards démocratiques appliqués au niveau de l'Etat. L'importance accordée à la légitimité par les résultats relativise d'autant la perception d'éventuels déficits démocratiques<sup>16</sup>.

En d'autres termes, cette approche privilégie la « légitimité substantive » à la « légitimité procédurale »<sup>17</sup>. Ce n'est pas le consentement du peuple – direct ou indirect – qui est le plus important, mais bien la « capacité d'une institution d'engendrer et maintenir la croyance selon laquelle elle serait la plus appropriée au vu des fonctions qui lui sont confiées »<sup>18</sup>. Ainsi que nous l'explique Zweifel, les fonctions d'expertise, de régulation ou encore de conciliation des différents intérêts sont dès lors primordiales. La légitimité de l'UE proviendrait du fait que ses politiques – essentiellement régulatrices – se veulent pareto-optimales, c'est-à-dire qu'elles ont pour ambition de réguler le marché et les richesses sans que cela se fasse au détriment de l'un ou l'autre acteur. Cette approche de la légitimité par les résultats a conduit l'UE à développer progressivement ses compétences régulatrices, amenant plusieurs théoriciens – Majone le premier – à employer le concept d'« Etat régulateur » pour la caractériser.

Ainsi, et comme le suggère Majone, même dans l'hypothèse où un déficit démocratique au niveau des *inputs* existe, la préférence affirmée des citoyens pour une intégration essentiellement économique préservant leur souveraineté nationale relativise ce déficit et le justifie démocratiquement<sup>19</sup>.

#### b) Le paradigme de démocratie verticale

Le paradigme de démocratie verticale s'attache avant tout à l'analyse de l'interaction et de la distribution du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement dans l'UE, soit essentiellement le lien entre l'UE et les institutions nationales<sup>20</sup>. L'examen de ce lien entre niveaux supranational et national donne pourtant lieu à des conclusions contradictoires : pour les uns, le caractère démocratique des processus de décisions

---

<sup>15</sup> Plus précisément, l'efficacité se définit comme étant le point d'équilibre idéal entre la légitimité démocratique des procédures de décision et leur efficacité (atteindre l'objectif de la décision). En d'autres termes, l'efficacité renvoie à la recherche d'un équilibre de Pareto, défini dans ce cas comme le meilleur « rendement démocratique » possible.

<sup>16</sup> Mette JOLLY, *The European Union and the People*, *op. cit.*, p. 45.

<sup>17</sup> Giandomenico MAJONE, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996; cité dans Thomas D. ZWEIFEL, *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States*, Lanham, Lexington Books, 2002, p. 142.

<sup>18</sup> *Ibid.* Traduction de l'anglais par nos soins.

<sup>19</sup> Giandomenico MAJONE, « The Regulatory State and its Legitimacy Problems », *West European Politics*, 1999, Vol. 22, No. 1; cité dans Thomas D. ZWEIFEL, *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States*, Lanham, Lexington Books, 2002, pp. 142-143. Comme le précise Zweifel, cet argument ne signifie pas qu'il y a absence de démocratie dans l'UE.

<sup>20</sup> Mette JOLLY, *The European Union and the People*, *op. cit.*, pp. 47-49.

domestiques contribue à légitimer l'UE tandis que, pour les autres, l'UE a des conséquences négatives pour les démocraties nationales.

La première approche est essentiellement intergouvernementaliste, en ce sens qu'elle identifie l'UE comme étant avant tout une organisation intergouvernementale dominée par le marchandage entre les exécutifs nationaux<sup>21</sup>. Or, selon Moravcsik, ceux-ci bénéficient d'une légitimité démocratique bien établie puisque, outre le fait d'être élus par une majorité de citoyens ou de parlementaires, ils font l'objet d'un contrôle démocratique constant de la part des parlements nationaux qui s'assurent qu'ils restent dans les limites de leur mandat au niveau européen. Par conséquent et dans une logique verticale, le contrôle démocratique des gouvernements (*accountability*<sup>22</sup>) contribue à légitimer les décisions et politiques de l'UE<sup>23</sup>.

La seconde approche considère les relations entre l'UE et les Etats membres de manière moins complaisante : l'UE affecterait négativement la qualité des démocraties nationales en introduisant un déficit de transparence et en réduisant les possibilités de contrôle démocratique<sup>24</sup>. Tout en partageant la constatation d'une augmentation du pouvoir exécutif (Commission et Conseil) au niveau supranational, les tenants de cette position prennent le contre-pied de l'approche intergouvernementaliste en démontrant que l'exécutif ne peut pas être contrôlé efficacement, ni par les Cours de justice et parlements nationaux, ni même par le Parlement européen (PE). Cette perte de transparence et de contrôle est préjudiciable aux peuples européens et ne saurait être compensée seulement par la qualité des décisions (*outputs*) ou par l'augmentation des compétences du PE<sup>25</sup>. Par sa structure institutionnelle et son mode de décision, l'UE serait donc responsable d'un déficit de transparence et de contrôle au niveau des prises de décisions et remettrait ainsi en question la capacité des élites nationales à répondre aux attentes de leurs citoyens.

### c) Le paradigme de démocratie horizontale

L'approche adoptée par les chercheurs de ce paradigme se fonde sur une analogie avec le modèle national de démocratie parlementaire et s'intéresse à la division des pouvoirs entre institutions européennes. Afin de résoudre les déficits de transparence et de contrôle présentés ci-dessus et améliorer ainsi la démocratie au niveau de l'UE, les partisans de cette approche prônent un rééquilibrage des pouvoirs entre institutions européennes. Le débat autour du futur *design* institutionnel de l'UE se concentre dès lors essentiellement sur l'augmentation des pouvoirs du PE vis-à-vis des autres institutions, et particulièrement de la Commission<sup>26</sup>. Le PE étant considéré comme démocratiquement légitime en tant qu'institution représentative des peuples européens – les parlementaires sont élus au suffrage universel lors d'élections européennes – les chercheurs de ce paradigme recommandent d'augmenter ses pouvoirs vis-à-vis de la Commission. Par opposition, celle-ci est souvent accusée de manquer de légitimité (ses membres sont nommés et non élus) et de transparence ainsi que de détenir formellement le monopole de l'initiative législative<sup>27</sup>. En somme, un renforcement de la fonction législative et de contrôle du PE est souhaité.

---

<sup>21</sup> Andrew MORAVCSIK, « In Defence of the « Democratic Deficit » : Reassessing Legitimacy in the European Union », *op. cit.*

<sup>22</sup> La notion d'*accountability* n'a pas d'équivalent exact en français. Elle renvoie essentiellement à deux idées qui sont liées. Il s'agit premièrement du contrôle démocratique des gouvernements par les parlements ou les citoyens, c'est-à-dire l'obligation pour les premiers de rendre des comptes aux seconds. Deuxièmement, l'*accountability* fait référence à l'exigence de représentativité qui veut que les représentants élus par le peuple soient représentatifs et traduisent correctement la volonté des représentés.

<sup>23</sup> Andrew MORAVCSIK, « In Defence of the « Democratic Deficit » : Reassessing Legitimacy in the European Union », *op. cit.*, p. 619.

<sup>24</sup> Mette JOLLY, *The European Union and the People*, *op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>25</sup> Renaud DEHOUSSE, « Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity », in Joseph H. WEILER, Marlene WIND, (ed), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 140-143. Dans cet article, Dehousse met notamment en évidence le phénomène de comitologie (comités intergouvernementaux dominés par les administrations et qui sont responsables de nombreuses décisions bureaucratiques) qu'il considère comme emblématique du manque de transparence et des problèmes de contrôle qui découlent de ce manque.

<sup>26</sup> Mette JOLLY, *The European Union and the People*, *op. cit.*, pp. 49-51.

<sup>27</sup> Cette situation de monopole peut être considéré comme théoriquement inacceptable par les partisans de démocraties parlementaires fortes (modèle anglo-saxon) où le Parlement joue un rôle majeur notamment grâce à son

Outre le PE, les parlements nationaux doivent également être dotés de moyens permettant de mieux contrôler l'action des exécutifs nationaux et de la Commission. Enfin, toujours par analogie avec les bénéfices du modèle de démocratie représentative, il convient de favoriser une compétition politique accrue autour de l'agenda européen et du choix des dirigeants européens afin de rendre les élus et les politiques publiques plus sensibles aux préférences de citoyens<sup>28</sup>. Par comparaison avec les démocraties représentatives des Etats membres, cette approche reconnaît donc l'existence d'un « déficit de représentation » au niveau de l'UE, c'est-à-dire l'absence d'un système parlementaire majoritaire permettant de représenter clairement les intérêts des citoyens et de contrôler efficacement l'exécutif<sup>29</sup>.

Il est à noter que cette vision favorable au développement d'une démocratie représentative dans l'UE a d'ores et déjà été concrétisée par le biais d'amendements aux traités européens. L'extension progressive des domaines soumis à la procédure de codécision (Conseil et PE) et le contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux comptent parmi les mesures les plus emblématiques.

#### d) Le paradigme socio-psychologique

Les citoyens européens partagent-ils une identité commune ? Et si oui, forment-ils un peuple, un *demos* européen ? Ces questions mettent en cause la possibilité même de démocratiser l'UE en pointant du doigt un problème socio-psychologique : l'absence d'un *demos* européen et celle, connexe, d'une identité européenne commune. Cette thèse est d'ailleurs largement partagée par les chercheurs au sein du paradigme<sup>30</sup>. Weiler explique bien le raisonnement qui la sous-tend :

« Democracy [...] is premised on the existence of a polity with members – the *demos* – by whom and for whom democratic discourse with its many variants takes place. The authority and legitimacy of a majority to compel a minority exists only within political boundaries defined by a *demos*. Simply put, if there is no *demos*, there can be no democracy »<sup>31</sup>.

Partant de ce constat, la plupart des chercheurs de paradigme constatent l'absence d'un *demos* européen et concluent que l'Europe souffre en ce sens d'un déficit démocratique fondamental. Par ailleurs, ce dernier contraindrait les responsables européens à réévaluer toute la structure institutionnelle (sans *demos*, à quoi servirait-il d'augmenter les pouvoirs du PE ?) ainsi qu'à remettre en question la légitimité de l'UE à mettre en place des politiques redistributives<sup>32</sup>.

#### e) La question centrale de la légitimité

À ce stade de l'examen de la littérature, plusieurs constats peuvent être mis en avant. Tout d'abord, le déficit démocratique n'est manifestement pas un concept unique mais multiple. La structure multi-niveaux de la gouvernance européenne n'y est pas étrangère et rend l'analyse complexe. Ainsi, le déficit démocratique peut être analysé au moins sous trois angles différents : les institutions supranationales, les Etats membres et les relations entre toutes ces entités (démocratie verticale et horizontale).

En premier lieu, le paradigme de l'efficacité relativise l'importance du déficit démocratique en postulant que l'intégration européenne est avant tout légitimée par la qualité des résultats qu'elle produit. À ce titre, l'efficacité du système de régulation de l'UE dans le domaine de l'intégration économique est mise en avant. Cette efficacité bénéficie aux citoyens et confère ainsi une légitimité suffisante au régime politique.

---

pouvoir d'initiative. Toutefois, la force de cet argument est nuancée par la pratique horizontale de l'UE en matière d'initiative législative. En effet, la réalité nous montre que de nombreux acteurs (Etats, lobbies, PE et peut-être bientôt les citoyens) font pression sur la Commission pour obtenir des propositions législatives allant dans le sens de leurs intérêts. Le monopole formel de la Commission est donc relatif.

<sup>28</sup> Andreas FØLLESDAL, Simon HIX, « Why There is a Democratic Deficit in the EU : A Response to Majone and Moravcsik », *op. cit.*

<sup>29</sup> Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, *op. cit.*, pp. 75-78.

<sup>30</sup> Mette JOLLY, *The European Union and the People*, *op. cit.*, p. 54.

<sup>31</sup> Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an Emperor? And other Essays on European Integration*, *op. cit.*, p. 337.

<sup>32</sup> Mette JOLLY, *The European Union and the People*, *op. cit.*, p. 52.

L'UE n'a donc pas besoin d'être plus démocratique que ce qu'elle est aujourd'hui. Par opposition à ce premier paradigme, les paradigmes de démocratie verticale et de démocratie horizontale se focalisent sur certains manques démocratiques. Ils ont notamment pour point commun de constater l'existence d'un déficit de contrôle de l'exécutif et d'un déficit de transparence, chacun selon sa perspective – interinstitutionnelle ou nationale. Le paradigme de démocratie horizontale souligne en outre l'existence d'un déficit de représentation, à savoir l'absence de structures et de procédures – majoritaires et favorisant la compétition – permettant de refléter plus fidèlement les intérêts des citoyens au niveau de l'UE. Enfin, le paradigme socio-psychologique met en lumière un déficit fondamental : l'absence d'un peuple, d'un *demos* européen. Comment l'UE pourrait-elle se démocratiser en l'absence d'un peuple partageant une identité et un passé commun ? Nous reviendrons à cette question essentielle en préambule de notre discussion du déficit sur les fondements de la légitimité dans l'UE.

Outre ces différents déficits que nous avons pu mettre à jour, un élément capital est apparu en filigrane lors de l'examen de ces paradigmes : le lien entre démocratie et légitimité du système politique. En l'occurrence, les auteurs examinés établissent plus ou moins clairement un lien entre ces deux concepts et s'intéressent aux moyens de légitimer l'UE – faut-il plus donner plus de pouvoir au PE ? La qualité des politiques européennes est-elle suffisante pour légitimer le système ? Ou est-ce, au contraire, la légitimité démocratique des Etats-membres qui est pertinente ? Et enfin, comment l'UE pourrait-elle être démocratique sans la légitimité conférée par un *demos* ?

L'analyse du concept de légitimité et de son lien avec la démocratisation de l'UE est donc fondamentale pour la suite de notre analyse. Nous chercherons en effet à comprendre en quoi la démocratie peut renforcer la légitimité et si ce lien d'influence positive est théoriquement justifié. Cette réflexion permettra alors de reconsidérer le déficit démocratique sous l'angle de la légitimité et de mettre en lumière la pertinence d'une dimension curieusement ignorée par les quatre paradigmes de Jolly : la participation citoyenne.

### 1.3 Problèmes conceptuels

Par opposition à l'Etat démocratique par essence légitime, l'UE fait souvent pâle figure lorsque l'on se pose la question de sa légitimité. De manière générale, beaucoup l'assimilent à une technocratie lointaine qui impose des décisions parfois absurdes, déconnectées des préoccupations nationales. Pour illustrer ce propos, nous n'irons pas, comme Charles de Gaulle, jusqu'à qualifier les Communautés européennes d'« aréopage technocratique, apatride et irresponsable »<sup>33</sup> ; l'emploi récurrent du terme « Bruxelles » dans le but de renvoyer la responsabilité de telle ou telle décision illustre à lui seul et de manière symptomatique le flou qui entoure l'action de l'UE et sa légitimité en tant qu'acteur de pouvoir.

Penser la légitimité du système politique européen représente dès lors un véritable défi. En effet, les décisions sont prises à plusieurs niveaux (verticalité du pouvoir) et l'horizontalité des rapports entre institutions européennes ne facilite pas la compréhension des responsabilités politiques dans l'UE. Penser la légitimité de l'UE en termes démocratiques, c'est faire un pas de plus dans la complexité et reconnaître que la notion de légitimité a opéré progressivement un glissement conceptuel vers celle de démocratie, jusqu'à devenir quasiment synonyme ; ce qui est démocratique est légitime. Mais avant d'aborder cette question des sources de légitimation démocratique, arrêtons-nous quelques instants sur la structure de l'UE et sur la fameuse thèse de l'absence de *demos* européen. Ces deux questions sont en effet fondamentales si l'on aborde la légitimité sous l'angle démocratique.

#### a) Un système de gouvernance complexe

Il est difficile de classer l'Union dans un modèle d'organisation étatique puisque la plupart des chercheurs s'accordent pour déclarer qu'elle n'est pas un Etat. Or la réflexion sur la nature politique de l'UE est un véritable enjeu si l'on pose la question de sa légitimité démocratique. Il convient en effet de

---

<sup>33</sup> Cité dans Georges BERTHU, « L'identité française devant la Constitution européenne », septembre 2004, <http://www.nationetrepublique.fr/082-1-identite-francaise-devant-la-constitution-europeenne-par-georges-berthu.html>, (dernière consultation le 10 novembre 2010).

garder à l'esprit le fait que le système politique de l'UE est souvent décrit comme une « gouvernance à niveaux multiples »<sup>34</sup>. Acteurs locaux, régionaux, nationaux et supranationaux se partagent le pouvoir dans un ordre juridique d'un type nouveau. Cette configuration particulière amène dès lors plusieurs modes de gouvernance – intergouvernementale, supranationale, infranationale – à cohabiter<sup>35</sup>. Cette structure propre de partage des compétences n'est pas sans causer des problèmes de légitimité puisque les décisions prises à un niveau en affectent d'autres, sans que cela soit forcément légitimé démocratiquement<sup>36</sup>. Ainsi, le fait que l'UE possède un champ de compétences propres (premier pilier) et assume un certain nombre de fonctions étatiques implique de répondre à un « impératif de légitimité »<sup>37</sup>.

#### b) La question du *demos*, élément central de la légitimité

Weiler définit cet impératif de légitimité de la manière suivante : « in Western liberal democracies, public authority requires legitimation through one principal source : the citizens of the polity »<sup>38</sup>. L'existence d'un *demos* est donc nécessaire pour légitimer une démocratie. Par conséquent et pour autant que l'on veuille une UE plus démocratique, comment surmonter l'absence d'un peuple européen souverain susceptible de légitimer l'intégration ? Pour répondre à cet obstacle conceptuel, Weiler a mis sur pied une théorie innovante: il s'agit de découpler citoyenneté et nationalité afin de pouvoir conceptualiser l'Europe comme étant composée de plusieurs *demoi*<sup>39</sup>. La citoyenneté européenne serait ainsi à la fois non exclusive et indépendante de la citoyenneté nationale. C'est une conception civique (politique) de la citoyenneté qui permet à Weiler de franchir l'obstacle que représente l'absence d'un peuple européen idéal, uni par une culture collective et un passé commun. La possibilité d'une légitimation par un *demos* européen, compris dans un sens civique, reste donc ouverte grâce à cette réflexion.

#### 1.4 La légitimité de l'UE

Selon Esposito, la légitimité de l'UE comporte deux dimensions : l'une formelle, l'autre sociale<sup>40</sup>. La dimension formelle comprend les procédures de légitimation démocratiques directes d'une part, et indirectes d'autre part. Selon Lipset, la dimension sociale de la légitimité peut quant à elle être définie ainsi : « [...] the capacity of the system to engender and maintain the belief that the existing political institutions are the most appropriate ones for the society »<sup>41</sup>.

Il s'agit autrement dit de la croyance dans le système politique européen. Esposito oppose ainsi une légitimité de droit (dimension formelle) à une légitimité de fait (dimension sociale).

---

<sup>34</sup> Liesbet HOOGHE, Gary MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishing Group, 2001.

<sup>35</sup> Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an Emperor? And other Essays on European Integration*, *op. cit.*, pp. 273-274.

<sup>36</sup> Voir Vivien A. SCHMIDT, « Re-Envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy », *op. cit.*. Dans cet article, l'auteur fait état d'une démocratie européenne « fragmentée » entre niveaux supranational et national. Plus particulièrement, Schmidt remarque un décalage entre l'adoption de politiques économiques au niveau de l'UE et l'impossibilité pour les citoyens européens (que ces décisions affectent pourtant) de les légitimer démocratiquement. La démocratie et la notion d'identité collective sont ainsi considérées comme relevant de la sphère nationale. Ce décalage entre décisions supranationales et mécanismes de légitimation démocratiques nationaux conduit l'auteur à affirmer que l'UE a « économisé sur le dos de la démocratie ».

<sup>37</sup> Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an Emperor? And other Essays on European Integration*, *op. cit.*, p. 348.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 336.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 344-347.

<sup>40</sup> Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, *op. cit.*, pp. 41-42.

<sup>41</sup> Seymour M. LIPSET, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981; cité dans Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, *op. cit.*, p. 42.

#### a) Les trois sources de légitimation démocratique

Esposito considère dès lors que l'UE dispose d'une triple forme de légitimité démocratique<sup>42</sup>. La première source de légitimation démocratique est assurée par l'élection au suffrage universel des membres du Parlement européen. Cette élection parlementaire relie directement les citoyens à l'institution communautaire et c'est en ce sens qu'on peut parler de légitimation *directe*. La seconde source est par contre *indirecte*, puisqu'elle est constituée de la légitimité démocratique acquise par les représentants des Etats dans le cadre de procédures de nominations ou d'élections nationales. Le Conseil (composé de ces représentants) bénéficie donc de cette forme de légitimité. Celle-ci peut par ailleurs être étendue à d'autres institutions (i.e. CJUE, Cour des Comptes) puisque la plupart de leurs membres sont nommés par les gouvernements nationaux. Une troisième source de légitimation vient compléter ces deux procédures de type formel : il s'agit de la participation des citoyens à la vie politique de l'Union. Certains droits donnent la possibilité au citoyen de participer : la possibilité de vote et d'éligibilité aux élections communales et européennes ; le droit de pétition ; le droit de recourir au médiateur ; le droit d'initiative citoyenne. Par ailleurs, il est à souligner que cette source de légitimité est *dérivée* puisque son impact est laissé à la discrétion des institutions européennes<sup>43</sup>. Il n'en reste pas moins que la participation citoyenne semble pouvoir contribuer de manière importante à la légitimité sociale de la construction européenne.

#### b) La nécessité d'une légitimation sociale

Ainsi qu'il a été démontré, le déficit démocratique renvoie à un déficit de légitimité. Le processus de démocratisation entamé par l'UE pour résoudre ce problème s'est jusqu'à maintenant essentiellement fondé sur une amélioration des procédures de légitimation formelle<sup>44</sup>. Il s'agit par exemple de l'accroissement des pouvoirs du PE (i.e. élection du Président de la Commission), de la revalorisation du rôle des parlements nationaux ou encore de l'octroi nouveaux droits pour les citoyens européens. Or, comme nous l'avons vu dans la partie dévolue au déficit démocratique, cette logique d'aménagements institutionnels n'a pourtant pas permis de surmonter efficacement le décalage entre les citoyens et les institutions.

Il semble par conséquent opportun d'aborder la question du déficit démocratique en prenant comme hypothèse la nécessité de développer la légitimité sociale de l'Union. Ce faisant, nous prenons volontairement de la distance avec le débat portant sur les changements institutionnels (formels) pour nous concentrer sur la place de la participation individuelle dans le système politique européen. Cela ne signifie pas pour autant que nous sous-estimons le potentiel de tels changements pour légitimer l'Union ; il s'agit plutôt d'un choix délibéré de privilégier de manière rationnelle une approche participative du processus de démocratisation de l'UE. En somme, nous reconnaissons explicitement que la légitimité de l'UE ne peut pas être basée sur sa seule dimension formelle – souvent inspirée des modèles démocratiques des Etats-membres – et qu'il est donc nécessaire de réfléchir de manière innovante aux possibilités de développer une forme de légitimité sociale, ressentie par les citoyens. C'est dans cette perspective que nous souhaitons explorer le potentiel des outils de démocratie électronique vis-à-vis de la participation individuelle.

Avant cela, il est nécessaire de détailler la notion de participation et d'en comprendre les différentes dimensions. Cette démarche théorique nous conduira ensuite à présenter les possibilités de participation existantes dans l'UE et à déterminer s'il existe malgré tout un déficit de participation. Il sera ensuite temps d'aborder la question des outils de démocratie électronique et de leur potentiel dans un cadre européen.

---

<sup>42</sup> Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, op. cit., pp. 50-51.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 40.

## Chapitre 2 : La participation

Quelle est la place des citoyens dans le débat démocratique européen ? Se poser cette question, c'est interroger le concept de *participation* qui est au centre de la démocratie tant sur le plan de l'étymologie que sur le fond. Cette réflexion se révèle primordiale dans la mesure où l'on a pu constater l'échec relatif des réformes institutionnelles passées pour mobiliser les citoyens européens. Dans le contexte de l'UE, la réactivation de la thèse de la participation individuelle du citoyen dépasse la référence idéale à la démocratie originelle des cités grecques pour devenir une piste de réflexion pertinente dans la démarche qui consiste à repenser les fondements de la légitimité de l'Union.

### 2.1 Un concept pluridimensionnel

#### a) Définitions

« [...] La participation peut se définir comme l'ensemble des actes par lesquels les citoyens interviennent dans le processus de décision publique et influencent les décisions des gouvernants »<sup>45</sup>. Cette première définition est certes très large mais elle a le mérite de poser le cadre général de la participation : celle-ci suppose une *action* des citoyens dans le processus de décision *publique*<sup>46</sup>. Cette action peut être entreprise de manière indépendante, à l'initiative des citoyens ou au contraire s'inscrire dans une procédure institutionnalisée par les gouvernants.

Se pose toutefois la question du *degré* de participation du citoyen dans le processus de décision, c'est-à-dire la nature de la participation. À cet égard, il est utile de distinguer trois dimensions de la participation dont l'importance est considérée comme croissante : la consultation, la concertation et enfin la participation elle-même<sup>47</sup>. La consultation propose en général l'accès à des informations plus précises sur un projet public et sa justification. L'idée est de rendre un projet public et d'obtenir les remarques des organisations ou des particuliers concernés, sans pour autant que ces avis soient contraignants pour les décideurs. La concertation fait référence quant à elle à une démarche plus ambitieuse : il s'agit de construire un accord entre les acteurs concernés durant une délibération organisée sur un sujet public. Enfin, la participation en tant que telle franchit un pas supplémentaire dans la mesure où l'objectif est d'associer directement les citoyens aux prises de décision. On peut ainsi parler de « co-production » des choix publics<sup>48</sup>.

#### b) Les dimensions de la participation

À ce stade, nous pouvons appliquer une grille de lecture double à la notion de participation. Premièrement, une distinction peut être effectuée entre, d'une part, la participation qui s'organise comme un processus politique continu (information, débats, concertations, manifestations) dans l'espace public démocratique et, d'autre part, la participation aux procédures formelles de choix démocratique (votations, élections). La participation citoyenne ne se limite donc pas à l'élection ou au vote et peut être comprise dans un sens large. Ces deux premières dimensions interrogent la répartition formelle du pouvoir dans les sociétés démocratiques ; quel est le pouvoir effectivement accordé au citoyen et comment s'exerce-t-il ? Deuxièmement, la participation peut être appréhendée comme un processus initié par le bas (initiative de quartiers, mouvements sociaux) ou par le haut, au travers des opportunités de participation mises à la disposition des citoyens par les gouvernants. Bien que l'émergence de nouveaux mouvements sociaux à l'échelle communautaire soit un phénomène d'importance grandissante dans la vie politique européenne<sup>49</sup>, notre travail se concentrera sur une approche de la participation par le haut. Ce choix prend acte de la volonté des institutions européennes de se rapprocher des citoyens et de favoriser leur participation ainsi

---

<sup>45</sup> Sandra BREUX, (et al.), « Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale », *op. cit.*, p. 73.

<sup>46</sup> Notre approche de la participation se limite à la sphère publique et donc politique, par opposition à la sphère privée (participation dans les entreprises par exemple) qui n'est pas concernée par notre recherche.

<sup>47</sup> Jean-Pierre GAUDIN, *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007, pp. 9-10.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>49</sup> Elvire FABRY, *Qui a peur de la citoyenneté européenne? La démocratie à l'heure de la Constitution*, Paris, PUF, 2005, p. 318.



qu'il est souligné dans l'emblématique Déclaration de Laeken<sup>50</sup>. Sachant que l'UE veut assumer – du moins sur le papier – la responsabilité démocratique qui consiste à proposer des possibilités de participation aux citoyens, tout le défi consiste à trouver les moyens ou les canaux permettant d'y parvenir. Par conséquent, nous retiendrons cette approche descendante lorsque nous examinerons l'opportunité d'introduire des outils de démocratie électronique dans le rapport qu'entretient l'UE avec ses citoyens.

## 2.2 La démocratie participative

### a) Historique et définition

L'appel à plus de participation dans les démocraties modernes remonte aux années soixante, durant lesquelles des mouvements sociaux – par exemple les étudiants américains à cette époque – ont manifesté pour se faire entendre des partis au pouvoir. Derrière ces mobilisations se cache une critique du système de démocratie représentative qui est accusé de ne pas représenter efficacement certains groupes, de ne pas leur donner une voix. Les premiers théoriciens de la démocratie participative comme Carole Pateman ou Benjamin Barber se fondent sur cette critique et « font *a contrario* de l'engagement de chacun dans les affaires de la cité une condition de la liberté et de l'épanouissement individuel »<sup>51</sup>. En un sens, ces auteurs s'inspirent de la participation telle qu'elle était pensée dans la démocratie athénienne, l'enjeu étant de former par la participation une « citoyenneté active et informée »<sup>52</sup> ou, autrement dit, des communautés citoyennes actives caractérisées par l'engagement et la politisation des participants. Le processus décrit ici nous renvoie à la *socialisation politique* des individus ; en participant, ceux-ci s'informent, analysent les enjeux et améliorent leur connaissance du système démocratique et de ses procédures de décision.

La *démocratie participative* est donc fondée « sur le principe de participation de l'ensemble des acteurs à la formation et à la prise de décision publique »<sup>53</sup>. Bacqué, Rey et Sintomer la définissent quant à eux comme « l'articulation des formes classiques du gouvernement représentatif avec des procédures de démocratie directe ou semi-directe » qui marque le retour d'un « quatrième pouvoir » dans la prise de décision, celui des citoyens<sup>54</sup>. Il est à noter que ce courant est complété par l'émergence d'une théorie distincte de *démocratie délibérative* qui place la délibération entre citoyens – et non seulement entre représentants – au cœur du processus de décision. Dès lors, « le moment décisif [...] n'est plus l'élection mais la formation de l'opinion publique »<sup>55</sup>. Cette procédure de délibération rationnelle entre points de vue contradictoires conférerait, selon les tenants de cette approche, une légitimité accrue aux décisions politiques<sup>56</sup>.

### b) La socialisation politique par la participation

Les défenseurs d'une démocratie où le pouvoir de décision du peuple est limité justifient souvent leur point de vue en opposant le caractère éclairé et rationnel des décisions prises par les représentants à un peuple mal informé, inapte à prendre des décisions rationnelles. Les tenants de la démocratie participative prennent le contre-pied de cette vision élitiste de la démocratie en proposant la figure d'un citoyen actif et éclairé. Pour ces théoriciens, le développement de la participation citoyenne offre, outre une légitimité démocratique indéniable aux décisions, la possibilité aux citoyens de cultiver leurs compétences politiques,

---

<sup>50</sup> *Conclusions de la Présidence*, SN 300/1/01, 14 et 15 décembre 2001, (<http://ue.eu.int/newsroom>).

<sup>51</sup> Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, *op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>53</sup> Sandra BREUX, (et al.), « Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale », *op. cit.*, p. 73.

<sup>54</sup> Marie-Hélène BACQUÉ, Henri REY, Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>56</sup> Loïc BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, *op. cit.*. Voir également à ce sujet James FISHKIN, « The Voice of the People », in Robert DAHL, Ian SHAPIRO, José Antonio CHEIBUB, (ed), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2003, pp. 25-28. L'idée développée en 1995 déjà par ce politologue américain est celle d'un « sondage délibératif » qui rassemblerait en un lieu des citoyens tirés au hasard afin que ceux-ci aient l'opportunité de débattre des principaux enjeux de la nation. Diffusé par la télévision afin d'élargir les débats au public, ce sondage délibératif permettrait, selon l'auteur, de représenter efficacement l'opinion des citoyens. La force de recommandation ainsi acquise influencerait alors le processus de décision publique.

c'est-à-dire leur capacité à participer et à y voir du sens. C'est le processus de socialisation politique. Carole Pateman illustre parfaitement cette idée dans sa définition du modèle participatif : « One might characterize the participatory model as one where maximum input (participation) is required and where output includes not just policies (decisions) but also the development of the social and political capacities of each individual, so that there is « feedback » from output to input »<sup>57</sup>.

Par cette réflexion, Pateman met à jour l'existence d'une boucle rétroactive dans le modèle participatif, c'est-à-dire que la participation se nourrit d'elle-même. Ce processus est encouragé par une dimension essentielle de la participation, à savoir sa « fonction éducative » qui inclut un aspect psychologique et l'apprentissage des compétences et procédures de la démocratie<sup>58</sup>. La socialisation politique induite par ce processus nourrit un cercle vertueux dans la mesure où la participation développe chez le citoyen des qualités (connaissance des procédures démocratiques, des institutions, sensibilité au débat politique) qui renforcent sa compréhension, son sentiment d'efficacité politique et donc la probabilité qu'il participe d'une manière ou d'une autre au processus de décision. La participation permettrait alors de surmonter l'hypothèse souvent avancée selon laquelle les citoyens souffrent d'apathie politique. Dans les mots de Pateman : « [...] we do learn to participate by participating and [...] feelings of political efficacy are more likely to be developed in a participatory environment »<sup>59</sup>.

### c) Un idéal transposable ?

Cette vision idéale de la participation, que l'on peut largement interpréter comme un retour aux sources athéniennes de la démocratie, doit être interrogée quant à sa capacité à être transposée dans un contexte politique réel. S'il faut rappeler le caractère « émergent » des pratiques participatives<sup>60</sup>, il convient surtout de constater que le principal défi consiste à parvenir à les imbriquer étroitement avec les choix effectués par les assemblées représentatives. Une configuration mixte qui relativise le poids des organes législatifs semble d'ailleurs être une perspective plus réaliste qu'un remplacement pur et simple du modèle de démocratie représentative par celui de démocratie participative. De manière générale en effet, la tendance est à « l'inflexion d'un modèle classique de « gouvernement » vers des modèles diversifiés de « gouvernance », la démocratie participative n'étant qu'une variante de celle-ci »<sup>61</sup>. Cette cohabitation soulève toutefois la question de la complémentarité de ces deux modes de fonctionnement. Or celle-ci n'est pas acquise puisqu'elle implique des « conflits de concurrence symboliques »<sup>62</sup> et des enjeux de répartition de pouvoir qui dépassent la seule ingénierie institutionnelle. L'UE se trouve précisément face à ce défi dans sa quête de démocratisation ; examinons donc quelle a été la réponse des institutions européennes à la question de la participation comme modèle de gouvernance.

### 2.3 La participation en Europe

Ces éléments théoriques sur la participation s'ajoutent à ceux introduits dans le chapitre sur la légitimité et permettent de mettre à jour la pertinence de la participation citoyenne comme source de légitimité démocratique. Historiquement basée sur la légitimation procurée par ses politiques et décisions (*output legitimacy*), l'UE ne s'est intéressée que tardivement à la composante populaire de la légitimité, essentiellement à partir du refus danois du Traité de Maastricht qui a révélé au grand jour la fracture entre les élites et les peuples européens. Depuis, une réflexion visant à atténuer concrètement cette fracture a été menée et nous en rappelons ici les grandes étapes.

---

<sup>57</sup> . Carole PATEMAN, « Participation and Democratic Theory », in Robert DAHL, Ian SHAPIRO, José Antonio CHEIBUB, (ed), *The Democracy Sourcebook*, op. cit., p. 42.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>60</sup> Jean-Pierre GAUDIN, *La démocratie participative*, op. cit., p. 77.

<sup>61</sup> Marie-Hélène BACQUÉ, Henri REY, Yves SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, op. cit., p. 37.

<sup>62</sup> Jean-Pierre GAUDIN, *La démocratie participative*, op. cit., p. 118.

#### a) Impliquer le citoyen européen : historique et cadre juridique

Les décideurs européens ont pris progressivement conscience de la détérioration de leurs liens avec les citoyens européens, les différents « non » aux traités européens agissant comme autant de piqûres de rappel. Le « Livre blanc sur la gouvernance européenne » en atteste lorsqu'il reconnaît que les citoyens « font de moins en moins confiance [à l'UE] pour mener à bien les politiques qu'ils souhaitent » et que « l'Union européenne est considérée à la fois comme trop éloignée et trop envahissante »<sup>63</sup>. Afin de résoudre ce problème de méfiance, le Livre blanc souligne la nécessité d'améliorer la participation des citoyens afin de hausser la légitimité démocratique de l'UE. Plus particulièrement, ses auteurs affirment que « la qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union dépendent d'une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques » et que l'« amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques »<sup>64</sup>. Une meilleure qualité de l'information et de la communication est au centre de cette démarche afin de favoriser l'émergence d'un débat transnational entre citoyens autour des défis majeurs de l'Union. Les décideurs européens reconnaissent donc l'intérêt de mettre en place une approche participative au niveau communautaire et ses avantages en termes de légitimation sont soulignés.

C'est également dans la perspective de relier la construction européenne aux peuples qu'il sera introduit dans le projet de Traité constitutionnel européen une référence à la « démocratie participative » (art. 44-6) visant à compléter les principes démocratiques sur lesquels l'Union repose déjà, à savoir le principe de représentation et celui d'égalité. Mais le refus en 2005 du Traité constitutionnel compromet cette ouverture formelle du droit primaire à la participation citoyenne. Cette volonté d'ouverture à la démocratie participative est toutefois reprise par la Commission dans son « Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat » qui vise à encourager les Etats membres à organiser des débats associant citoyens, société civile et institutions nationales sur l'avenir de l'Union européenne<sup>65</sup>. Ce processus de consultation a débouché en 2008 sur une deuxième phase intitulée « Debate Europe » qui a pour ambition d'exposer les souhaits exprimés dans les consultations citoyennes aux décideurs politiques dans la perspective de promouvoir une « citoyenneté européenne active »<sup>66</sup>.

Il est cependant intéressant de constater que la référence à la démocratie participative proposée lors du projet de Traité constitutionnel européen n'apparaît pas dans la version du traité de Lisbonne. Ainsi, les « Dispositions relatives aux principes démocratiques » (Titre II TUE) rappellent que le fonctionnement de l'UE est avant tout fondé sur la démocratie représentative ; les citoyens européens sont donc représentés au Parlement européen (art. 10). Certes, « tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union » (art. 10, al. 3) mais les contraintes pour la Commission restent très générales en l'invitant à favoriser l'échange public d'opinions et à procéder à de larges consultations (art. 11).

L'implication directe du citoyen est envisagée essentiellement grâce à l'introduction d'une « initiative citoyenne » (art. 11, al. 4). Cet instrument de démocratie participative permet en effet à un million de citoyens d'*inviter* la Commission européenne à effectuer une proposition législative sur un sujet relevant de la compétence de l'Union. Le règlement proposé par la Commission en mars 2010<sup>67</sup> a toutefois compliqué l'usage de cet instrument en ajoutant un certain nombre de conditions relativement strictes encadrant la récolte des signatures (e.g. seuil minimal de signatures calculé à partir d'un multiple du nombre de députés de chaque Etat au PE, données personnelles des signataires)<sup>68</sup>. À noter également que la Commission n'est pas obligée de donner suite à l'initiative mais qu'elle doit, cas échéant, justifier son refus. Si le

---

<sup>63</sup> *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001, p. 3, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001\\_0428fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf).

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>65</sup> « *Debate Europe* » – *Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*, COM(2008) 158 final, 2 avril 2008.

<sup>66</sup> *Ibid.*. On retrouve ici la problématique de la complémentarité entre démocratie participative et démocratie représentative évoquée dans le chapitre sur la démocratie participative.

<sup>67</sup> *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne*, COM(2010) 119 final, 31 mars 2010.

<sup>68</sup> La pétition « Oneseat » ([www.oneseat.eu](http://www.oneseat.eu)) qui vise à faire de Bruxelles l'unique siège du Parlement fait par exemple les frais de cette nouvelle réglementation (les adresses e-mail des signataires ne suffisent pas à valider les signatures) et ne pourra donc vraisemblablement pas être considérée comme une initiative citoyenne.

caractère formellement non contraignant de l'initiative est avéré, ses modalités d'application ne sont pas encore arrêtées puisque le Parlement et le Conseil doivent encore se prononcer sur le projet de règlement de la Commission. Ainsi, le PE conteste les conditions formulées dans le règlement et souhaite *a contrario* que l'initiative citoyenne reste « un instrument simple et facile d'accès »<sup>69</sup>. Au vu des modifications à venir, il est donc encore trop tôt pour déterminer quel sera l'impact de ce nouvel instrument sur la participation citoyenne en Europe.

b) Les canaux de participation dans l'UE

Quels sont concrètement les canaux à disposition du citoyen pour se faire entendre des institutions ? Vu l'enchevêtrement des procédures et la complexité du système institutionnel, il n'est pas aisé de rendre lisible les différentes possibilités de participation offertes aux citoyens. Nous nous appuyerons donc sur le travail effectué par Esposito qui a listé de manière systématique les canaux de participation en les distinguant 1) par le caractère direct ou indirect de leur lien avec les institutions communautaires et 2) par le rapport entre la participation requise (*input*) et l'impact (*output*) sur le système communautaire<sup>70</sup> (voir le tableau page suivante).

---

<sup>69</sup> Parlement européen, Commission Affaires constitutionnelles, 9 novembre 2010, <http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20101108IPR92629/> (dernière consultation le 25 novembre 2010).

<sup>70</sup> Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, op. cit., p. 51.

**Tableau : Les canaux de participation au sein de l'UE**

N°	Canaux	Type de lien	Bilan input-output	
1	Elections au niveau européen	Direct	fort	fort
2	Recours devant la CJCE	Direct	faible	fort
3	Elections au niveau national	Indirect sur le Conseil des Ministres, mais les citoyens contribuent à la formation des gouvernements nationaux	fort	moyen
4	Pétitions au PE	Direct; toutefois ce droit est limité par son objet	fort	moyen
5	Contact avec les membres du PE	Direct si les parlementaires sont élus sur une base locale (Royaume-Uni) et indirect dans le cas d'une circonscription unique	fort/faible	fort/faible
6	Comité des Régions	Bien que nommés par le Conseil, les membres de ce Comité sont pour la plupart des élus, et de ce fait cela crée un lien direct avec les citoyens. Cependant, les candidats sont au préalable proposés par les Etats membres, selon une procédure qui n'est pas uniforme. Ainsi, des fonctionnaires sont également nommés. Quant à l'impact sur le système communautaire, il est limité de par son statut d'organe consultatif	moyen	faible
7	Audition devant la Commission	Direct, même si leur fréquence n'est pas réglementée	fort	faible
8	Plainte au Médiateur	Le lien avec le citoyen est direct, même si la plainte est non contraignante pour l'administration concernée	fort	faible
9	Lettre à la Commission	Lien direct avec l'administration communautaire, mais faible impact	fort	faible
10	Manifestation	Indirect, même si cela se déroule au niveau des Etats	fort	faible
11	Auditions devant le PE	Direct	fort	indéterminé
12	Eurobaromètre	Lien indirect, dont l'impact n'est pas connu	fort	indéterminé
13	Médias	Indirect	fort	indéterminé
14	Réseau internet	Direct, mais il prend de l'importance surtout en tant que réseau d'information	faible	faible
15	Référendum national	Direct sur les traités européens	moyen	fort
16	Participation aux comités de la Commission	Direct, mais cela est réservé aux experts et officiels, plutôt qu'aux citoyens	fort	fort
17	Groupe d'intérêts	Direct, même si ce sont surtout des ensembles d'associations qui sont représentés au lieu des individus	fort	fort
18	Participation aux livres blancs et verts de la Commission	Bien que c'est à la Commission de déterminer les participants à l'élaboration de ces livres, il s'agit d'un lien direct mais dont le résultat est indéterminé	fort- faible	indéterminé
19	Comité économique et social (CES)	Indirect, car non seulement les membres sont nommés par le Conseil des ministres, mais surtout leur rôle au sein du processus de décision est purement consultatif	moyen	faible
20	Initiative citoyenne	Indirect, car la Commission européenne décide seule de sa transposition dans le droit communautaire. Cependant et en fonction du nombre de signatures récoltées, l'impact symbolique de l'initiative pourrait être plus important que son impact réel sur le dispositif institutionnel européen. La pratique permettra de le déterminer plus précisément.	fort-moyen	indéterminé

Source : Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, op. cit., p. 52.

Observons de plus près l'initiative citoyenne. Ce nouvel instrument de démocratie dans l'Union se caractérise par un lien *indirect* entre les citoyens puisque la Commission européenne décide seule de donner suite ou non à l'initiative citoyenne en effectuant une proposition législative. L'*input* est plutôt fort puisque l'initiative rassemblera au moins un million de signatures de citoyens européens. Quant à l'*output* sur le système, il est encore trop tôt pour le déterminer. Cela dépendra notamment de l'usage qu'en feront les citoyens et surtout de l'ouverture de la Commission et des Etats membres à cette nouvelle forme d'initiative populaire. Esposito rappelle toutefois que les démarches de groupe (n°16 à 20) « [...] ont proportionnellement un impact beaucoup plus fort (50%) sur le système européen que les démarches individuelles (15%) »<sup>71</sup>.

Le tableau qui précède illustre donc en détail dans quelle mesure le système politique européen est ouvert à la fois de manière formelle (e.g. élections européennes, initiative citoyenne) et informelle (e.g. médias, auditions publiques, plainte au médiateur) à la participation des citoyens. Il a notamment le mérite de donner une image réaliste des opportunités de participation et de démontrer que la participation au niveau européen est possible, au-delà des seules élections européennes. Si les canaux de participation sont nombreux, il convient toutefois de souligner que les conditions ne sont pas toujours remplies pour que la participation ait un réel impact (*output*) sur le système politique de l'Union. En effet, seuls quatre canaux mettent en place un lien direct avec les institutions européennes ou nationales et ont un impact fort. L'ouverture du système est donc toute relative ; elle dépend des conditions formelles d'exercice de la participation, des coûts (en information, en temps, en argent) qu'engendre la participation pour les citoyens et de la volonté des institutions de communiquer efficacement au sujet de, voire de promouvoir, ces canaux de participation.

#### 2.4 Un déficit de participation ?

##### a) Le lien entre la participation citoyenne et la légitimité de l'Union

Les différents canaux de participation représentent un potentiel important à disposition des citoyens. Parmi eux, l'élection des députés européens au suffrage universel augmente plus particulièrement la légitimité démocratique de l'UE et met à jour le lien existant entre participation et légitimité<sup>72</sup>. Outre cette forme de légitimation démocratique que l'on peut qualifier de *directe* et celle, *indirecte*, conférée par la représentation des gouvernements nationaux au niveau européen, il existe également une source de légitimation *dérivée*.<sup>73</sup> Cette dernière comprend les droits donnant la possibilité de participer aux citoyens, c'est-à-dire les canaux de participation que nous venons de présenter. Ce lien entre participation et légitimité systémique est corroboré par Costa qui affirme que « la légitimation [...] peut également reposer sur les inputs (ou « intrants »), c'est-à-dire sur la participation et la prise en compte des demandes des destinataires des politiques »<sup>74</sup>.

Par ailleurs, le fait que la plupart de ces canaux de participation établissent un lien direct entre les institutions et les individus (e.g. initiative citoyenne) favorise en théorie un possible accroissement de la légitimité sociale de l'Union. En clair, c'est en expérimentant la participation dans l'interaction avec les institutions européennes que les citoyens peuvent se rendre compte de leur utilité et de la pertinence (ou non) de leur action. Cette hypothèse a fait son chemin dans l'esprit des décideurs européens ainsi qu'en témoigne le Livre blanc de 2001 : « L'amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques »<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>73</sup> Cf. Chapitre I, section 1.2 : « la légitimité de l'UE ».

<sup>74</sup> Olivier COSTA, « La responsabilité politique dans l'UE: une logique fédéraliste ? », in Frédéric ESPOSITO, Nicolas LEVRAT, (sous la dir. de), *Europe: de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010, p. 125.

<sup>75</sup> *Gouvernance européenne. Un livre blanc, op. cit.*, p. 12.

## b) La participation au niveau européen : un bilan contrasté

Pourtant, malgré le grand nombre de possibilités de participer, la légitimation par les *inputs* fait face à plusieurs problèmes aujourd'hui. Le plus connu de tous est bien sûr l'érosion continue du taux de participation aux élections européennes<sup>76</sup>. Comme le relève Fabry, cet abstentionnisme élevé peut s'expliquer essentiellement par la perception des électeurs d'un manque d'impact de leur vote, c'est-à-dire l'impression que leur décision ne permet pas véritablement d'avoir un effet sur l'orientation des politiques européennes<sup>77</sup>. Un phénomène de « hiérarchisation des allégeances »<sup>78</sup> est également mis en évidence : les citoyens se sentent plus proches de leur pays, de leur région ou de leur ville que de l'Union européenne et cela influe à l'échelle à laquelle ils participent. Mais d'autres problèmes tout aussi importants sont patents. Par exemple, les nombreuses consultations menées par les institutions européennes sur la base des traités souffrent d'un « biais élitiste » dans la mesure où « elles tendent à être monopolisées par une minorité d'acteurs très informés des questions européennes », ce qui conduit Costa à décrire l'Union comme étant « plus un système néo-corporatiste [...] qu'une démocratie participative »<sup>79</sup>. Le « dialogue civil » instauré par ces mêmes institutions ne semble pas changer la donne<sup>80</sup>.

De son côté, Esposito reconnaît le caractère problématique de la participation à l'échelle européenne et va même plus loin en postulant l'existence d'un *déficit de participation* qu'il « réduit à un problème d'engagement du citoyen »<sup>81</sup>. Selon lui, le problème est double : il relève à la fois des conditions cadres pour la participation et de l'attitude générale du citoyen vis-à-vis de ces possibilités. Il s'agit donc de réfléchir à des solutions permettant de pallier ce manque d'engagement, cela d'autant plus que le déficit de participation joue un rôle central dans le déficit démocratique<sup>82</sup>.

## c) Comment inviter les citoyens à participer ?

Si nous avons démontré que la participation était un besoin en termes de légitimité pour l'UE, nous n'avons en revanche pas répondu à la question que soulève le déficit de participation : quels sont les facteurs susceptibles – alors – d'amener les citoyens à participer activement à la vie politique européenne ? Nous faisons le choix d'y répondre en nous fondant sur une approche *top-down* qui se fonde sur une « conception volontariste du politique »<sup>83</sup> ; l'UE doit prendre la responsabilité d'une ouverture à la participation non seulement pour des questions de légitimité sociale mais aussi pour donner un contenu politique à la citoyenneté européenne qu'elle a elle-même mise sur pied. Nous avons également démontré qu'il s'agissait là d'une réponse pertinente au déficit démocratique dont souffre pour le moment le fonctionnement de l'UE. Toutefois, cette approche par le haut n'est pas sans risques car son option normative favorise un rapprochement avec les schémas traditionnels de la participation politique alors que ceux-ci ne sont *a priori* pas forcément adéquats au niveau européen<sup>84</sup>.

Nous avons vu que les conditions-cadres de la participation au niveau européen souffraient de plusieurs maux : manque d'impact du vote aux élections européennes, hiérarchisation des allégeances, biais élitiste lors des consultations. À cela s'ajoutait un manque d'engagement du citoyen lui-même. Mais quel est le lien entre ces deux niveaux ? Partant du constat que la configuration institutionnelle actuelle ne parvient pas à combler le déficit de participation, notre hypothèse volontariste nous amène à réfléchir à une amélioration des conditions cadres de la participation au niveau européen dans le but d'accroître l'implication et le pouvoir des citoyens dans la vie politique européenne.

---

<sup>76</sup> Celui-ci est passé de 61,99% en 1979 à 43% en 2009. Voir : *Taux de participation aux élections européennes 1979-2009*, [http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/fr/turnout\\_fr.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/fr/turnout_fr.html) (dernière consultation le 26 novembre 2010).

<sup>77</sup> Elvire FABRY, *Qui a peur de la citoyenneté européenne? La démocratie à l'heure de la Constitution*, *op. cit.*, p. 293.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 303.

<sup>79</sup> Oliviero COSTA, « La responsabilité politique dans l'UE: une logique fédéraliste? », *op. cit.*, p. 128.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Frédéric ESPOSITO, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, *op. cit.*, p. 86.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Elvire FABRY, *Qui a peur de la citoyenneté européenne? La démocratie à l'heure de la Constitution*, *op. cit.*, p. 295.

<sup>84</sup> *Ibid.*

Ce raisonnement s'appuie tout d'abord sur la réflexion menée par Pateman. Selon son idée de boucle rétroactive, des conditions favorables à la participation citoyenne permettent non seulement aux citoyens d'exercer une influence réelle dans le processus d'élaboration des décisions mais aussi d'augmenter leurs « compétences démocratiques », autrement dit leur intérêt à participer. Une citoyenneté informée et active serait ainsi créée, se rapprochant de l'idée de Weiler d'une citoyenneté civique. Par ailleurs, la notion de « feed-back » est ici extrêmement importante ; la participation doit déboucher sur des résultats concrets qui renforcent le sentiment d'efficacité politique, un facteur central dans la décision du citoyen de participer ou non à la vie politique. Cette exigence d'efficacité de la participation retient d'autant plus notre attention que nous traitons la problématique de la participation au niveau européen. En effet, l'Union fait face à des contraintes sans équivalent en la matière : sa taille, son plurilinguisme, la centralisation des institutions à Bruxelles ou encore la complexité de son système de décision. Autant d'éléments dont il faut tenir compte lors d'une réflexion sur la participation à l'échelle européenne.

En outre, l'intérêt d'améliorer les conditions-cadres de la participation par le haut s'inscrit dans une réflexion globale sur le rapport entre institutions supranationales et citoyens. L'UE a l'occasion de repenser cette relation au-delà des schémas traditionnels de participation, sachant que la logique des bénéfices (*outputs*) ne suffit plus. L'enjeu est d'importance : permettre aux citoyens d'accorder leur confiance à un niveau plus élevé de décision politique sans que cela interfère avec l'allégeance portée aux institutions nationales<sup>85</sup> ou, en d'autres mots, favoriser la fondation d'une solide légitimité sociale de l'UE. Or, ainsi que nous l'avons démontré auparavant, cette confiance peut se construire dans la participation comprise comme un processus de socialisation politique. Celui-ci implique alors trois dimensions-clés<sup>86</sup> qui tendent à redonner du pouvoir et un sentiment d'efficacité au citoyen : une information argumentée (consultation), la possibilité de débattre du projet (concertation) et enfin le droit de participer à l'élaboration de la décision publique (participation).

C'est dans l'espoir de réfléchir de manière novatrice aux modalités d'une vie politique transnationale que nous abordons maintenant le potentiel des outils de démocratie électronique. Ces instruments sont-ils à même de promouvoir des formes de participation innovantes à l'échelle européenne ? Sont-ils une clé pour accéder au souhait européen de « rapprocher les institutions des citoyens » ? Mais au fait, qu'englobe vraiment ce concept de démocratie électronique qui soulève autant d'enthousiasme que de critiques ? Le prochain chapitre (3) nous permettra justement de clarifier cette notion. Nous analyserons ensuite le cas du vote électronique dans le canton de Genève afin d'illustrer les enjeux du rapport entre démocratie électronique et participation (chapitre 4). En nous basant sur ces observations, nous évaluerons enfin quels sont les défis que soulèverait l'introduction d'outils de démocratie électronique à l'échelle européenne (chapitre 5).

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 362.

<sup>86</sup> Cf. Chapitre 2, section 2.1. : « Un concept pluridimensionnel ».



## Partie II

# Le potentiel de la démocratie électronique

### Chapitre 3 : Historique de la démocratie électronique en Europe et définition

« Les paroles s’envolent, les écrits restent » nous assure le proverbe que nous connaissons tous. De même, les principes démocratiques sont immuables tandis que la manière de les appliquer – les techniques démocratiques – change considérablement. De l’*agora* grecque où chacun pouvait s’exprimer dans l’enceinte publique aux formes plus récentes de *mass media* comme la radio ou la télévision, les techniques permettant l’expression démocratique ont manifestement évolué. Or l’émergence aujourd’hui des nouvelles technologies de l’information et de la communication (ci-après : NTIC ou TIC) dans les démocraties occidentales révolutionne notre façon de communiquer et d’interagir les uns avec les autres. Au croisement de l’électronique et de l’informatique, ces techniques ont été constamment améliorées durant ces deux dernières décennies au point d’occuper aujourd’hui une place prépondérante dans le traitement et la transmission de l’information. Téléphones portables, télévisions numériques, serveurs et réseaux informatiques – pour n’en citer que quelques-uns - sont désormais utilisés tant par les administrations publiques que par les entreprises ou les ménages. Parmi ces nouvelles techniques de communication, Internet est sans doute celle qui a le plus bouleversé notre mode de communication et de partage des informations, au point que son développement nous conduit à remettre en question notre conception et notre pratique de la démocratie<sup>87</sup>. Est-ce à dire que l’Internet est « fait » pour la démocratie ou, à l’inverse, que le développement de la démocratie la conduit inévitablement vers les TIC ?

En vérité, le lien entre démocratie et Internet s’est affirmé tardivement et il s’avère qu’il n’est pas aussi évident que notre question ne le laisse entendre. À ses origines, Internet n’est relié en rien au domaine politique puisqu’il est le fruit d’une rencontre entre la contre-culture américaine et le monde de la recherche scientifique. Bien vite, les cercles militaires s’intéressent à ce moyen d’échanger des informations rapidement, suivis des entreprises qui y voient un potentiel commercial intéressant. Internet a donc avant tout été pensé comme une plateforme neutre, ouverte à la modification de tous dans l’espoir de favoriser le partage des connaissances et des informations entre les internautes ; il s’agit d’un espace d’interaction, d’une « structure ouverte et décentralisée »<sup>88</sup>. L’intérêt du politique intervient tardivement puisque que c’est seulement au début des années nonante que certains politiciens mettent en lumière le potentiel d’Internet comme espace politique. Dans le sillage d’un « mouvement de massification »<sup>89</sup> qui a induit un changement d’échelle considérable, les acteurs politiques traditionnels (partis, gouvernements, parlements, administrations) ont choisi d’utiliser les outils offerts par Internet pour diffuser l’information verticalement et entrer en contact avec le citoyen. C’est ainsi qu’ont fleuri sur la Toile divers sites web de partis politiques et d’administrations ; rares sont ceux aujourd’hui qui n’en ont pas.

Au-delà de cette fonction de diffusion d’information à un public élargi, les TIC ont également séduit par l’opportunité qu’elles offrent de créer une interaction entre d’une part les autorités politiques (exécutif et législatif) et les citoyens et, d’autre part, entre les citoyens eux-mêmes. L’utilisation accrue des TIC révèle ainsi un potentiel de transformation d’au moins deux dimensions primordiales dans tout système démocratique : l’information et le débat. À cela s’ajoute la question de la participation des citoyens aux processus démocratiques et de son ouverture grâce aux TIC. Cette évolution a éveillé autant l’espoir d’une démocratie *différente* que les critiques vis-à-vis de cette vision jugée excessive. Il apparaît par conséquent pertinent d’interroger le rapport entre les TIC (Internet plus précisément) et la démocratie, en se

---

<sup>87</sup> Dominique CARDON, *La démocratie internet : promesses et limites*, Paris, Le Seuil, 2010, p. 7. C’est pourquoi notre travail d’exploration du potentiel des TIC pour la démocratie se concentrera essentiellement sur les outils et les services rendus possible par Internet.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 31.

détachant néanmoins de toute forme de « déterminisme technologique » postulant qu'Internet améliorerait naturellement – voire même révolutionnerait – la démocratie<sup>90</sup>.

En effet, Internet et les autres TIC ne sont pas des technologies intrinsèquement démocratiques ; ces outils peuvent bénéficier à n'importe quel type de régime politique. La technologie permet, facilite voire même réinvente certaines procédures mais elle reste dépendante d'une volonté humaine – politique en l'occurrence. Dès lors, il est important d'adopter un point de vue critique au sujet de la relation entre les TIC et la démocratie. Sans doute est-il par exemple trop tôt pour déterminer si la démocratie électronique peut véritablement modifier l'équilibre des pouvoirs dans le système de gouvernance européen. En revanche, l'état de la recherche nous permet d'adopter une démarche plus prospective qui consistera à analyser l'impact potentiel des TIC sur trois dimensions démocratiques fondamentales : l'information, la délibération et la participation. Plusieurs interrogations seront au centre de cette démarche: le potentiel d'Internet pour décloisonner l'information et la rendre accessible, les opportunités – réelles ou non ? – d'encourager le débat sous de nouvelles formes ou encore l'amélioration éventuelle des possibilités pour les citoyens de participer aux processus démocratiques et de peser sur les décisions. Plus particulièrement, et conformément à l'approche participative que nous avons développée plus haut, nous évaluerons l'intérêt d'utiliser les TIC pour *faire interagir* ces trois dimensions entre elles et contribuer ainsi à renforcer la participation des citoyens européens dans le système politique européen. En somme, l'objectif de cette seconde partie du mémoire consiste donc à tester le potentiel de la démocratie électronique comme catalyseur de participation citoyenne et à évaluer la pertinence de l'hypothèse e-démocratique comme élément de réponse novateur au déficit de légitimité de l'Union dont nous avons discuté dans le premier chapitre.

### 3.1 La démocratie électronique : un champ d'étude récent

Pour rendre compte du potentiel des nouveaux moyens électroniques de communication dans le cadre de la relation démocratique entre citoyens et représentants politiques, des chercheurs américains ont, dans les années nonante, mis sur pied le concept de *electronic democracy* ou *e-democracy*, plus connu en français sous l'appellation de « démocratie électronique »<sup>91</sup>. Prenons maintenant le temps de définir ce concept crucial pour la suite de notre travail.

De manière générale, le terme « démocratie électronique » recouvre l'introduction des TIC dans le processus politique. Mais cette première approche est extrêmement large et ne rend pas compte du potentiel de *démocratisation* des TIC, c'est-à-dire leur rapport avec la participation du citoyen dans le processus politique, qu'il soit horizontal ou vertical. C'est dans cette perspective que la U.K. Hansard Society, véritable pionnière en matière de e-démocratie, a proposé la définition suivante : « The concept [...] is associated with efforts to broaden political participation by enabling citizens to connect with one another and with their representatives via new information and communication technologies »<sup>92</sup>.

Si elle rend bien compte du caractère processuel de la démocratie électronique, cette définition ne dit toutefois rien des postulats normatifs qui sous-tendent ce concept. Une étude récente de chercheurs européens propose de remédier à ce problème avec la définition suivante:

« e-Democracy consists of all electronic means of communication that enable/empower citizens in their efforts to hold rulers/politicians accountable for their actions in the public realm. Depending on the aspect of democracy being promoted, e-democracy can employ different techniques : (1) for increasing the transparency of the political process ; (2) for enhancing the direct involvement and participation of

---

<sup>90</sup> Stephen COLEMAN, Jay G. BLUMLER, *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 8-9.

<sup>91</sup> Nous emploierons l'anglicisme « e-démocratie » comme synonyme.

<sup>92</sup> Andrew CHADWICK, « Bringing E-Democracy Back-in », *Social Science Computer Review*, Vol. 21, No. 4, 2003, p. 448.

citizens ; and, (3) improving the quality of opinion formation by opening new spaces of information and deliberation »<sup>93</sup>.

À la lumière de cette dernière définition, plusieurs constats peuvent être établis. Premièrement, la démocratie électronique doit se comprendre comme l'introduction d'un ensemble d'outils de communication électronique influant positivement sur la capacité des citoyens à gérer le processus démocratique (public) de contrôle des représentants élus. Deuxièmement, la démocratie électronique comprend une dimension plus normative puisqu'elle a pour objectif d'agir sur certains aspects de la démocratie en les modifiant. Nous reviendrons d'ailleurs sur ce point.

Avant cela, il convient encore de distinguer le concept d'e-démocratie de celui d'*e-government*. Tous deux sont en effet souvent confondus parce qu'ils sont souvent liés et qu'ils partagent les mêmes outils. Mais les techniques d'*e-government* ne concernent pas directement le processus démocratique. Elles visent plutôt à rendre l'action du gouvernement plus efficace<sup>94</sup>. Cela passe par exemple par une meilleure accessibilité (e-accès) des documents officiels ou encore par la mise à disposition de services administratifs sur Internet.

### 3.2 Les trois dimensions de la démocratie électronique

Comme nous l'avons vu dans la définition présentée ci-dessus, la démocratie électronique (i.e. les outils qu'elle comprend) peut affecter différents aspects de la démocratie. Il s'agit a) de la transparence du processus politique, b) de la mise à disposition d'espaces de débat et d'information et c) de l'engagement et de la participation des citoyens<sup>95</sup>. Or ces trois dimensions font écho à au moins deux déficits démocratiques que nous avons évoqués dans la première partie : d'une part le manque de transparence et de contrôle au niveau européen et, d'autre part, la place marginale laissée aux citoyens dans le processus de décision. La question de l'information se pose quant à elle en termes d'ouverture ou de fermeture de l'espace public européen. Voyons maintenant dans le détail ce que recouvrent ces trois dimensions et quelles sont les techniques utilisées dans chaque cas.

#### a) La transparence et l'information

La démocratie électronique dispose d'un fort potentiel pour améliorer la transparence du processus politique et l'accès à l'information politique pertinente. Cette ouverture est notamment due à la technique « e-access » – e-accès – qui consiste à utiliser Internet pour améliorer l'accès électronique à des documents officiels et à de l'information politiquement intéressante<sup>96</sup>. Ce procédé de facilitation de l'accès à l'information est utilisé de manière considérable par la majorité des acteurs politiques qui désirent ainsi mettre en avant leur transparence : parlements, partis politiques, ONG, organisations intermédiaires et sites de candidats<sup>97</sup>.

En effet, Internet représente un avantage considérable par rapport aux autres canaux traditionnels d'information politique (affiches, journaux, télévision, radio etc.). Comme le souligne Vedel, Internet et le Web permettent de mettre à disposition de l'information de manière quasiment illimitée et à moindre coût<sup>98</sup>. S'ensuit forcément une augmentation de la *quantité* d'informations accessibles par les citoyens. Des documents auparavant publiés dans des brochures consultées par les initiés se retrouvent désormais visibles par le plus grand nombre. Néanmoins, avoir un *accès* ne garantit pas forcément une bonne

---

<sup>93</sup> Alexander H. TRECHSEL, Raphael KIES, Fernando MENDEZ, Philippe C. SCHMITTER, « Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe: e-Democratizing the parliaments and parties in Europe », Parlement Européen, STOA Report, Direction générale de la recherche, 2003, p. 3.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>95</sup> Par rapport à la définition de Trechsel, Kies, Mendez et Schmitter, nous avons décidé de changer l'ordre des dimensions de la démocratie concernées afin de terminer avec la participation à la prise de décision, dans une logique de graduation de l'implication du citoyen dans le processus d'élaboration des décisions.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Thierry VEDEL, « L'idée de démocratie électronique: origines, visions, questions », in Pascal PERRINEAU, (sous la dir. de), *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2003, p. 250.

*accessibilité* dans la mesure où il n'est parfois pas si simple de trouver l'information que l'on recherche<sup>99</sup>. L'e-accès n'est donc constructif que s'il est accompagné de mesures renforçant l'accessibilité de l'information. À cet égard, une hiérarchisation de l'information sous la forme d'une mise en valeur des informations les plus pertinentes apparaît nécessaire, mais elle implique de réfléchir aux attentes et aux intérêts des utilisateurs. En ce sens, une meilleure accessibilité permet d'améliorer la *qualité* de l'information sur Internet, grâce par exemple à la reproduction de documents originaux, à la possibilité de faire des recherches ciblées et au fait de relier des documents portant sur le même sujet grâce aux bases de données<sup>100</sup>.

En somme, les promoteurs de la démocratie électronique estiment que l'amélioration de la transparence et la mise à disposition d'une information plus conséquente et plus facilement accessible peuvent faciliter la formation de l'opinion du citoyen et favoriser ainsi son implication dans le débat politique. Au niveau européen, l'exercice ne serait pas sans intérêt pour les institutions qui souffrent, comme nous l'avons vu dans la partie dévolue au déficit démocratique, d'un déficit de transparence et de contrôle qui implique une forme d'aliénation politique des citoyens européens. Les institutions (Commission, Conseil, Parlement) ne s'y sont d'ailleurs pas trompées et ont mis en place des sites Internet pour pallier ce manque, avec de (trop?) nombreuses informations à destination d'un large public. Un excellent exemple en matière d'e-accès est d'ailleurs fourni par le Conseil qui, dans un souci de « transparence législative », met désormais à dispositions du public un condensé de ses décisions, de certaines déclarations ainsi que le détail des votes, auparavant tenus secrets<sup>101</sup>. Mais ces informations sont-elles mises en valeur de manière adéquate (regroupements thématiques, hiérarchisation) ? Ce n'est de loin pas toujours le cas.

#### b) Vers une délibération accrue ?

La délibération, comprise comme une interaction entre différents points de vue, est constitutive de la démocratie<sup>102</sup>. Cette interaction concourt à la formation de l'opinion des citoyens et constitue un encouragement à une plus grande implication dans le processus politique<sup>103</sup>. Or les TIC et particulièrement Internet renouvellent la manière dont cette interaction peut se développer.

Le principal outil pour promouvoir la délibération est le forum en ligne ou *e-forum*<sup>104</sup>. Ces plates-formes en ligne proposent des espaces de débat au sein desquels les internautes sont invités à échanger et partager leurs opinions politiques entre eux. Les tenants de la démocratie électronique assurent que la délibération en ligne, grâce à son accessibilité, sa rapidité et sa commodité, pourrait contribuer à revitaliser la formation de l'opinion des citoyens.

A savoir également que les *e-forums* peuvent être organisés soit par des organisations de la société civile, dans une perspective horizontale, soit par les autorités publiques dans une perspective plus verticale. Dans le premier cas de figure, c'est l'interaction entre citoyens qui est privilégiée pour favoriser la constitution d'une position commune. Dans le second cas de figure, la volonté des autorités publiques de constituer une plate-forme de dialogue avec les citoyens répond le plus souvent à une volonté de consultation que nous approfondirons dans le prochain point.

Malgré le succès progressif et concret de ces formes d'interaction dans les pratiques politiques<sup>105</sup>, les analyses menées par Trechsel, Kies, Mendez et Schmitter ont montré que les forums en ligne souffrent de divers problèmes dont un faible taux de participation et la qualité très moyenne des interventions des

---

<sup>99</sup> *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, OCDE, 2003, p. 15.

<sup>100</sup> Thierry VEDEL, « L'idée de démocratie électronique: origines, visions, questions », *op. cit.*, p. 250.

<sup>101</sup> Site internet du Conseil de l'Union européenne, [www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1281&lang=FR](http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1281&lang=FR), (dernière consultation le 1<sup>er</sup> décembre 2010).

<sup>102</sup> Andrew CHADWICK, « Bringing E-Democracy Back-in », *op. cit.*, p. 449.

<sup>103</sup> On retrouve ici le processus de socialisation politique que nous avons abordé avec Pateman lors de notre discussion de la démocratie participative.

<sup>104</sup> Alexander H. TRECHSEL, Raphael KIES, Fernando MENDEZ, Philippe C. SCHMITTER, « Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe: e-Democratizing the parliaments and parties in Europe », *op. cit.*, p. 37.

<sup>105</sup> Andrew CHADWICK, « Bringing E-Democracy Back-in », *op. cit.*, p. 450.

internautes. Le bilan de la délibération en ligne est donc contrasté. Les solutions évoquées sont par exemple une meilleure couverture médiatique des débats en ligne ou encore une modération plus efficace<sup>106</sup>.

### c) La participation en ligne

Comme nous l'avons vu dans le précédent chapitre, la participation est un concept complexe qui comporte plusieurs dimensions. Nous avons notamment distingué la consultation de la participation à la prise de décision. Pour ce qui concerne la participation en ligne, cette distinction n'est pas si évidente puisque les outils électroniques participatifs et consultatifs partagent l'objectif d'une revalorisation du rôle du citoyen dans le processus d'élaboration des décisions. Nous reprenons toutefois cette distinction théorique afin de clarifier notre discussion sur la participation en ligne.

#### La consultation

Trechsel, Kies, Mendez et Schmitter considèrent que la e-consultation fait référence à : « [...] the use of the internet to disseminate to the wider public, experts and interests groups developments in a policy field and invite them to respond »<sup>107</sup>. Cette définition révèle une logique plutôt verticale, c'est-à-dire provenant des autorités publiques et à destination des citoyens. L'objectif est d'obtenir un retour du public (expert ou non) sur les sujets mis en consultation. À cet effet, plusieurs outils de la démocratie électronique sont particulièrement utiles. Les forums en ligne sont une possibilité, tout comme des débats avec des députés ou encore la mise en place de blogs (qui relève plutôt d'une démarche horizontale). Mais c'est l'e-mail qui s'impose comme l'outil le plus utilisé pour recueillir l'avis des personnes ou organismes consultés. Notons toutefois que l'objet de la consultation étant par définition délimité, le cercle des personnes consultées l'est également (groupes d'intérêts sectoriels, experts, etc.). Cette limitation à un cercle de « happy few » n'est pas forcément le résultat d'une volonté des autorités à l'origine de la consultation ; même si la consultation est totalement ouverte au public, il est probable d'assister *de facto* à une auto-sélection des répondants<sup>108</sup>.

Par opposition, la e-pétition est un outil de démocratie électronique qui s'ouvre à un public plus large. Comme celles sur papier, les pétitions électroniques visent à rassembler de nombreux citoyens autour d'une position sur un enjeu public, dans le but de peser sur les choix des gouvernants en la matière. Du point de vue des autorités, mettre en place un tel outil ouvre davantage le processus politique aux citoyens qui ont alors la possibilité de mettre eux-mêmes à l'agenda politique un problème d'intérêt public.

#### La participation à la prise de décision : l'e-voting

La participation en ligne aux choix politiques passe essentiellement par le vote par Internet. Plusieurs expériences ont été réalisées ces dernières années en Europe avec un succès variable. Mais en quoi consiste véritablement cette nouvelle manière de voter ? Trechsel, Kies, Mendez et Schmitter définissent ainsi le vote par Internet : « [...] voters are offered the possibility of voting from any terminal or computer connected to the internet to cast their vote »<sup>109</sup>. Ces auteurs distinguent par ailleurs deux types d'e-voting : l'e-référendum et l'e-élection.

---

<sup>106</sup> Alexander H. TRECHSEL, Raphael KIES, Fernando MENDEZ, Philippe C. SCHMITTER, « Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe: e-Democratizing the parliaments and parties in Europe », *op. cit.*, p. 38.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>108</sup> La consultation qui a suivi la publication en 2001 du « Livre blanc sur la gouvernance européenne » par la Commission fournit un excellent exemple de ce processus de sélection. Pourtant ouverte à toutes les organisations de la société civile, cette consultation a de fait opéré une sélection des répondants par leur capacité à répondre à cette forme particulière d'interaction. Voir à ce sujet Hélène MICHEL, « Les groupes d'intérêts et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et institutionnalisation de la « société civile » ? », in Didier GEORGAKAKIS, Marine LASSALLE, (sous la dir. de), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politique d'un Livre blanc*, Presses universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 235-257.

<sup>109</sup> Alexander H. TRECHSEL, Raphael KIES, Fernando MENDEZ, Philippe C. SCHMITTER, « Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe: e-Democratizing the parliaments and parties in Europe », *op. cit.*, p. 36.

L'e-référendum renvoie à la possibilité de voter en ligne sur un sujet spécifique, soumis en général par les autorités publiques. Son résultat peut être contraignant ou non, selon les normes en vigueur dans le pays. L'e-élection a quant à elle pour but de faciliter la participation électorale en fournissant l'opportunité aux électeurs d'utiliser Internet pour élire leurs représentants. Ces deux formes d'e-voting peuvent être associées à d'autres outils de démocratie électronique comme le dialogue en ligne avec des députés ou des plates-formes de débat.

### 3.3 *La convergence avec la démocratie participative*

Les différents outils que comprend la démocratie électronique ne s'excluent pas, bien au contraire. Utilisés ensemble, ils peuvent se renforcer et garantir une cohérence à la procédure de participation. Une information accessible et ciblée est recommandable, sinon nécessaire, pour débattre de dossiers publics ou pour se prononcer lors de consultations en ligne. Le même raisonnement peut s'appliquer pour l'e-voting que l'on peut combiner avec des outils (e-forums, débat avec députés) facilitant la formation de l'opinion du citoyen. A cet égard, il est intéressant de noter qu'il y a là un rapprochement avec l'idéal du citoyen informé et actif mis en avant par les théoriciens de démocratie participative. Celui-ci nous paraît être tout sauf fortuit. En effet, cet idéal citoyen implique une conception tout aussi exigeante de la participation : si l'on attend du citoyen qu'il s'informe activement et s'engage dans le processus politique, cette exigence concerne aussi la mise à disposition de conditions cadres à même de favoriser la participation. C'est en cela que se rejoignent les tenants de la démocratie participative, d'une part, et de la démocratie électronique d'autre part pour amener l'UE à introduire des éléments de gouvernance participative dans son mode de fonctionnement.

Toutefois, comme nous le rappelle Chadwick, « [...] e-democracy is simpler to describe than it is to realize »<sup>110</sup>. Il est donc temps désormais d'aborder la partie plus concrète de ce mémoire en nous concentrant sur les expériences de démocratie électronique menées en Europe afin de les confronter à la théorie que nous venons de présenter. Cette démarche nous conduira alors à proposer notre propre réflexion sur les perspectives de la démocratie électronique comme outil de gouvernance participative en Europe.

### 3.4 *Les deux types de démocratie électronique*

Confrontés à l'impossibilité de rendre compte de manière exhaustive des expérimentations en matière de démocratie électronique, nous considérons qu'il est opportun d'effectuer une première distinction entre celles-ci afin de limiter notre champ de recherche. Dans leur récent ouvrage, Coleman et Blumler ont établi une typologie en rapport avec l'utilisation d'Internet à des fins démocratiques qui se révèle particulièrement utile à notre travail. Ils distinguent ainsi la « e-democracy from below » de la « e-democracy from above »<sup>111</sup>.

Ces auteurs reconnaissent premièrement l'existence d'une vaste sphère d'interaction autonome qui n'est pas contrôlée institutionnellement et qui se démarque ainsi des espaces de discussion publique officiels<sup>112</sup>. Ces réseaux à la fois civiques et politiques sont par exemple créés par des communautés marginalisées mais aussi par des mouvements sociaux transnationaux ou des producteurs de médias alternatifs. La souplesse et la fluidité des outils Internet (campagnes par e-mail, e-pétitions, e-forums, etc.) permettent à ces différents réseaux de faciliter la coordination en vue d'une action collective, que celle-ci relève de la mobilisation, de la mise à l'agenda d'un enjeu d'intérêt public ou d'un instrument influençant directement les décisions prises par le pouvoir. En Europe, un bon exemple de mobilisation politique coordonnée par Internet est fourni par les manifestations – simultanées dans plusieurs capitales européennes – contre la guerre de 2003 en Irak. Plus récemment, la révolution tunisienne a montré que les réseaux sociaux comme Facebook peuvent être utilisés comme des vecteurs importants de mobilisation. L'ensemble de ces

---

<sup>110</sup> Andrew CHADWICK, « Bringing E-Democracy Back-in », *op. cit.*, p. 448.

<sup>111</sup> Stephen COLEMAN, Jay G. BLUMLER, *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 117.

initiatives « par le bas » est regroupé par Coleman et Blumler sous le terme de « e-democracy from below ».

Par opposition, la « e-democracy from above » renvoie aux expériences de démocratie électronique créées, financées et gérées par l'Etat<sup>113</sup>. Ces initiatives se déroulent dans une logique verticale (*top down*) et visent à améliorer la relation – voire l'interaction – entre autorités publiques et citoyens. Ces dernières années en effet, les attentes nées des pratiques interactives entre consommateurs et fournisseurs de service ont accentué la pression sur le monde politique ; les citoyens exigent une interaction similaire, de manière à faire entendre leur opinion<sup>114</sup>. Ceci implique de réformer le mode de communication politique unilatéral qui avait prévalu jusqu'alors. En conséquence, tant les gouvernements locaux que nationaux ont mis en place divers dispositifs participatifs en ayant pour objectif de renforcer le dialogue avec les citoyens (e-consultation, *chat* avec députés) et de favoriser une meilleure prise en compte de leur opinion dans le processus de décision politique (e-pétition, e-voting, e-consultation).

Sachant que l'objectif de ce mémoire est de déterminer le potentiel des TIC comme mécanisme de légitimation pour l'Union européenne (i.e. ses institutions) et sans nier l'importance des opportunités de participation démocratiques initiées « par le bas », il apparaît pertinent de se focaliser avant tout sur les expériences de démocratie électroniques entreprises par les autorités politiques en Europe (« e-democracy from above »). Au-delà de cet argument de fond, ce choix se base également sur une thèse plus normative qui considère que des politiques publiques adaptées ainsi qu'un soutien institutionnel sont nécessaires pour réaliser le potentiel démocratique encore fragile d'Internet<sup>115</sup>. C'est donc dans une perspective descendante (*top-down*) que nous examinerons la place de la démocratie électronique dans les pratiques politiques européennes.

### 3.5 Les attentes politiques autour de la démocratie électronique

Afin de compléter l'approche essentiellement théorique de la démocratie électronique que nous avons poursuivie jusqu'à maintenant, il apparaît désormais nécessaire de replacer cette pratique dans le contexte européen, que ce soit au niveau national ou supranational. Quelle est donc la place de la démocratie électronique dans le débat public en Europe ? A-t-elle déjà été concrétisée et, si oui, dans quelle mesure et à quel niveau ? Cette section a pour ambition de répondre à ces deux questions en brossant le tableau des projets de démocratie électronique en Europe. Le prochain chapitre sera quant à lui l'occasion de rentrer dans le détail de l'un de ces projets, à savoir celui du vote électronique dans le canton de Genève.

À la fin des années 1990, l'usage et la diffusion d'Internet ont créé de nombreuses attentes autour de l'espace politique, dont l'espoir de transformer la relation entre gouvernants et gouvernés en favorisant la « participation immédiate et directe » de ces derniers<sup>116</sup> (Tournadre-Plancq 2009 : 66-7). En Europe, diverses collectivités et organisations publiques ont alors entamé une réflexion visant à intégrer Internet et les NTIC en général dans l'appareil administratif (e-gouvernement, cyberadministration) et dans la relation démocratique avec le citoyen (démocratie électronique). Si l'élan en faveur des projets de démocratie électronique s'est quelque peu estompé au profit des avancées importantes réalisées dans le domaine de l'e-gouvernement<sup>117</sup>, la thématique e-démocratique bénéficie néanmoins d'un regain d'intérêt dans le débat public grâce à la diffusion du web 2.0 qui garantit une certaine interactivité et place l'internaute au centre du réseau<sup>118</sup>.

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>114</sup> *Ibid.*, pp. 90-91.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Jérôme TOURNADRE-PLANCQ, « La démocratie électronique: vers une nouvelle gouvernance ? », in Yves SINTOMER Yves, (sous la dir. de), *La Démocratie participative*, Paris, La Documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », No. 959, 2009, pp. 66-67.

<sup>117</sup> Financé par la Commission, le *eEurope Awards Programme* donne un bon aperçu de la vitalité du développement des pratiques de e-gouvernement. Par contraste, les applications de démocratie électronique sont modestement représentées. Voir le site Internet : [www.e-europeawards.org](http://www.e-europeawards.org), (dernière consultation le 31 janvier 2011).

<sup>118</sup> Jérôme TOURNADRE-PLANCQ, « La démocratie électronique: vers une nouvelle gouvernance ? », *op. cit.*, p. 66.

Quelles sont donc les motivations politiques et institutionnelles qui poussent les décideurs à initier des projets de démocratie électronique ? De manière générale tout d'abord, la participation du « citoyen actif » au processus d'élaboration des politiques – à tous les niveaux – est désormais considérée comme la prémisse d'une « bonne gouvernance »<sup>119</sup>. En effet, les gouvernements réalisent progressivement qu'une connexion directe avec les citoyens peut conduire à des meilleures décisions et de meilleures lois<sup>120</sup>. Le potentiel des nouvelles TIC pour créer cette interaction entre gouvernants et gouvernés saute dès lors aux yeux. Outre l'amélioration des politiques publiques par ce biais, d'autres objectifs ont été mis en avant : la démocratie en ligne pourrait favoriser une forte inclusion sociale, une consolidation de la confiance des gouvernés dans leurs institutions démocratiques, une meilleure acceptabilité de la norme ainsi qu'un partage des responsabilités<sup>121</sup>. Toutes ces potentialités ont séduit bon nombre de décideurs locaux, nationaux et internationaux.

Par conséquent, différents dispositifs innovants incluant des éléments de démocratie électronique ont été mis en place à travers toute l'Europe. Ces expérimentations ont été initiées indépendamment par différents niveaux de gouvernement, du local au supranational, désireux de tester le potentiel des nouvelles TIC dans leur rapport avec leurs citoyens. Les outils de démocratie électronique ainsi testés ont considérablement varié, de même pour les dimensions de la démocratie électronique concernées (information, transparence, délibération et participation). Un exemple au niveau local est fourni par la ville de Bristol au Royaume-Uni qui a mis sur pied le programme « Community Campaign Creator »<sup>122</sup> (Coleman et Blumler 2009). Celui-ci a pour ambition de fournir aux citoyens peu engagés politiquement les moyens de faire campagne sur une thématique locale. À cet effet, un outil de gestion de campagne en ligne est mis à la disposition des citoyens, de même qu'un forum où ceux-ci peuvent échanger leurs idées et faire part de leurs conseils. Dans le même souci de favoriser un input citoyen, le gouvernement anglais a mis en place la possibilité de signer des e-pétitions. En Suisse, le canton de Genève a désormais ancré dans sa base légale la possibilité pour ses citoyens de voter par Internet.<sup>123</sup> L'Estonie a quant à elle mis en place le projet « Today I Decide » : un site web est à disposition des citoyens afin que ceux-ci puissent soumettre aux autres une proposition de loi. Si la proposition recueille une majorité absolue des internautes, la proposition est transmise au gouvernement qui se doit de fournir une réponse argumentée. Au total, ce ne sont pas moins de neuf propositions qui ont été mises en œuvre, même partiellement, par le gouvernement grâce à cet outil e-consultatif d'un nouveau genre<sup>124</sup>.

Une réflexion sur la démocratie électronique est également menée par les organisations internationales et supranationales. Le Conseil de l'Europe a par exemple mis sur pied une Commission ad hoc sur la démocratie électronique. Les travaux de cette Commission ont contribué au vote récent d'une résolution fournissant à toute Etat membre intéressé un cadre juridique et des principes d'action – non contraignants – pour le développement de la démocratie électronique<sup>125</sup>. L'OCDE s'est également saisie de la question en publiant un rapport intitulé « Promesses de la démocratie électronique » qui recense les bonnes pratiques en la matière et en tire les leçons<sup>126</sup>. L'Union européenne, plus particulièrement la Commission européenne, n'est pas en reste. L'UE dispose en effet d'une politique publique en matière d'e-participation dans le cadre de sa *e-government policy*<sup>127</sup>. Fondé à la demande du Parlement européen et bénéficiant du

---

<sup>119</sup> *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne, op. cit.*

<sup>120</sup> Stephen COLEMAN, Jay G. BLUMLER, *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy, op. cit.*

<sup>121</sup> Jérôme TOURNADRE-PLANCQ, « La démocratie électronique: vers une nouvelle gouvernance ? », *op. cit.*, p. 67.

<sup>122</sup> Stephen COLEMAN, Jay G. BLUMLER, *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy, op. cit.*

<sup>123</sup> *Site internet de l'Etat de Genève consacré au vote par Internet,*

[www.geneve.ch/evoting/communiqués\\_20090929.asp](http://www.geneve.ch/evoting/communiqués_20090929.asp), (dernière consultation le 31 janvier 2011).

<sup>124</sup> Andrew GLENCROSS Andrew, « E-Participation in the Legislative Process : Procedural and Technological Lessons from Estonia », *EUDO Research paper*, 2007, p. 15,

[www.siyasaliletisim.org/pdf/siyasaliletisimveinternet/GlencrossEParticipationEstoniaRoyalHolloway.pdf](http://www.siyasaliletisim.org/pdf/siyasaliletisimveinternet/GlencrossEParticipationEstoniaRoyalHolloway.pdf), (dernière consultation le 2 février 2011).

<sup>125</sup> Conseil de l'Europe, recommandation CM/Rec(2009)1 du 18 février 2009. Votée en 2004, la recommandation CM/Rec(2004)11 du 30 septembre 2004 constitue quant à elle la première base légale en droit international concernant le vote électronique.

<sup>126</sup> *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne, op. cit.*

<sup>127</sup> Ce domaine est placé sous la responsabilité de la Direction générale Société de l'information et médias de la Commission européenne.



soutien des Etats membres, ce programme vise à financer chaque année des projets pilotes qui poursuivent l'objectif suivant: « empowering and involving citizens in transparent decision-making in the EU »<sup>128</sup>. Le portail web « e-participation »<sup>129</sup> regroupe par exemple six projets de e-participation, allant d'une amélioration de la rédaction des lois (projet DALOS) à l'implication virtuelle des citoyens à tous les niveaux du processus législatif grâce à une plateforme internet (projet LexiPation) en passant par le projet TID+ qui vise à diffuser l'outil de e-consultation développé par l'Estonie aux gouvernements et institutions intéressés.

En somme, la démocratie électronique est une idée débattue, parfois mise en œuvre mais rarement envisagée dans une perspective pérenne. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état de fait. Premièrement, il s'agit d'un champ d'étude où la réflexion se trouve encore à un stade exploratoire, ce d'autant plus que l'utilisation des TIC dans le domaine politique a été relativement tardive. Un échange de bonnes pratiques commence tout juste à s'organiser – notamment sous l'égide de l'OCDE – à mesure que l'on prend du recul par rapport aux premiers projets pilotes. Deuxièmement, le développement de la démocratie électronique souffre d'une double forme de méfiance. D'une part, le fait qu'elle implique un changement dans le mode de gouvernance en introduisant des éléments participatifs n'est pas toujours vu d'un bon œil par les gouvernants ou les représentants. Il est question ici de culture politique et de « compatibilité » ou de complémentarité avec le modèle de démocratie représentative. Du point de vue technique d'autre part, une certaine méfiance continue de prévaloir vis-à-vis des outils de démocratie électronique. Le souci de garantir une sécurité suffisante et celui de pouvoir garantir la transparence tout au long d'un processus comme le vote par Internet restent des préoccupations qui freinent gouvernements et institutions<sup>130</sup>.

La combinaison des différents éléments présentés ci-dessus provoque au sein des collectivités publiques une certaine hésitation à s'engager franchement à mettre en place des dispositifs e-démocratiques. La plupart s'abstiennent ou alors se livrent à des expériences très limitées qui relèvent souvent plus d'une amélioration des services administratifs aux citoyens que d'une promotion de la participation citoyenne. La faible médiatisation de ces projets ainsi que l'absence, dans la plupart des cas, d'un ancrage constitutionnel apparaissent comme les corollaires de cette relative frilosité à l'égard de la démocratie électronique. Son développement s'accélère pourtant, parallèlement à celui des TIC, et tant les chercheurs que les institutions (OCDE, Conseil de l'Europe) réclament désormais la création de véritables politiques publiques pour réaliser son potentiel démocratique.

---

<sup>128</sup> *ICT for Government and Public Services : e-participation*,

[http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/policy/eparticipation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/eparticipation/index_en.htm), (dernière consultation le 2 février 2011).

<sup>129</sup> *eParticipation : the community portal for eParticipation projects*, <http://www.eu-participation.eu>, (dernière consultation le 2 février 2011).

<sup>130</sup> Les problèmes qui se sont produits avec les machines à voter électroniques en Floride lors de l'élection présidentielle américaine en 2000 ont par exemple influencé négativement la perception du tandem technologie-démocratie.

## Chapitre 4 : Étude de cas : le vote électronique à Genève

L'étude de cas qui va suivre introduit une perspective empirique dans un mémoire qui s'est concentré jusqu'à maintenant sur des enjeux théoriques. Cette démarche comporte en fait un double avantage méthodologique. Elle permet premièrement de confronter notre analyse théorique des notions de légitimité, de participation et de démocratie électronique à un projet concret qui implique ces trois notions. L'étude de cas peut en effet révéler des objections dont nous n'avions peut-être pas soupçonné l'existence au niveau théorique et nourrir ainsi l'analyse globale. Deuxièmement, c'est notamment en nous basant sur l'étude de cas que nous pourrions analyser les défis de la démocratie électronique dans une perspective européenne. Reprendre dans l'analyse certains des éléments mis en lumière dans cette étude de cas nous permettra d'éviter de se limiter à un regard trop théorique et normatif.

Notre choix s'est porté sur le projet de vote électronique du canton de Genève, en Suisse. Pourquoi ce choix ? Outre les justifications méthodologiques que nous venons de fournir, ce cas nous paraît intéressant essentiellement pour deux raisons. Tout d'abord, le vote électronique est proposé à Genève depuis 2003 déjà. Le fait que ce projet s'inscrive dans le long terme est un avantage par rapport à d'autres dispositifs de démocratie électronique, souvent plus éphémères. Nous pourrions voir avec un certain recul comment le projet s'est développé sur plusieurs années. Nous en évaluerons également les avantages et inconvénients sur des bases solides puisque ce projet a déjà fait l'objet de rapports de chercheurs et de parlementaires. Ensuite, le cas genevois présente un intérêt du point de vue européen. Un parallèle intéressant peut en effet être tiré entre le mécanisme fédéral à l'œuvre dans ce cas – impulsion de l'Etat central, expériences concurrentes dans les cantons puis adaptation des meilleures pratiques au niveau fédéral – et la possibilité pour l'UE de tirer parti des « laboratoires » nationaux pour développer une politique publique européenne en matière de démocratie électronique.

Pour ce qui concerne le cas genevois, nous présenterons tout d'abord l'origine du projet ainsi que ses motivations avant de le décrire brièvement. Nous aborderons ensuite les succès de ce projet ainsi que les critiques qu'il a pu soulever. Sur la base de rapports scientifiques, nous accorderons une place particulière aux facteurs qui motivent la décision de voter électroniquement. Enfin, nous effectuerons une lecture plus analytique du cas genevois en le confrontant aux réflexions théoriques que nous avons menées jusqu'à maintenant.

### *4.1 L'origine du projet : une approche par le haut*

En réponse à des initiatives parlementaires formulées en 2000, la Chancellerie fédérale propose aux cantons de développer une application de vote électronique. Trois cantons, Zürich, Neuchâtel et Genève, relèvent le défi qui leur est proposé. Cette démarche prospective vis-à-vis d'une nouvelle manière d'exercer, à distance, les droits politiques est à mettre en relation avec l'introduction progressive en Suisse du vote par correspondance ou vote postal dès 1994. L'objectif était déjà à cette époque d'ouvrir l'accès au vote en fournissant aux citoyens les moyens de voter chez eux ou depuis l'étranger. Le recours à ce nouveau moyen de voter se révéla un succès puisque aujourd'hui 80% des votants en moyenne suisse (95% à Genève) utilisent le vote par correspondance et que cette nouvelle donne a conduit, pour prendre l'exemple de Genève, à une augmentation de la participation de vingt points<sup>131</sup>. Ce succès s'explique autant par le fait qu'il répondait à un désir de flexibilité de la population que par sa pertinence dans un régime de démocratie semi-directe qui engage les Suisses à se rendre aux urnes quatre à six fois par an. C'est donc fort de cette expérience convaincante du vote à distance que débute en 2001 le projet genevois de vote électronique.

Le projet d'introduire le vote électronique n'est donc pas issu du néant, bien au contraire. Il s'inscrit en effet dans la culture politique suisse qui place l'expression des citoyens – et par extension la manière dont ils s'expriment – au centre du fonctionnement du système politique. Faciliter l'expression des suffrages par différents moyens s'avère dès lors en phase avec cette vision de la démocratie. C'est à la lumière de cette culture politique particulière que se lit le rapport du Conseil d'Etat genevois sur le projet de vote

---

<sup>131</sup> Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le projet genevois de vote électronique, RD 639, 24 mai 2006, p. 3.

électronique. Le canton y affirme vouloir « permettre l'inclusion du plus grand nombre à la vie publique ». En effet, constatant que l'« abstention encore importante » révèle qu'il existe « une barrière d'entrée à la participation électorale », le canton voit dans le vote électronique un moyen créatif d'encourager à la participation « une catégorie de la population qui se définit par son utilisation des technologies de l'information, plutôt qu'en termes quantitatifs tels que l'âge, le sexe ou le revenu »<sup>132</sup>. Outre la conviction que le vote à distance conduit à ouvrir l'accès au vote, le projet genevois de vote électronique puise ses motivations politiques dans le contexte global du début des années 2000 qui voyait dans le développement des TIC un moyen privilégié pour réformer l'Etat (*new public management*) et moderniser le rapport avec les citoyens<sup>133</sup>. Cette approche par le haut a par la suite été confirmée par plusieurs sondages dans lesquels les citoyens se prononcent en faveur du vote en ligne pour les élections ou les votations<sup>134</sup>.

Le premier scrutin par Internet a pris place en 2003 dans la petite commune d'Anières. 44% des électeurs ont choisi d'exprimer leur opinion électroniquement lors de ce qui restera comme le premier vote électronique contraignant en Europe continentale<sup>135</sup>. Quatre autres votes communaux ont ensuite permis de tester la solidité et l'attrait du nouveau système de vote par Internet entre 2003 et 2004, pour un taux d'utilisation de ce mode de scrutin variant entre 29% et 44% des votants. À partir de la deuxième moitié de 2004, l'application de vote en ligne a été mise en œuvre dans le cadre de scrutins fédéraux. Un nombre croissant de communes genevoises a pu alors mettre le vote électronique à disposition des citoyens, pour une participation oscillant entre 20% et 22%. En tout, ce ne sont pas moins de huit votations qui ont pris place entre 2003 et 2005.

Le projet est ensuite suspendu afin de permettre au Parlement genevois d'en débattre puis d'adopter en 2007 la base légale nécessaire pour continuer à mettre à disposition des citoyens le vote par Internet. Le 8 février 2009, les citoyens acceptent à près de 70% l'inscription du vote électronique dans la Constitution cantonale, fournissant à ce nouveau mode de scrutin une légitimité formelle aussi bien que sociale. Depuis, les votes électroniques ont repris. Au total, dix-sept scrutins ont été proposés en ligne. Cette possibilité est désormais offerte aux Genevois de l'étranger mais aussi aux ressortissants de certains autres cantons qui sont nombreux à l'utiliser. L'application genevoise a ainsi constitué un socle d'expérience conséquent dans le domaine du vote par Internet. La diffusion de ce mode de scrutin est toutefois limitée par l'ordonnance fédérale sur les droits politiques à 10% des électeurs au niveau fédéral et 20% des électeurs de chaque canton pour les référendums où la double majorité (peuple et cantons) s'applique<sup>136</sup>. Cette décision conclue à l'échelon fédéral s'explique notamment par des craintes politiques et techniques sur lesquelles nous reviendrons. Malgré le succès de l'expérience genevoise, le contexte politique national montre en tous les cas que l'introduction du vote électronique en Suisse se fera de manière graduelle.

#### 4.2 Qui participe et pourquoi ?

Au-delà des enjeux techniques (rapidité et précision dans le dépouillement des votes) et financiers (baisse des coûts des votations pour la collectivité publique), le vote par internet à Genève présente deux avantages majeurs : la maximisation de l'accessibilité au vote et la hausse de la participation de certaines catégories de la population dont les jeunes et les Suisses de l'étranger.

Deux études menées par le E-Democracy Center (EDC) de l'Université de Genève lors de deux votes différents en 2004 affinent cette vision en révélant le profil socio-économique des utilisateurs du vote électronique<sup>137</sup>. Premièrement, hommes et femmes sont quasiment égaux dans leur utilisation de ce mode

---

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> Cf. Annexe 1 : « Questions à Michel Chevallier, Secrétaire général adjoint de la Chancellerie de l'Etat de Genève, 12 novembre 2010 ». À noter également que le projet de vote électronique a été porté par la volonté du M. Robert Hensler, alors chancelier du canton de Genève. Son engagement affirmé pour ce projet répondait notamment à des intérêts propres (réaffirmation de son rôle sur l'échiquier politique genevois) et à l'ambition de mettre Genève sur le devant de la scène internationale dans un rôle de pionnière du vote électronique.

<sup>134</sup> *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le projet genevois de vote électronique*, RD 639, 24 mai 2006, p. 4.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>136</sup> Ordonnance fédérale sur les droits politiques, art. 27c, al. 2.

<sup>137</sup> Voir Thomas CHRISTIN, Alexander H. TRECHSEL, « Qui vote par internet? Une approche scientifique des scrutins de Carouge et Meyrin », Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (c2d), Université de

de scrutin. Ce constat minimise les craintes d'un *gender divide* trop marqué qui étaient évoquées dans un rapport précédant traitant de l'opportunité du projet genevois<sup>138</sup>. Deuxièmement, la classe d'âge 18-29 ans vote conformément à son poids démographique (10%). En attirant les jeunes électeurs, le vote électronique parvient ainsi à compenser un certain déséquilibre dans la mesure où les jeunes ne représentaient auparavant que 7 à 8% du corps votant. Plus intéressant encore pour le potentiel lié à la participation, ce nouveau moyen de voter semble attirer les abstentionnistes systématiques ou quasi-systématiques ainsi que les électeurs vivant à l'étranger<sup>139</sup>. Le fait que le niveau de formation soit corrélé positivement au fait de voter en ligne pourrait venir ternir ce tableau relativement flatteur. Néanmoins, la thèse du « fossé social » n'est pas retenue comme variable explicative au motif que la participation est traditionnellement corrélée négativement avec ce même niveau de formation.

Les auteurs des études remarquent donc que les variables socio-économiques n'expliquent pas le choix de voter par Internet ; ce sont avant tout les variables dites « informatiques » comme la confiance dans les communications sur Internet ou l'évaluation subjective des connaissances informatiques qui sont pertinentes<sup>140</sup>. À cet égard, le vote par Internet semble donc séduire un groupe dont le mode de vie est caractérisé par l'utilisation et la confiance dans les TIC. Par ailleurs, ce résultat fort intéressant attire d'ores et déjà notre attention sur un point crucial : il pose en effet la question de la formation aux nouvelles technologies et fait de l'acquisition des compétences numériques nécessaires un enjeu particulièrement important de la participation. Par conséquent, nous le reprendrons lors de notre analyse des enjeux de la démocratie électronique.

#### 4.3 Les craintes autour du projet de vote électronique

Outre la nuance que nous venons d'apporter, il est nécessaire d'aborder également les critiques auxquelles le projet genevois a prêté le flanc. Celles-ci prennent tout d'abord pour cible les aspects techniques du projet. La sécurité du système – et particulièrement celle des ordinateurs des votants – est au centre des critiques, notamment parce qu'une attaque extérieure pourrait détruire ou modifier tous les votes des citoyens et altérerait ainsi le résultat de votations potentiellement importantes. Les outils électroniques sont dès lors souvent perçus comme les « moutons noirs de la démocratie »<sup>141</sup>. Deuxièmement, la transparence du processus dans son ensemble est critiquée. Celui-ci ne serait pas « vérifiable et compréhensible par tous », affectant alors la confiance du citoyen dans la procédure de vote électronique, le résultat de la votation et dans le processus démocratique<sup>142</sup>. Enfin troisièmement, la neutralité politique du vote électronique est contestée au niveau fédéral ; une mise à disposition généralisée de ce nouveau moyen de voter désavantagerait les partis conservateurs qui comptent traditionnellement moins d'utilisateurs des TIC. Cet argument a notamment pesé lors de la décision du Parlement suisse d'instaurer un plafond pour l'utilisation du vote électronique. Les études menées par l'EDC montrent toutefois que, dans le cas genevois, le vote par Internet est neutre politiquement<sup>143</sup>. Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, le vote électronique révèle une fracture numérique entre les personnes intégrées dans la société de l'information et celles qui en sont exclues. Ce facteur particulier soulève l'enjeu de l'accès et de

---

Genève, 2004, [www.geneve.ch/evoting/rapports.asp](http://www.geneve.ch/evoting/rapports.asp), (dernière consultation le 30 janvier 2011), ainsi que Thomas CHRISTIN, Alexander H. TRECHSEL, « Analyse du scrutin du 26 septembre 2004 dans quatre communes genevoises (Anières, Carouge, Cologny et Meyrin) », E-Democracy Center (edc), Université de Genève, 2005 [www.geneve.ch/evoting/rapports.asp](http://www.geneve.ch/evoting/rapports.asp), (dernière consultation le 30 janvier 2011).

<sup>138</sup> Andreas AUER, Alexander H. TRECHSEL, *Voter par Internet ? Le projet e-voting dans le canton de Genève dans une perspective socio-politique et juridique*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2001.

<sup>139</sup> Thomas CHRISTIN, Alexander H. TRECHSEL, « Analyse du scrutin du 26 septembre 2004 dans quatre communes genevoises (Anières, Carouge, Cologny et Meyrin) », *op. cit.*, p. 13.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>141</sup> Cf. Annexe 1 : « Questions à Michel Chevallier, Secrétaire général adjoint de la Chancellerie de l'Etat de Genève, 12 novembre 2010 ».

<sup>142</sup> *Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (introduction du vote électronique)*, PL-10013-A, septembre 2007, pp. 69-73.

<sup>143</sup> Thomas CHRISTIN, Alexander H. TRECHSEL, « Analyse du scrutin du 26 septembre 2004 dans quatre communes genevoises (Anières, Carouge, Cologny et Meyrin) », *op. cit.*, p. 41.

la formation aux TIC, enjeu que nous garderons à l'esprit car il n'est probablement pas négligeable à l'échelle européenne.

#### 4.4 Mise en perspective théorique

Après cette synthèse des enjeux du projet genevois de vote électronique, il apparaît maintenant nécessaire de mettre cette expérience en perspective avec les éléments théoriques que nous avons développés en amont.

Du point de vue de la légitimité tout d'abord, nous remarquons que les parlementaires genevois ont souhaité que le peuple puisse se prononcer au sujet du vote électronique. L'objectif était notamment de déterminer si la population avait confiance dans la nouvelle procédure de vote qui lui était proposée<sup>144</sup>. Selon nous, le vote favorable à plus de deux tiers des votants en 2009 a conféré à la nouvelle procédure de vote par Internet une double légitimité bienvenue. D'une part, sa reconnaissance juridique en tant que procédure démocratique dans la Constitution cantonale, aux côtés du vote à l'urne et du vote par correspondance, a renforcé sa légitimité formelle. Le vote populaire a d'autre part démontré la confiance du peuple dans cette nouvelle procédure et dans la capacité de l'Etat de garantir le bon déroulement du processus démocratique, attestant ainsi de l'existence d'une légitimité de fait (sociale). Enfin, le résultat positif de ce vote a légitimé l'approche proactive initiée par l'Etat en démontrant que celle-ci répondait bien à une attente de la population.

Si l'on s'intéresse maintenant aux dimensions de la participation, force est de constater que le projet genevois a choisi de se limiter au moment formel de la prise de décision. Il aurait pourtant été possible d'agir sur les dimensions informatives et délibératives de la participation en ligne. En effet, proposition avait été faite au début du projet de mettre à disposition du citoyen un site de référence officiel où celui-ci aurait trouvé des informations pertinentes ainsi que des liens vers des forums en ligne traitant de l'objet du vote<sup>145</sup>. En plus de l'information officielle, des liens renvoyant à d'autres sites politiques contenant des éléments pertinents sur le sujet en discussion auraient été également proposés au citoyen. Par ailleurs, un modérateur indépendant aurait eu pour tâche d'encadrer les débats sur les forums en ligne et d'en proposer un résumé objectif sur le portail officiel. L'administration aurait alors joué un rôle à la fois de contrôle et de médiation en facilitant la formation de l'opinion des citoyens par la mise à disposition d'une information de qualité et d'espaces de délibération.

Cette perspective nous semble particulièrement séduisante dans la mesure où elle fait de la formation de l'opinion publique un moment décisif du processus démocratique. Travailler sur la formation de l'opinion revient en effet à faire le pari d'améliorer la *qualité* de la participation qui relève au moins autant – si ce n'est plus – de l'utilité publique que l'augmentation du taux de participation. Nous revenons ici au processus de socialisation politique défendu par Pateman qui identifie l'apprentissage du politique dans la délibération et la formation de l'opinion qui précèdent la participation. Par ailleurs, l'option présentée par Auer et Trechsel dans leur rapport de 2001 nous paraît d'autant plus défendable qu'elle combine différents instruments de démocratie électronique (e-forums, eaccès, e-voting) et renforce par là la cohérence du processus de participation politique. Le Conseil d'Etat genevois s'est cependant prononcé en défaveur de cette option liant le vote par Internet à l'accès à des informations non neutres. Cette position a été justifiée par le fait que l'Etat devait rester neutre en se limitant à la mise à disposition des seules informations officielles (brochure officielle et prise de position des partis)<sup>146</sup>.

Malgré ce refus – que l'on pourrait qualifier de manque d'ambition ou de prudence salutaire selon le point de vue d'où l'on se place – le projet genevois illustre parfaitement le succès d'une initiative publique proactive en matière de démocratie électronique. L'expérience genevoise s'inscrit certes dans un contexte

---

<sup>144</sup> Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (introduction du vote électronique), *op. cit.*, p. 14.

<sup>145</sup> Andreas AUER, Alexander H. TRECHSEL, *Voter par Internet ? Le projet e-voting dans le canton de Genève dans une perspective socio-politique et juridique*, *op. cit.*, pp. 58-60.

<sup>146</sup> Cf. Annexe 1 : « Questions à Michel Chevallier, Secrétaire général adjoint de la Chancellerie de l'Etat de Genève, 12 novembre 2010 ».

culturel et politique particulier mais son dynamisme et l'écho positif qu'elle a su susciter auprès de la population sont autant d'arguments qui pourraient conduire l'UE à adopter une approche similaire. À la lumière de l'étude de cas que nous venons de mener, examinons maintenant les défis d'un développement de la démocratie électronique dans le contexte européen.

## Chapitre 5 : Les défis de la démocratie électronique pour l'Europe

### 5.1 Rapprocher les citoyens de l'UE : la pertinence des TIC

Quel est le point commun entre l'UE et la démocratie électronique ? La forme de la devinette prête à sourire mais la question qu'elle pose est à la base de la réflexion que nous avons menée jusqu'ici. Nous avons en effet eu l'occasion de démontrer la nécessité de renforcer la participation citoyenne afin de réduire la *distance* entre des citoyens peu intéressés et des institutions qui peinent à obtenir leur confiance et par conséquent à se doter d'une certaine légitimité sociale. L'UE elle-même a reconnu qu'une « amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques »<sup>147</sup>. Mais les mesures mises en œuvre sous les labels de la démocratisation et de la bonne gouvernance n'ont manifestement pas suffi pour combler la distance entre institutions et citoyens. Le développement du champ de la démocratie électronique arrive par conséquent au bon moment. En effet, l'objectif des outils e-démocratiques n'est-il pas justement de réduire et transcender la distance entre gouvernants et gouvernés<sup>148</sup> ? Nous avons déjà pu remarquer que l'application des TIC dans le champ démocratique pouvait permettre de renouveler les canaux traditionnels de participation, ouvrant de nouvelles opportunités pour les gouvernés comme pour les gouvernants. Or la mobilisation des énergies citoyennes dans un dessein d'« enrichissement du gouvernement représentatif »<sup>149</sup> nous semble être un objectif en phase tant avec les traités fondateurs qu'avec les préoccupations affichées par l'UE depuis le Conseil européen de Laeken. Ainsi, au vu de l'adéquation entre d'une part les objectifs de l'UE et, d'autre part, ceux de la démocratie électronique, nous pouvons raisonnablement affirmer que les TIC sont une option pertinente pour renforcer la participation citoyenne dans l'UE.

Se pose dès lors une question fondamentale : dans quelle mesure l'introduction dans l'UE d'outils de démocratie électronique est-elle *réalisable* ? Cette interrogation va nous guider dans l'analyse qui va suivre puisque nous allons nous concentrer sur les conditions d'exercice de la démocratie électronique en Europe, c'est-à-dire les défis auxquels elle sera confrontée. Ainsi, nous allons nous intéresser successivement aux contraintes d'accès aux TIC, l'impact de ces nouveaux modes d'interaction sur la gouvernance européenne et enfin à l'intégration de divers outils de démocratie électronique avec les procédures de participation traditionnelles. Ce choix implique cependant de laisser certains éléments de côté. Voyons maintenant pourquoi.

Certains partisans de la e-démocratie ont souvent misé sur son côté « pratique » pour défendre sa cause. La rapidité, la flexibilité et l'instantanéité offertes par les TIC sont souvent mises en avant par les promoteurs de dispositifs e-démocratiques. De manière peut-être exagérée, cet argument peut par exemple conduire à représenter des citoyens heureux de pouvoir voter depuis un plongeur ou depuis leur tracteur<sup>150</sup>, ce qui conduit les plus critiques à redouter le développement d'une « participation presse-bouton »<sup>151</sup>. Or, comme l'observent lucidement Coleman et Blumler :

« The elusive goal of democratic communication is not the quest for instantaneity but the pursuit of mutual recognition. Democracy's problem is not its inability to synchronise touch-screen inputs and responsive outputs, in some cybernetic and populist fashion, but its failure to engender relationships of accountability, empathy and respect between representatives and represented »<sup>152</sup>.

Puisque ce mémoire se donne pour objectif de révéler le potentiel de la démocratie électronique dans la perspective d'une revalorisation du rôle du citoyen dans la gouvernance européenne, il est donc important

---

<sup>147</sup> *Gouvernance européenne. Un livre blanc, op. cit.*, p. 12.

<sup>148</sup> Stephen COLEMAN, Jay G. BLUMLER, *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy, op. cit.*, p. 167.

<sup>149</sup> Jérôme TOURNADRE-PLANCQ, « La démocratie électronique: vers une nouvelle gouvernance ? », *op. cit.*, p. 66.

<sup>150</sup> Voir la vidéo « Evoting : vote from anywhere » sur le *site internet de l'Etat de Genève consacré au vote par Internet*, [http://www.ge.ch/evoting/video\\_pop.asp?vid=evoting\\_vote-from-anywhere\\_fr&l=595&h=522](http://www.ge.ch/evoting/video_pop.asp?vid=evoting_vote-from-anywhere_fr&l=595&h=522), (dernière consultation le 2 février 2011).

<sup>151</sup> Dominique CARDON, *La démocratie internet : promesses et limites, op. cit.*, p. 80.

<sup>152</sup> Stephen COLEMAN, Jay G. BLUMLER, *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy, op. cit.*, p. 167.

de dépasser le côté « gadget » du contenant (i.e. les TIC) pour nous intéresser au contenu proposé par les instruments de démocratie électronique. Or, interroger le contenu revient à se demander si ces instruments permettent véritablement aux citoyens de s'engager démocratiquement. Nous avons donc fait le choix d'aller au-delà de critères techniques (est-ce que le système est fiable ? Est-il facile à utiliser ?) ou économiques (est-ce que cela réduit les coûts des procédures ?) pour nous concentrer sur des problématiques de fond comme l'accès aux TIC ou leur impact sur la relation entre citoyens et institutions. Encore une fois, le but est avant tout de déterminer la valeur de la thèse e-démocratique dans la perspective d'une revalorisation de la participation citoyenne dans l'Union.

## 5.2 Premier défi : l'accès aux TIC

Les enjeux liés à la fracture numérique sont d'une grande importance pour le débat sur l'opportunité d'introduire des outils de démocratie électronique. En effet, mettre en place de nouvelles technologies visant à ouvrir la participation démocratique à un large public ne sert à rien si l'on ne se pose pas au préalable la question de savoir si ce large public a les moyens de les utiliser. Or, la « fracture numérique », « terme qui se réfère aux disparités dans l'accès aux TIC », exclurait « un grand nombre d'individus des avantages reconnus de la société de l'information, en particulier parmi les groupes déjà socialement défavorisés »<sup>153</sup>. Si elle est appliquée au processus démocratique, l'inégalité d'accès aux TIC pose alors le problème de l'égalité politique des citoyens. Donner la parole à certains au détriment d'autres, moins bien lotis, représente par ailleurs un risque d'accentuer un déséquilibre déjà présent et se révèle incompatible avec la démocratie en général.

Par exemple, au sein de l'UE des vingt-sept, le taux d'accès des ménages à Internet à domicile s'élève en moyenne à 70% pour l'année 2010<sup>154</sup>. Ce pourcentage, en constante augmentation, illustre combien Internet est devenu un outil courant chez les Européens. Mais cette moyenne cache pourtant d'importantes disparités entre les pays, principalement selon une logique est-ouest. La Bulgarie ne compte par exemple que 33% de ménages connectés à Internet alors que ce pourcentage s'élève à près de 90% aux Pays-Bas ou au Luxembourg. La participation par le biais de consultations ou de votes en ligne serait donc compromise pour de larges segments des populations européennes.

L'inégalité d'accès s'explique certes par des critères socio-économiques mais les travaux plus récents soulignent l'importance de facteurs socio-personnels comme le « faible niveau de sensibilisation, d'intérêt, de compréhension et d'acceptation des TIC »<sup>155</sup>. Les études menées sur le projet genevois de vote électronique viennent d'ailleurs confirmer ces résultats puisqu'elles identifient la confiance dans les communications internet et l'évaluation subjective des connaissances informatiques comme des variables explicatives du choix de voter en ligne. Par conséquent, la question de la *formation* aux nouvelles technologies s'ajoute au problème d'accès physique aux TIC (e.g. le fait d'avoir un ordinateur connecté) qui est à la base de la fracture numérique. Le problème est donc double : avoir un accès aux TIC ne suffit pas, il faut également la confiance et les compétences pour utiliser le contenu que ces technologies proposent. Le risque d'exclusion est à prendre d'autant plus au sérieux que nous parlons ici de procédures de participation *démocratiques* et donc ouvertes à tous. Il serait en effet extrêmement discriminatoire de permettre aux « connectés » de participer tout en laissant les « non-connectés » en marge de ces nouveaux moyens de participation. De plus, nous remarquons qu'une telle situation introduirait une discrimination entre les citoyens européens, violant alors le principe d'égalité inscrit à l'article 9 TUE qui stipule que les citoyens de l'Union « (...) bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes ».

Si nous partons de l'hypothèse qu'il est judicieux d'introduire certains outils de démocratie électronique afin de relier institutions et citoyens européens, il est alors impératif de prendre des mesures pour résoudre les problèmes que nous venons de souligner. Il s'agit 1) des disparités dans l'accès aux TIC, 2) de

---

<sup>153</sup> Ann MACINTOSH, « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques », in *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, OCDE, 2003, p. 66.

<sup>154</sup> Cf. Annexe 2 : « Niveau d'accès à l'internet dans l'UE – ménages ».

<sup>155</sup> Ann MACINTOSH, « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques », *op. cit.*, p. 67.



l'acquisition des compétences numériques nécessaires pour en maîtriser le fonctionnement et 3) de l'inégalité de traitement entre citoyens qui découle des deux premiers problèmes. Les solutions devront par ailleurs tenir compte du caractère interdépendant de ces trois problèmes.

a) Améliorer l'accès aux TIC

Concernant l'accès physique aux TIC tout d'abord, il convient de souligner que celui-ci est une réalité un nombre croissant de foyers chaque année comme l'illustrent les statistiques européennes<sup>156</sup>. La Commission européenne soutient d'ailleurs cette tendance de fond en s'efforçant d'améliorer l'accès internet dans les zones défavorisées. Dans le cadre son ambitieuse « stratégie numérique pour l'Europe »<sup>157</sup>, elle promet en effet d'améliorer l'accès des Européens à l'internet à haut débit<sup>158</sup>. Cette démarche n'est bien sûr pas désintéressée : la croissance économique européenne bénéficierait grandement d'un élargissement de l'accès aux nouvelles technologies. Par ailleurs, il est prévu que ce programme d'aide cible les régions qui rencontrent des difficultés en la matière. C'est à ce prix que l'on pourra réduire la fracture numérique qui divise l'Europe aujourd'hui, du moins pour ce qui concerne la dimension matérielle de l'accès aux technologies de l'information.

b) L'acquisition de compétences numériques : une condition pour avoir confiance

Promouvoir l'acquisition des compétences numériques nécessaires pour maîtriser les TIC est fondamental car cette démarche vise précisément à réduire les potentielles inégalités entre citoyens lors de l'utilisation de canaux e-démocratiques. En effet, toute politique publique visant la mise en place d'instruments de démocratie électronique devrait contenir un train de mesures visant à former le citoyen à la manière d'utiliser les procédures proposées. L'enjeu relève du fonctionnement même de la démocratie : il s'agit d'éviter que les technologies e-démocratiques soient élitistes, c'est-à-dire que seules les catégories de la population qui détiennent déjà les compétences nécessaires en matière de TIC puissent s'en servir pour faire entendre leur voix. L'introduction d'une nouvelle technique e-démocratique ne peut donc pas faire l'économie d'une démarche de formation, d'éducation. Ce d'autant plus si l'ambition est de faire participer un maximum de citoyens à la vie démocratique de l'Union. Dans sa stratégie numérique pour l'Europe, la Commission estime justement que :

« [...] tous les Européens quels que soient leur âge et leur origine sociale, doivent pouvoir disposer des connaissances et des compétences nécessaires pour entrer dans l'ère numérique, à l'heure où le commerce, l'accès à l'administration publique et aux services sociaux et de santé, l'apprentissage et la vie politique se font de plus en plus en ligne »<sup>159</sup>.

Les individus qui manquent de confiance en eux face aux technologies ou à l'administration (personnes âgées mais aussi les plus jeunes ainsi que les personnes exclues socialement) doivent être encouragés et aidés afin qu'ils puissent, à leur tour, également faire part de leur opinion. Comme le souligne pertinemment Coleman, « il n'y aurait pas grand sens à utiliser de nouveaux canaux de communication pour entendre les voix de ceux-là même qui ont déjà tendance à se manifester le plus dans les consultations traditionnelles »<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> Cf. Annexe 2 : « Niveau d'accès à l'internet dans l'UE – ménages ».

<sup>157</sup> *Digital Agenda for Europe 2010-2020*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/pillar.cfm?pillar\\_id=48&pillar=Enhancing%20e-skills](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/pillar.cfm?pillar_id=48&pillar=Enhancing%20e-skills), (dernière consultation le 31 janvier 2011).

<sup>158</sup> *Stratégie numérique : un plan d'action de la Commission destiné à accroître la prospérité et la qualité de vie en Europe*, IP/10/581, 19 mai 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/581&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>, (dernière consultation le 31 janvier 2011).

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> Stephen COLEMAN, « L'avenir de l'Internet et de la démocratie: pour une politique qui transcende les métaphores », in *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, OCDE, 2003, p. 174.

Le développement d'une politique favorisant l'acquisition de compétences numériques (*e-skills*) doit donc accompagner – voire précéder – l'introduction d'outils e-démocratiques visant une plus grande participation des citoyens dans la gouvernance européenne. Le fait que l'Union européenne se soit dotée d'une telle politique constitue en ce sens un élément favorable au développement de la démocratie électronique.

### c) L'importance des mesures complémentaires d'inclusion

Nous pourrions partir du principe que l'extension de l'accès à Internet sera à terme suffisante pour réduire les inégalités. Mais le principe d'égalité impose à l'UE de trouver un moyen pour permettre aux « non connectés » de participer également au débat démocratique. Ainsi, pour Coleman et Götze, « la solution du problème de l'exclusion numérique ne réside pas dans l'abandon d'Internet en tant qu'instrument de participation et de consultation démocratique, mais dans la création de nouvelles possibilités de connexion pour les citoyens dépourvus à domicile d'un accès à Internet »<sup>161</sup>. L'idéal serait que les collectivités publiques locales fournissent à leurs citoyens les supports numériques leur permettant de prendre part à la consultation ou au vote en ligne. Coleman et Götze évoquent tour à tour les options que représentent les bornes interactives publiques, les cybercafés et centres communaux ainsi que la télévision numérique<sup>162</sup>.

Comme nous l'a montré le cas genevois, la légitimité d'une mesure de démocratie électronique, comme le vote électronique, dépend de l'existence d'« offres de participation » complémentaires. Le vote électronique n'a été possible uniquement parce que le vote postal et le vote à l'urne étaient déjà à disposition des votants. Garantir une possibilité d'expression pour toutes les catégories de population semble donc être le seul moyen de respecter le principe d'égalité politique. Bien sûr, ce principe ne vaut pas si le but de la démarche est de recueillir l'opinion d'une catégorie précise de la population, par exemple dans le cas d'une consultation. Lorsqu'il s'agira d'effectuer notre propre proposition à l'échelle européenne, nous n'oublierons pas la nécessité avérée de combiner les outils de démocratie électronique avec des supports numériques publics mais aussi avec des canaux de participation complémentaires (référendums, consultations, initiative citoyenne) pour s'approcher le plus possible d'une participation égalitaire.

### 5.3 Second défi : les risques d'une gouvernance participative européenne en ligne

À l'évocation d'une institutionnalisation de la participation citoyenne sur Internet, les critiques fusent. Nous pouvons distinguer trois types d'arguments : le premier a trait à la structure et à l'organisation d'Internet, le second met en avant les risques d'instrumentalisation et, enfin, le dernier souligne les risques d'augmenter la méfiance entre représentants et représentés plutôt que le contraire.

En premier lieu, Cardon souligne qu'Internet se caractérise par son organisation horizontale et décentralisée ainsi que par la nature conversationnelle des échanges qui s'y développent. Le fait que le réseau soit composé d'une multitude de « microespaces de débat » doit dès lors amener les décideurs à réfuter toute conception unitaire de l'opinion publique ; il n'y a pas un public mais bien *des* publics qui se coalisent dans ces microespaces<sup>163</sup>. Dès lors, la fabrication des collectifs sur Internet s'effectue essentiellement par le bas, selon des normes propres et de manière non prédéfinie. Pour Cardon, cet état de fait explique notamment que les consultations et les débats en ligne organisés par les institutions ne remportent que peu de succès. Confrontées à l'impossibilité de s'adapter à cette structure particulière d'Internet, les autorités devraient par conséquent se contenter d'améliorer les conditions dans lesquelles les internautes peuvent initier leurs propres débats<sup>164</sup>.

La seconde limite au fait d'institutionnaliser la participation en ligne tient dans l'argument suivant : organiser la participation n'est pas neutre. Défendu par Gaudin, ce point de vue critique sur la

<sup>161</sup> Stephen COLEMAN, John GOTZE, « Bowling Together: online public engagement in policy deliberation », London, Hansard Society, 2001 ; cité dans Ann MACINTOSH, « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques », *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> Dominique CARDON, *La démocratie internet : promesses et limites*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 83.

participation en général n'est pas sans intérêt. En effet, il rappelle que la participation est en fait orientée par les règles et les procédures dont elle fait l'objet. L'instrumentalisation de ces règles peut déboucher sur un « simulacre de discussion »<sup>165</sup>, vidant la participation citoyenne de sens. En outre, rappelons que la participation – en ligne ou hors ligne – organisée par les institutions souffre souvent d'un biais élitiste et provoque souvent un phénomène d'auto-sélection des participants. Ce problème est déjà d'actualité dans l'UE et il pourrait se renforcer si la participation en ligne n'est pas pensée dans une logique la plus inclusive possible.

Enfin, la dernière limite est liée à la seconde. En effet, le fait de mettre en place un partenariat interactif entre les institutions et les citoyens suscite un certain scepticisme quant à son authenticité et à son efficacité<sup>166</sup>. L'expérience de dispositifs interactifs a montré que le risque que la démarche déçoive à la fois les politiciens et les citoyens est grand. Les premiers sentent que leur pouvoir est menacé et doutent de la qualité des propositions des citoyens tandis que les seconds ont l'impression que les politiciens ne sont pas vraiment impliqués et ne reflètent pas leurs propositions dans les politiques publiques. Le sentiment d'efficacité politique des citoyens serait alors diminué au lieu d'être augmenté. La mise en place de dispositifs e-démocratiques « par le haut » court donc le risque d'augmenter la méfiance mutuelle entre citoyens et gouvernants, alors même que son objectif consiste à maximiser les bénéfices de cette relation.

Les critiques que nous avons présentées ci-dessus soulèvent des questions de taille qui font écho à notre débat sur le déficit démocratique de l'UE: quelle est la place que l'on souhaite accorder au citoyen dans le processus démocratique ? Quel pouvoir lui est-il proposé ? Et enfin : comment l'expression de ce pouvoir citoyen peut-elle être intégrée efficacement dans le processus d'élaboration des politiques ? Nous n'avons pas bien sûr pas la prétention de répondre à ces questions de manière définitive; chacune pourrait faire l'objet d'un mémoire. Nous sommes cependant en mesure d'apporter quelques éléments de réponse sur la base des réflexions théoriques effectuées en amont.

#### a) Le « feedback », garant du sentiment d'efficacité politique

Les critiques de Gaudin et de Coleman expriment la même crainte : celle de voir les dispositifs e-démocratiques ne proposer qu'une participation citoyenne de façade. Un tel scénario empêcherait de réaliser le potentiel démocratique des TIC en décrédibilisant les formes de participation qu'elles proposent.

Plusieurs mesures peuvent être prises pour dépasser cet écueil. Un premier élément de réponse se trouve dans la notion de « feedback » développée par Pateman dans son modèle de démocratie participative. En effet, si l'on donne la possibilité aux citoyens de participer, il faut s'assurer qu'il y ait une preuve que leur participation ait effectivement une influence sur le résultat du processus de décision. Il s'agit de relier explicitement la participation citoyenne à la prise de décision et à ses résultats. Il s'agirait, dans le cas d'une consultation en ligne par exemple, de restituer aux participants les résultats de la consultation et d'ajouter une explication qui montre dans quelle mesure il en est tenu compte dans l'élaboration d'une politique publique particulière. Assurer un « feedback » - qu'il soit positif ou négatif – aux propositions citoyennes donne du sens à l'interactivité offerte par les TIC ; sans cela, la participation en ligne risque d'être perçue comme un « coup dans l'eau » par les citoyens ou, autrement dit, comme une preuve de plus de l'éloignement des élites politiques. Il s'agit donc de renforcer le sentiment d'efficacité politique des citoyens en rendant visibles les effets de leur participation<sup>167</sup>.

La démocratie électronique implique donc un double effort de la part des autorités publiques : d'une part celui de synthétiser les contributions citoyennes de manière objective afin de fournir un matériau de qualité aux décideurs et, d'autre part, celui de donner un retour sur les propositions formulées lors d'une procédure de participation en ligne. Cela suppose de développer une politique de communication

---

<sup>165</sup> Jean-Pierre GAUDIN, *La démocratie participative*, op. cit., p. 88.

<sup>166</sup> Stephen COLEMAN, Jay G. BLUMLER, *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy*, op. cit., p. 112.

<sup>167</sup> C'est précisément ce que s'efforce de faire le Parlement européen depuis plusieurs années, avec un succès mitigé.

exigeante dans le cadre de projets e-démocratiques avec pour objectif de montrer aux citoyens qu'ils ont une place et une influence dans le processus de décision<sup>168</sup>.

Cette exigence de transparence n'est pas vaine. En mettant en valeur l'influence *effective* des citoyens, les autorités publiques renforcent le sentiment d'efficacité politique tout en levant les soupçons d'instrumentalisation (critique de Gaudin). La crédibilité de la procédure de participation dans son ensemble est alors renforcée, ce qui est susceptible d'augmenter la confiance que le citoyen porte au système politique dans sa globalité. En ce sens, la démarche serait également bénéfique pour les élites politiques les plus sceptiques (critique de Coleman) puisqu'elle renforcerait leur légitimité en leur (re)donnant la responsabilité d'articuler la prise de décision publique avec les opinions citoyennes. À cet égard, une synthèse des propositions citoyennes effectuée par un organe indépendant pourrait permettre de convaincre les élites politiques de l'utilité de ces contributions pour améliorer la qualité de la décision publique.

Dans le cas de l'UE, une valorisation du rôle du citoyen par le biais de dispositifs participatifs et interactifs en ligne pourrait par conséquent accroître la confiance des citoyens dans des institutions et un système considérés jusqu'alors comme étant bien éloigné de leurs préoccupations. Selon nous, un accroissement de la confiance par ce biais aurait un effet positif sur la légitimité sociale du système politique européen dans son entier.

#### b) S'adapter aux formes de communication d'Internet

La critique de Cardon met en avant une forme d'incompatibilité entre les initiatives participatives menées par les autorités publiques et la manière dont Internet fonctionne. Cette remarque nous rend attentifs au fait qu'il est nécessaire que le politique s'adapte aux formes de communication utilisées sur Internet. Attendre que le contraire se produise est contre-productif et diminue les chances de succès des initiatives en ligne du gouvernement, si l'on en croit Cardon. Dès lors, les autorités publiques et les partis politiques doivent dépasser les schémas de diffusion verticale de l'information qui dominent la communication politique pour s'adapter à la « nature conversationnelle des formes politiques de l'Internet »<sup>169</sup>. En un sens, cette recommandation rejoint nos remarques sur la nécessité de mettre en place un processus interactif à double sens, grâce à un « feedback » notamment. Cardon nous invite, quant à lui, à aller plus loin en attirant notre attention sur l'opportunité d'*individualiser* l'expression politique<sup>170</sup>. Le succès de cette forme de communication est illustré par les blogs de personnalités politiques. Lors de sa campagne, Barack Obama s'est lui aussi distingué par son adaptation à la manière dont fonctionne Internet : « son utilisation très agile des réseaux sociaux [...] a permis de capter et de canaliser ces conversations pour en faire un outil de mobilisation locale »<sup>171</sup>.

La démocratie électronique promue par les autorités et les institutions doit donc s'attacher à créer un « espace de lien conversationnel »<sup>172</sup> avec les citoyens dans ses mécanismes de participation en ligne. Un « copié-collé » des procédures de participation existantes passera probablement à côté de son objectif initial s'il ne s'adapte pas aux demandes d'interaction des internautes. À cet égard, un lien permettant de contacter par e-mail les responsables du projet ne nous semble pas suffisant. En revanche, recevoir un e-

---

<sup>168</sup> Rappelons qu'au niveau européen, M. Barroso, Président de la Commission, avait pris la décision au début de son premier mandat de créer une Direction générale (DG) Communication afin de renforcer la confiance des citoyens dans le projet européen. Alors que cette DG occupait une Commissaire à plein temps (Margot Wallström), elle fait partie depuis 2010 du large portefeuille de Viviane Reding, vice-présidente de la Commission, qui comprend la justice, les droits fondamentaux et la citoyenneté. Si Mme Reding promet une « révolution » de la communication, celle-ci se veut avant tout « centralisée » et vise à « personnaliser les politiques de l'UE » en les rapportant au Président de la Commission. Cette évolution – dissolution ? - structurelle pose donc la question de la finalité et des moyens de cette DG, notamment pour ce qui concerne la participation des citoyens. Voir : « La Commission prévoit une « révolution » de la communication », *Euractiv* [en ligne], 30 août 2010, <http://www.euractiv.com/fr/>, (dernière consultation le 2 février 2011).

<sup>169</sup> Dominique CARDON, *La démocratie internet : promesses et limites*, op. cit., p. 92.

<sup>170</sup> *Ibid.*, pp. 92-93.

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 92.

mail signé personnellement par le chef du département concerné par une consultation serait par exemple un pas dans la bonne direction, tout comme la possibilité de « chatter » avec ce responsable durant une heure<sup>173</sup>. Ces formes de communication garantissent une *proximité* ainsi qu'un véritable dialogue avec les citoyens. Combinés avec une communication institutionnelle et médiatique efficace visant à promouvoir publiquement tel ou tel mécanisme e-démocratique, ces éléments sont susceptibles d'encourager les citoyens à utiliser ces nouveaux moyens de participation.

Au vu des éléments qui précèdent, il semble recommandable de repenser les outils de participation traditionnels (e.g. pétition, consultation, initiative, référendum) en les adaptant aux formes de communication particulières d'Internet. Cette exigence ne soulève pas toutefois la question de l'intégration de la participation en ligne avec les dispositifs démocratiques hors-ligne. C'est pourquoi nous nous attachons désormais – et ce sera notre dernier point – à analyser ce défi de la complémentarité avec les mécanismes de participation existants dans l'UE.

#### 5.4 Troisième défi : la complémentarité de la démocratie électronique avec les outils de participation existants dans l'UE

Les éléments présentés jusqu'à maintenant nous ont permis de mettre en avant certains des avantages des nouvelles technologies pour la démocratie : échange horizontaux (entre citoyens) et verticaux (entre citoyens et gouvernants) facilités, interactivité, facilitation de l'information et de la délibération sur l'action publique, encouragement à la participation civique ou encore amélioration de la qualité de la décision publique grâce à une gouvernance à double sens. Bien entendu, cette liste n'est pas exhaustive mais elle rend compte du potentiel des nouvelles technologies pour « débloquer les canaux démocratiques de communication »<sup>174</sup>.

Ces perspectives de renouvellement démocratique sont pleines de promesses. Mais la question d'un renouvellement pose celle du rapport de la démocratie électronique avec le système démocratique tel qu'il est construit en Europe, et plus particulièrement avec les canaux de participation déjà en place à ce niveau. Dans quelle mesure peut-on insérer des outils de démocratie électronique dans le système déjà complexe de la gouvernance européenne ? Au vu du caractère relativement exploratoire des pratiques e-démocratiques jusqu'à aujourd'hui, il nous semble raisonnable de répondre à cette question en adoptant une approche axée sur la complémentarité avec quelques-uns des instruments de participation existants, voire sur leur amélioration. Il ne s'agit donc pas de faire de l'UE une démocratie participative en modifiant radicalement son mode de gouvernance. Après tout, comme le souligne Macintosh, « la technologie n'est qu'un catalyseur ; elle facilite le recours aux méthodes de participation existantes, voire à des méthodes nouvelles »<sup>175</sup>.

Pour répondre à la question posée en début de section, à savoir la potentielle complémentarité des TIC avec les mécanismes de participation traditionnels, il est utile de rappeler la définition globale de la participation sur laquelle nous nous basons : « [...] La participation peut se définir comme l'ensemble des actes par lesquels les citoyens interviennent dans le processus de décision publique et influencent les décisions des gouvernants »<sup>176</sup>. Le fait qu'il s'agisse d'une action nous conduit à opérer une distinction entre les éléments qui relèvent de l'information, de la transparence ou de la délibération – que nous considérons comme des conditions encourageant la participation, voire des moyens d'améliorer la *qualité* de celle-ci – et les mécanismes qui permettent effectivement d'influencer la prise de décision des gouvernants (e.g. consultation, pétition, élections). La discussion qui va suivre reprendra cette distinction, en partant du principe qu'il est tout aussi important de discuter des moyens de susciter la participation que de renouveler les moyens concrets de participer au processus décisionnel. Nous évoquerons donc tout

---

<sup>173</sup> Nous sommes conscients que les procédés décrits ici sont particulièrement exigeants pour les autorités publiques. Les avantages que nous avons mentionnés dans la section sur l'importance du « feedback » - qu'il s'agisse de l'amélioration de la qualité des décisions publiques ou, plus généralement, de la confiance dans le système politique – devraient cependant les inciter à faire évoluer leur fonctionnement en direction d'une gouvernance plus participative.

<sup>174</sup> Stephen COLEMAN, « L'avenir de l'Internet et de la démocratie: pour une politique qui transcende les métaphores », *op. cit.*, p. 168.

<sup>175</sup> Ann MACINTOSH, « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques », *op. cit.*, p. 26.

<sup>176</sup> Sandra BREUX, (et al.), « Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale », *op. cit.*, p. 73.

d'abord le potentiel des TIC quant à l'augmentation qualité de la formation de l'opinion, puis nous mettrons un accent plus prononcé sur la synergie possible entre certains outils de démocratie électronique et les mécanismes de participation déjà existants dans l'Union européenne.

a) les TIC pour informer au sujet de l'UE

Alors que l'Union cherche à redonner confiance aux citoyens dans le projet européen, l'opportunité d'insuffler une dynamique de changement dans la communication politique des élites européennes apparaît pertinente. L'objectif est de fournir aux citoyens européens non seulement davantage d'informations sur les enjeux publics liés à l'action de l'UE, mais aussi une information *accessible* et *compréhensible*. Ceci suppose une médiation de la part des institutions qui se doivent de fournir des informations pertinentes et bien mises en valeur. L'accès par le biais d'Internet, des réseaux sociaux ou de télévisions numériques est le principal outil pour y parvenir.

L'UE a ainsi déjà commencé travailler sur cette dimension informative de la participation. La mise à disposition de documents officiels ou la possibilité de suivre en direct les sessions ou les conférences de presse du Parlement européen (Europarl-TV) font partie des premières initiatives en matière de transparence. Plus récemment, les institutions européennes se sont adaptées avec un certain succès aux usages numériques des citoyens. Ainsi, on peut par exemple suivre l'actualité du Parlement européen sur les réseaux sociaux tels que Twitter ou Facebook. La Commission européenne a quant à elle mis sur pied une chaîne thématique sur YouTube intitulée « EUTube » qui propose des vidéos concernant aussi bien l'histoire de la construction européenne que les dernières avancées législatives pour protéger les consommateurs.

Pourtant, si la transparence et l'information sont essentielles pour la démocratie, Coleman estime qu'« Internet est plus qu'une télévision pour des publics restreints » et que par conséquent « la démocratie électronique doit aller au-delà d'un simple voyeurisme en ligne à l'égard des institutions du pouvoir »<sup>177</sup>. Ce point de vue est certes tranché mais il a le mérite de souligner que la mise en place d'un flux d'informations descendant, bien que nécessaire pour améliorer la qualité de l'opinion, n'est pas suffisant pour encourager les citoyens à participer activement à la vie politique. L'utilisation des nouvelles technologies par les institutions ne peut donc pas se limiter à la diffusion d'informations ; elle doit faire place à l'interactivité et la mise en valeur des résultats de l'action citoyenne (« feedback ») afin de renforcer le sentiment d'efficacité politique et, par conséquent, la participation des citoyens européens.

b) Le forum de discussion en ligne, à mi-chemin entre la formation de l'opinion et la participation

Le forum de discussion en ligne se trouve à mi-chemin entre le processus d'information et la participation active. Il est nécessairement relié à la mise à disposition d'une information de qualité qui rend compte des différents arguments autour d'un sujet (e.g. l'adhésion de la Turquie à l'Union). Celle-ci est en effet un préalable à une prise de position écrite sur un forum en ligne ; cet instrument permet ensuite de transformer l'information « passive » en démarche active. Le citoyen confronte alors sa perception d'un enjeu à celle des autres, l'amenant alors à modifier ou au contraire à maintenir son point de vue. Le forum en ligne serait donc un moyen d'activer la dimension délibérative de la participation. Par ailleurs, cet outil peut aussi être utilisé pour remettre en question l'action publique européenne dans tel ou tel domaine, par exemple en relevant l'incohérence d'une directive pour un secteur en particulier. De manière générale, la participation des citoyens dans une délibération peut favoriser leur implication dans le processus de décision collective<sup>178</sup>.

Il importe toutefois de relever que la grande majorité des citoyens ne va pas débattre pour le plaisir de débattre. Ce constat vaut d'autant plus que les citoyens se sentent éloignés des institutions européennes. À quoi bon formuler son opinion si celle-ci n'a aucune chance d'avoir un impact sur le processus de décision ? Qui au juste prend connaissance des propositions discutées par les citoyens ? Comme nous

---

<sup>177</sup> Stephen COLEMAN, « L'avenir de l'Internet et de la démocratie: pour une politique qui transcende les métaphores », *op. cit.*, pp. 170-171.

<sup>178</sup> *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne*, *op. cit.*, p. 19.

avons eu l'occasion de le souligner, il est primordial d'éviter de mettre en place une « pseudo-participation » qui décevra les citoyens comme les décideurs. Un engagement affirmé des institutions est donc nécessaire pour donner une crédibilité à un éventuel forum de discussion européen. Concrètement, une telle perspective implique trois choses. En premier lieu, la nécessité d'une médiation qui se charge de garantir la bonne tenue des débats et éventuellement de fournir des résumés. Deuxièmement, un engagement des décideurs (députés, hauts fonctionnaires européens, commissaires européens, etc.) dans les discussions pourrait quant à lui garantir une certaine interactivité et diminuer la traditionnelle distance entre élites politiques et citoyens. Ceci implique que les institutions soient prêtes à mettre l'action publique à l'épreuve de la délibération. Enfin, plus fondamentalement, des mécanismes doivent être à trouver pour relier les propositions ou les préoccupations exprimées par les citoyens à l'une ou l'autre étape du processus de décision telles que développées par Macintosh : définition du programme d'action, analyse, formulation de la politique, mise en œuvre de la politique ou suivi de la politique<sup>179</sup>. Les forums de discussion en ligne sont par conséquent intéressants s'ils peuvent déboucher sur la participation, comprise comme une action influençant le processus de décision.

### c) Une participation en ligne en lien avec l'information et le débat

Au-delà des facteurs socio-économiques et de la question des relais médiatiques, l'impact de l'action du citoyen sur le système politique semble être un élément central dans la décision de participer. Cet impact peut être plus ou moins direct et plus ou moins fort, comme nous l'a rappelé Esposito lors de son étude des canaux de participation au niveau européen. L'impact varie donc en fonction du type de participation. Nous considérons ici quelques-uns de ces canaux, dans l'ordre croissant de leur influence sur le système européen, avec l'objectif de déterminer la plus-value d'un éventuel complément e-démocratique.

#### La consultation

L'objectif de la consultation, qu'elle s'effectue en ligne ou non, est de « fournir un retour d'information à l'administration » ce qui « nécessite que [les citoyens] soient informés ». Comme nous l'avons vu, le principe de la consultation est ancré dans les traités européens mais elle a longtemps consisté en une participation à la discussion des livres blancs et verts de la Commission. Récemment élargies afin d'instaurer un « dialogue civil », les procédures de consultation souffrent néanmoins d'un « biais élitiste »<sup>180</sup> qui les isole de fait des préoccupations du grand public.

Cet échec relatif combiné au refus par les citoyens français et néerlandais du Traité Constitutionnel en 2005 – véritable prise de conscience – a conduit la Commission à innover dans le domaine de la consultation. Le lancement du « Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat » en 2005 constitue la première étape d'une démarche institutionnelle visant à promouvoir une « citoyenneté active » et à rapprocher les citoyens des institutions<sup>181</sup>. C'est ainsi qu'ont vu le jour six projets transnationaux de consultation des citoyens européens. Ces projets, gérés par des organisations de la société civile, mêlent plusieurs méthodes : communication personnelle et virtuelle, consultation délibérative et sondage d'opinion (en ligne et hors ligne) et enfin des consultations aux niveaux national, transnational et paneuropéen. Les débats se sont déroulés à la fois sur des sites web (européen et nationaux) et en face à face. Ces initiatives ont bénéficié d'un certain succès puisque quelques 40'000 citoyens européens ont personnellement pris part aux projets. En outre, la Commission évalue à plusieurs centaines de milliers les personnes ayant contribué au débat virtuel via Internet.

Ces succès ont encouragé la Commission à poursuivre sur cette voie. Depuis 2008, une nouvelle phase intitulée « Debate Europe » – du nom du site web sur lequel les citoyens peuvent débattre des enjeux

---

<sup>179</sup> Ann MACINTOSH, « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques », *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>180</sup> Olivier COSTA, « La responsabilité politique dans l'UE: une logique fédéraliste? », *op. cit.*, p. 128.

<sup>181</sup> « Debate Europe » – Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat, COM(2008) 158 final, 2 avril 2008.

publics européens<sup>182</sup> – vise à compléter la démarche entamée par le plan D en améliorant le lien entre les propositions effectuées par les citoyens et les décideurs ainsi que les médias. Outre l'objectif d'organiser des consultations citoyennes à tous les niveaux, en collaboration avec des acteurs de la société civile, le projet se donne pour objectif de relever le défi qui consiste à « engager les citoyens dans un dialogue permanent avec les représentants élus [...] afin d'alimenter le processus de décision politique »<sup>183</sup>. Notons que cette demande provenait des citoyens eux-mêmes.

Ce programme mené par la Commission révèle en tous les cas un tournant marqué de cette institution en direction d'une forme de gouvernance plus participative et une véritable reconnaissance de sa plus-value pour la démocratie représentative. Plusieurs autres leçons peuvent être tirées de cette expérience et font écho aux résultats de notre recherche : pertinence des outils de démocratie électronique pour stimuler la participation, complémentarité entre les instruments en ligne et hors-ligne, nécessité d'un lien avec le processus de décision politique pour répondre aux demandes des citoyens (sentiment d'efficacité politique). Nous retiendrons également trois enseignements qui viennent enrichir notre réflexion en vue d'une proposition personnelle: le rôle clé des organisations de la société civile, véritables gestionnaires de projet et multiplicatrices des idées citoyennes grâce à leurs réseaux politiques et médiatiques, l'intérêt justement d'un relais médiatique efficace de ces formes de participation, et enfin la nécessité de connecter le niveau paneuropéen aux niveaux transnational et national.

### La pétition au Parlement européen

La pétition au Parlement européen est conçue comme un droit individuel qui permet à tout citoyen d'attirer l'attention du Parlement sur une question relative à un domaine de compétence de l'Union européenne, pour autant qu'il soit directement concerné<sup>184</sup>. Plutôt qu'un instrument de démocratie participative permettant de mettre une thématique préoccupante à l'agenda, la pétition a pour objectif principal de permettre de dénoncer une violation ou un manque du droit communautaire.

La transmission de la pétition au PE se fait d'ores et déjà sur Internet. La technologie joue dans ce cas son rôle de facilitateur mais guère plus. De fait, il est difficile d'imaginer ce droit de pétition comme un outil de démocratie participative ayant un réel impact sur le processus de décision. L'initiative citoyenne introduite par le traité de Lisbonne nous semble plus prometteuse en ce qui concerne l'impact des propositions citoyennes sur le droit européen. Nous y reviendrons par conséquent dans la partie conclusive du mémoire.

### Les élections européennes

L'association entre démocratie électronique et Union européenne fait immédiatement penser à la possibilité d'introduire le vote électronique pour les élections européennes. De prime abord, le raisonnement serait le suivant : alors que ces élections sont de plus en plus boudées par les citoyens, le vote électronique pourrait permettre d'augmenter le taux de participation et l'engagement politique des citoyens. Dans un ouvrage commun, plusieurs spécialistes se sont donc penchés sur l'opportunité de voter électroniquement lors des élections européennes<sup>185</sup>.

De manière générale, les auteurs reconnaissent le potentiel de la démocratie électronique, et plus particulièrement du vote électronique, pour revitaliser la démocratie européenne. Plusieurs cautions conduisent cependant la plupart à considérer que le vote électronique lors des élections européennes ne sera pas mis en vigueur prochainement. Au-delà des problèmes légaux et de sécurité, la critique principale se fonde sur des arguments structurels pour relativiser l'impact que pourrait avoir le vote électronique sur

---

<sup>182</sup> *Debate Europe*, [http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/archives/debateeurope/index_fr.htm), (dernière consultation le 31 janvier 2011).

<sup>183</sup> "Debate Europe" – *Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*, *op. cit.*

<sup>184</sup> *Pétitions*, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=FR&id=49>, (dernière consultation le 31 janvier 2011).

<sup>185</sup> Alexander H. TRECHSEL, Fernando MENDEZ, (ed), *The European Union and e-voting. Addressing the European Parliament's internet voting challenge*, London, Routledge, 2005.



la participation. Selon Norris en effet, le vote électronique n'est pas le « magic ballot » tant espéré pour les élections européennes<sup>186</sup>. Malgré son caractère pratique, Norris estime que le vote électronique n'est pas susceptible d'augmenter la participation puisque celle-ci dépend avant tout de deux facteurs. Pour voter, il faut tout d'abord que les citoyens considèrent les élections européennes comme un moyen effectif – même s'il est indirect – d'avoir une influence sur les décisions prises au niveau européen. Deuxièmement, les électeurs doivent avoir le sentiment que les choix qui leur sont présentés représentent leurs intérêts<sup>187</sup>.

Quant au premier facteur, il est à noter que le PE a pris une place prépondérante dans le processus de décision européen, affirmant un peu plus son influence grâce aux évolutions institutionnelles mises en place par les traités successifs. L'extension spectaculaire de la procédure de codécision et l'élection du président de la Commission européenne en fonction du résultat des élections au Parlement comptent parmi les mesures les plus emblématiques. Le problème d'abstention rencontré chez les citoyens tient donc probablement plus à la manière dont communiquent l'UE et le PE sur l'importance de ce dernier. Le second facteur nous concerne plus dans la mesure où il interroge la qualité du rapport entre le représenté et le représentant. Comment le représentant peut-il montrer à ceux qui l'ont élu qu'il représente – au moins partiellement – leurs intérêts au niveau européen ? À cet égard, les TIC, et notamment Internet, peuvent jouer un rôle intéressant en contribuant à améliorer la transparence et la communication des députés européens avec leurs électeurs. Cela peut par exemple être réalisé par le biais de blogs individuels, ouverts aux questions des citoyens. L'initiative « Tweet your MEP »<sup>188</sup> illustre bien cette potentialité. Par ailleurs, les partis européens pourraient également saisir l'opportunité offerte par les TIC d'interagir de manière plus affirmée avec leur base et de dépasser ainsi une politique de communication qui ne va que dans un sens.

Au vu des évolutions institutionnelles, on peut supposer que la question du vote électronique pour les élections européennes va à nouveau prochainement émerger. Cette technique pourrait en tous les cas contribuer à rendre les élections plus attractives en élargissant l'accès au vote et en permettant que les résultats dans les différents pays soient tous publiés le même jour. Dans l'immédiat toutefois, les partis européens ainsi que leurs députés pourraient tirer profit des canaux de communication interactifs proposés par les TIC afin de renforcer les liens avec leurs électeurs et débattre avec eux de la représentation de leurs intérêts au niveau européen.

---

<sup>186</sup> NORRIS, Pippa, « E-voting as the magic ballot for European Parliamentary elections ? Evaluating e-voting in the light of experiments in UK local elections », in Alexander H. TRECHSEL, Fernando MENDEZ, (ed), *The European Union and e-voting. Addressing the European Parliament's internet voting challenge*, London, Routledge, 2005, p. 60.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>188</sup> *Tweet your MEP*, <http://www.tweetyourmep.eu/home/en>, (dernière consultation le 31 janvier 2011).

## Conclusion

En quelque cinquante ans, le projet européen s'est développé de manière spectaculaire au point de regrouper aujourd'hui vingt-sept Etats, décidés à abandonner une part de leur souveraineté à des institutions supranationales ayant pour mission de trouver des solutions à des défis communs comme le marché unique ou la défense européenne. Le soutien des peuples européens à ce projet a longtemps semblé acquis ; ceux-ci faisaient confiance à leurs gouvernements. Mais les citoyens européens ont été confrontés à l'augmentation progressive des compétences et de l'influence de l'UE, sans pour autant avoir de prise sur ce processus et, surtout, sans pouvoir le contrôler démocratiquement. Depuis Maastricht en 1992, les refus des traités par référendum populaire se sont succédé, alertant les institutions et les gouvernements sur le décalage existant entre les citoyens et le système institutionnel européen ainsi que sur le manque de légitimité démocratique de ce dernier.

Parallèlement, on assiste depuis quelques années à l'émergence de la démocratie électronique, un panel d'outils utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) afin d'améliorer la relation démocratique entre gouvernants et gouvernés. Ce nouveau champ de recherche ouvre la possibilité d'un renouvellement de la démocratie, en allant au-delà d'un simple renforcement des procédures de démocratie représentative. Plus particulièrement, les nouvelles TIC semblent en mesure de faciliter la participation en créant de nouveaux espaces d'information et de débat, tout en renouvelant les canaux de communication politique traditionnels.

La question de recherche à l'origine de la rédaction de ce mémoire se trouve en fait à la croisée de ces deux évolutions : la démocratie électronique, comprise comme un panel d'outils en ligne permettant une meilleure relation entre l'autorité politique et le citoyen, peut-elle faciliter la résolution du déficit de légitimité démocratique dont souffre l'Union en renforçant la participation des citoyens ? Pour y répondre, nous avons fait l'hypothèse que les différents outils (eaccès, e-forums, e-consultation, e-voting) pouvaient effectivement renforcer la participation citoyenne et agir alors comme des catalyseurs de légitimité sur la gouvernance européenne.

Afin de tester cette hypothèse, nous nous sommes d'abord attachés à présenter la thèse dite du « déficit démocratique ». Cette première discussion théorique a permis de mettre en lumière les liens existant entre le déficit démocratique et le manque de légitimité de l'UE. Nous avons plus particulièrement mis l'accent sur l'opportunité de travailler sur la légitimité sociale de l'Union. Or, le problème de légitimation démocratique de l'Union européenne se réduit essentiellement à son rapport avec ses citoyens et aux liens de confiance qui peuvent se tisser au travers de celui-ci. Ce constat a mis en lumière la pertinence d'une réactivation de la thèse de la participation citoyenne comme une source importante de légitimation démocratique pour le système politique européen.

En nous basant sur les théories de démocratie participative, nous avons pu alors mettre en avant les avantages d'une participation accrue des citoyens. La participation encourage une forme de socialisation politique dans le sens où le citoyen, en participant, acquiert des compétences démocratiques qui renforcent non seulement sa compréhension du système mais aussi son sentiment d'efficacité politique. La socialisation politique apparaît ainsi comme un facteur-clé qui incite le citoyen à surmonter une forme d'apathie politique et à participer à nouveau au processus de décision.

Nous avons par conséquent étudié les possibilités de participation existantes au niveau européen. Les canaux de participation sont nombreux (une vingtaine) mais, paradoxalement, l'Union fait face à un déficit de participation citoyenne. Ce déficit, qui relève à la fois de conditions cadres inadaptées et d'un manque d'engagement du citoyen, montre que de penser la participation politique au niveau européen exige un effort particulier de réflexion et d'innovation puisqu'elle ne bénéficie pas – ou si peu – du socle de légitimité traditionnellement fourni par les institutions et les différentes cultures démocratiques nationales. Cette nécessité de renouveler la manière de penser la participation politique nous a conduit à explorer le potentiel de la démocratie électronique comme catalyseur de participation citoyenne au niveau européen.

Or, qu'il s'agisse de l'accès pour la transparence et l'information, du e-forum pour la délibération, de la e-consultation et du e-voting pour la participation à la prise de décision, notre examen de la démocratie électronique a démontré que celle-ci dispose de plusieurs outils à même de renouveler les canaux traditionnels de participation. L'étude de cas du projet de vote électronique du canton de Genève en est d'ailleurs un bon exemple. En ce sens, nous sommes donc parvenus à la conclusion qu'il était pertinent de tester la valeur de la thèse e-démocratique dans le contexte de l'Union européenne.

Dans cette perspective, la démocratie électronique est selon nous confrontée à au moins trois défis fondamentaux. Le premier de ces défis consiste à prendre des mesures pour atténuer au maximum les disparités, à la fois pour ce qui concerne l'accès physique aux nouvelles technologies et pour l'acquisition des compétences numériques nécessaires à leur utilisation. Dans le cadre d'une procédure démocratique, il est en effet fondamental de garantir l'ouverture de celle-ci à tous afin de garantir le principe d'égalité politique. L'enjeu lié à l'acquisition de compétences numériques est par ailleurs apparu particulièrement important, notamment au regard des études sur le projet de vote électronique du canton de Genève. Deuxièmement, il existe un risque que la participation par voie électronique soit en fait une « pseudo-participation », ôtant alors toute crédibilité au processus de participation. Plus spécifiquement, nous avons identifié l'importance de donner un « feedback » aux citoyens sur l'impact de leurs propositions ou revendications sur le processus de décision. Ce retour garantit une procédure de participation crédible et renforce le sentiment d'efficacité politique qui lui-même donne du sens à la participation. En outre, nous avons remarqué que les dispositifs de démocratie électronique ne peuvent pas se contenter d'être un « copié-collé » en ligne des procédures de participation traditionnelles ; ces nouvelles pratiques doivent en effet s'adapter à la structure horizontale et interactive d'Internet en privilégiant l'individualisation de l'expression et la création d'« espaces conversationnels ». Enfin, le troisième défi concerne l'intégration des instruments de démocratie électronique au sein des procédures de participation existantes au niveau européen. Nous sommes parvenus à la conclusion que les outils de démocratie électronique peuvent jouer leur rôle de catalyseurs de participation de manière plus efficace s'ils sont combinés entre eux. Ainsi, l'information en ligne doit être comprise comme un préalable pour débattre d'enjeux et d'actions publiques sur un forum. En mettant l'accent sur ce lien, l'Union européenne aurait de grandes chances d'améliorer le processus de formation d'opinion grâce à un débat documenté. Cependant, cette démarche ne peut s'arrêter à mi-chemin ; le débat doit être suivi d'actions concrètes (recommandations, pétition) qui, parce qu'elles sont potentiellement utiles au processus d'élaboration des politiques, donnent du sens à la participation du citoyen en montrant que celle-ci est « efficace ». Selon nous, la combinaison sur un même portail web de plusieurs outils de démocratie électronique augmentera par conséquent la probabilité que le citoyen participe à la vie politique européenne en lui permettant de débattre ou de transformer en action l'information dont il a pris connaissance.

La première partie de notre hypothèse, qui consistait à déclarer que les outils de démocratie électronique pouvaient renforcer la participation citoyenne, est donc vérifiée sous au moins deux conditions. Premièrement, l'utilisation des TIC dans le cadre démocratique nécessite un élargissement conséquent de l'accès à ceux-ci mais aussi une stratégie permettant de former les citoyens les plus défavorisés en termes de « capital informatique ». L'objectif est d'éviter le plus possible que ce type d'outils ne soient utilisés que par les élites, sans quoi nous reproduirions le biais dont souffrent les tentatives de dialogue initiées jusqu'alors par la Commission. En effet, comme nous l'a enseigné le cas genevois, la confiance dans la technologie que l'on utilise et la maîtrise de certaines compétences informatiques sont deux facteurs particulièrement importants lorsqu'il s'agit de participer en ligne. L'Union européenne dispose déjà d'une politique qui va dans ce sens et qui peut donc certainement être adaptée en cas d'introduction d'outils de démocratie électronique au niveau européen.

Deuxièmement, si l'objectif des institutions européennes consiste véritablement à renforcer la participation des citoyens, alors il est primordial que les dispositifs de démocratie électronique mis en place établissent un lien entre le point de vue du citoyen et le processus de décision européen. Il peut bien sûr y avoir une médiation entre ces deux niveaux (résumé par un organe indépendant par exemple) mais l'essentiel est de montrer où vont les propositions des citoyens, qui les lit et en quoi elles sont utiles au processus d'élaboration des politiques. L'objectif sous-jacent consiste à renforcer le sentiment d'efficacité politique du citoyen qui, s'il sait que sa proposition peut avoir un impact et que les autorités doivent rendre des comptes à ce sujet, participera plus volontiers à la vie politique de l'Union. À terme, ce cercle

vertueux pourrait contribuer à créer une forme de socialisation politique *européenne* qui, combinée avec un certain sentiment d'efficacité politique généré par un processus de participation crédible, pourrait contribuer à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions européennes, c'est-à-dire à renforcer la *légitimité sociale* du système politique. C'est en ce sens que nous considérons qu'une participation accrue des citoyens dans le système de gouvernance européenne, par le biais notamment de dispositifs e-démocratiques cohérents, pourrait agir comme un catalyseur de légitimité démocratique pour l'Union.

*Une application concrète : démocratie électronique et initiative citoyenne*

À l'heure actuelle, l'initiative citoyenne nous paraît être le canal de participation existant le plus adapté pour expérimenter concrètement le potentiel de la démocratie électronique. Plusieurs avantages peuvent être avancés, dont certains font par ailleurs écho à notre analyse. Tout d'abord, contrairement aux propositions de référendums européens par exemple, l'initiative citoyenne n'est pas une procédure à créer ; elle bénéficie d'ores et déjà d'un ancrage juridique dans le traité de Lisbonne qui lui donne une légitimité formelle en tant que procédure démocratique. Ensuite, l'initiative peut déboucher sur une modification du droit européen si la Commission décide d'y donner suite sous la forme d'une proposition législative. Certes, l'initiative n'est pas juridiquement contraignante pour la Commission mais son impact potentiel sur le droit nous semble toutefois à même d'encourager la participation des citoyens en stimulant un certain sentiment d'efficacité politique. Enfin, ce nouvel outil de participation est par essence transnational puisque l'initiative doit être signée par des citoyens européens provenant d'au moins huit Etats membres différents.

La mise en œuvre de l'initiative citoyenne a également l'avantage de donner un certain sens aux propos tenus par la Commission qui affirme que : « [...] l'adhésion du public à l'UE ne peut se construire que par un débat ouvert et animé et par la participation active des citoyens aux questions européennes »<sup>189</sup>. Dans cette perspective, il serait donc cohérent que la Commission cherche à encourager l'utilisation de ce nouveau droit d'initiative plutôt que de le restreindre. Or, selon nous, l'introduction de certains outils de démocratie électronique pourrait justement concourir à ce but en favorisant l'engagement citoyen par le renouvellement des dimensions informatives et délibératives de la participation et par la combinaison de celles-ci. À cet égard, l'idée que nous développons ci-dessous est certes formulée à titre spéculatif mais elle se veut néanmoins suffisamment réaliste et surtout cohérente vis-à-vis des résultats auxquels nous sommes parvenus.

En nous fondant sur une approche participative de la gouvernance européenne et sur nos recherches sur la démocratie électronique, nous proposons concrètement de créer un portail web européen dédié aux initiatives citoyennes. Les organisations de la société civile et les citoyens pourraient utiliser cet espace virtuel pour y insérer leur initiative et la soumettre au débat. Le site devrait par conséquent s'attacher à informer les citoyens de manière compréhensible et pertinente sur les initiatives, à leur donner la possibilité d'en débattre et enfin à leur permettre de signer électroniquement une des initiatives disponibles en ligne. En premier lieu, outre l'accès au texte, une information ciblée et pertinente devrait être mise à disposition pour chaque initiative. Il y aurait, d'une part, une information – objective, synthétique et compréhensible – provenant des institutions européennes sur le domaine d'action publique ciblé par l'initiative et, d'autre part, une information, fournie par les initiants eux-mêmes, appuyant l'argumentaire développé dans l'initiative. Dans un deuxième temps, les citoyens auraient la possibilité de débattre ou de suivre les débats sur des forums de discussion en ligne modérés et ordonnés par l'initiative. Un débat documenté et modéré nous semble en effet à même de garantir une certaine qualité à la discussion et, ainsi, de favoriser la qualité de la formation de l'opinion. Les institutions, dont la Commission, le Parlement et le Conseil, seraient vivement invitées à participer aux débats afin non seulement de démontrer leur engagement dans ce nouveau processus de participation mais aussi de garantir une interactivité avec les citoyens, évitant ainsi de donner corps à un sentiment de déconnexion avec le monde politique. Enfin, il devrait être ensuite possible d'accéder à un espace sécurisé permettant d'apposer électroniquement sa signature sur l'initiative qui vous a convaincu<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> "Debate Europe" – Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat, *op. cit.*

<sup>190</sup> Nous rejoignons en ce sens la demande faite par la Commission Affaires constitutionnelles du Parlement européen. Voir : Parlement européen, Commission Affaires constitutionnelles, 9 novembre 2010,

Pour ce qui concerne les modalités organisationnelles de ce portail web, il serait judicieux de se baser sur le modèle de la Commission pour mettre en place des consultations citoyennes sur l'avenir de l'Europe. La gestion du site pourrait ainsi être confiée à une organisation de la société civile, indépendante et donc non gouvernementale. Dès lors, malgré le financement de la Commission, l'espace de participation mis à disposition resterait neutre politiquement. Par ailleurs, toujours en référence au site des consultations citoyennes, le site « européen », disponible en anglais, serait complété par vingt-sept sites, un pour chaque Etat membre. Ceux-ci permettraient aux citoyens de s'informer et de débattre dans leur langue, soit à propos d'une initiative lancée dans leur pays, soit sur la base de résumés objectifs des débats rédigés par l'ONG en charge du portail européen. Le mécanisme trouvé devra en tous les cas permettre aux citoyens qui ne parlent pas l'anglais de participer au débat et de signer des initiatives. Enfin, un dernier mot sur le rôle clé des organisations de la société civile. Celles-ci doivent être particulièrement encouragées à utiliser le portail web des initiatives. En effet, grâce à leurs réseaux politiques et médiatiques, elles peuvent promouvoir efficacement ce nouvel instrument de participation ainsi que les idées citoyennes qui s'y échangeront.

Cette combinaison des différentes dimensions (information, délibération, participation) liées à la participation politique sur une même plate-forme est rendue possible par les techniques de démocratie électronique et constitue une véritable plus-value par rapport aux modes d'utilisation des canaux de participation existants. En effet, la mise en place d'un tel dispositif e-démocratique par la Commission ou par le Parlement européen pourrait théoriquement se révéler un vecteur de mobilisation politique intéressant puisqu'il offrirait des conditions cadres favorables à une large socialisation politique et donc à un engagement démocratique des citoyens européens.

#### *La démocratie électronique : une innovation démocratique utile à l'UE ?*

Notre recherche sur le potentiel de la démocratie électronique pour la légitimité démocratique de l'Union soulève une question de fond très importante : l'UE et ses Etats membres sont-ils prêts à intégrer des outils de démocratie électronique, souvent participatifs, dans leur manière de gouverner? Par exemple, l'UE est-elle prête à intégrer l'initiative citoyenne et ses effets dans son système de gouvernance? Nous touchons là à la problématique de la culture politique, comprise en tant qu'obstacle à une démarche uniformisée de participation citoyenne européenne. Cette problématique a trait aussi bien aux pratiques démocratiques des Etats membres qu'à celles des institutions européennes. Nous pourrions contourner cette objection en arguant du fait que la technologie, par son caractère universel, fait fi de la culture politique, mais ce serait oublier que l'on parle de *démocratie* électronique et donc de pratiques politiques différentes ancrées dans chaque pays. Or, comme nous le rappelle Glencross, « e-participation needs to be embedded in the social and political landscape of a particular polity if it is to fulfil any of its potential for empowering citizens »<sup>191</sup>. Les outils de démocratie électronique courraient donc probablement à l'échec s'ils étaient implantés *ex nihilo* dans le système politique européen. En revanche, comme nous l'avons démontré dans ce mémoire, la démocratie électronique et les éléments de gouvernance qui la caractérisent peuvent compléter utilement les mécanismes de démocratie traditionnels. En s'appuyant sur les procédures existantes, la démocratie électronique pourrait ainsi s'inscrire dans le contexte politique et social existant tout en apportant une certaine plus-value pour ce qui concerne la participation citoyenne. Une telle approche tiendrait également compte de la diversité des cultures politiques dans l'UE et de la relative nouveauté que représente le modèle de gouvernance participative pour les institutions européennes.

La démocratie électronique est un champ de recherche récent ; le fait d'introduire les nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la relation démocratique entre gouvernants et gouvernés représente en effet une nouveauté dans le domaine politique. Son évolution et son insertion dans le système de gouvernance européen sont par conséquent difficiles à prédire, tout comme l'est l'usage

---

<http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20101108IPR92629/>, (dernière consultation le 25 novembre 2010).

<sup>191</sup> Andrew GLENCROSS Andrew, « E-Participation in the Legislative Process : Procedural and Technological Lessons from Estonia », *op. cit.*, p. 22.

de l'initiative citoyenne. Nous pouvons toutefois supposer que, comme lors de l'introduction de l'euro au début des années 2000, le succès de ces nouvelles pratiques dépendra grandement de la manière dont les citoyens se les approprieront. Les institutions européennes auront dès lors un rôle important à jouer puisqu'elles sont amenées à être les déclencheurs de ces innovations démocratiques. La démocratie électronique peut en particulier représenter une opportunité intéressante pour les institutions qui rehausseraient symboliquement le pouvoir du citoyen en lui donnant une place plus claire dans le débat démocratique européen, sans pour autant concurrencer d'autres institutions démocratiques existantes.

Aujourd'hui comme hier, l'Union européenne est confrontée à un véritable chantier démocratique, rendu particulièrement complexe par le fait qu'il s'agit de construire cette démocratie dans un espace transnational. Une adaptation des conditions démocratiques pensées pour le cadre national apparaît donc nécessaire. Ce constat, tout comme le caractère évolutif du projet européen, nous l'avons considéré comme une invitation à la formulation de nouvelles idées pour la démocratie européenne. D'ailleurs, celle-ci n'est-elle pas à inventer ? Bien entendu, notre proposition d'introduire progressivement la démocratie électronique comme un outil de la gouvernance européenne n'a pas la prétention d'être la panacée à tous les maux démocratiques de l'UE. Ce mémoire a cependant démontré que les nouvelles technologies ont leur place dans la discussion autour de la démocratie européenne. Les outils de démocratie électronique peuvent en effet jouer un rôle de catalyseurs démocratiques en transcendant la distance entre gouvernants et gouvernés et en complétant utilement la démocratie représentative par leur capacité à renouveler les canaux de participation citoyenne. Alors que l'Union européenne est en quête de légitimité démocratique, l'opportunité offerte par la démocratie électronique de remettre le citoyen au centre du débat démocratique mériterait sans doute d'être considérée plus sérieusement.

# Bibliographie

## 1. Sources

- Commission européenne, *Gouvernance européenne. Un livre blanc*, COM(2001) 428 final, Bruxelles, 25 juillet 2001.
- Commission européenne, “*Debate Europe*” – *Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*, COM(2008) 158 final, Bruxelles, 2 avril 2008.
- Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l’initiative citoyenne*, COM(2010) 119 final, Bruxelles, 31 mars 2010.
- Commission européenne, *Stratégie numérique : un plan d’action de la Commission destiné à accroître la prospérité et la qualité de vie en Europe*, IP/10/581, Bruxelles, 19 mai 2010.
- Conseil d’Etat du canton de Genève, *Rapport du Conseil d’Etat au Grand Conseil sur le projet genevois de vote électronique*, RD 639, 24 mai 2006.
- Conseil de l’Europe, *Les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique*, CM/Rec(2004) 11, Strasbourg, 30 septembre 2004.
- Conseil de l’Europe, *La démocratie électronique*, CM/Rec(2009) 1, Strasbourg, 18 février 2009.
- Conseil européen de Laeken, *Conclusions de la Présidence*, SN 300/1/01, 4 et 15 décembre 2001.
- Conseil fédéral suisse, *Ordonnance sur les droits politiques*, RS 161.11, 24 mai 1978.
- Grand Conseil du canton de Genève, *Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d’étudier le projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (introduction du vote électronique)*, PL-10013-A, septembre 2007.
- Grand Conseil du canton de Genève, *Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargée d’étudier le projet du Conseil d’Etat modifiant la loi sur l’exercice des droits politiques*, PL 9931-A, septembre 2007.
- OCDE, *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, OCDE, 2003.
- Parlement européen (Commission Affaires Constitutionnelles), *L’initiative citoyenne doit rester simple*, 9 novembre 2010.

## 2. Monographies

- AUER, Andreas, TRECHSEL, Alexander H., *Voter par Internet ? Le projet e-voting dans le canton de Genève dans une perspective socio-politique et juridique*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 2001.
- BACQUÉ, Marie-Hélène, REY, Henri, SINTOMER, Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005.
- BLONDIAUX, Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Le Seuil, 2008.
- CARDON, Dominique, *La démocratie internet : promesses et limites*, Paris, Le Seuil, 2010.

COLEMAN, Stephen, BLUMLER, Jay G., *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy*, New York, Cambridge University Press, 2009.

DAHL, Robert, SHAPIRO, Ian, CHEIBUB, José Antonio, (ed), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2003.

ESPOSITO, Frédéric, *Vers un nouveau pouvoir citoyen ? Des référendums nationaux au référendum européen*, Bruxelles, Academia-Bruylant, 2007.

ESPOSITO, Frédéric, LEVRAT, Nicolas, (sous la dir. de), *Europe: de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010.

FABRY, Elvire, *Qui a peur de la citoyenneté européenne? La démocratie à l'heure de la Constitution*, Paris, PUF, 2005.

GAUDIN, Jean-Pierre, *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2007.

HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishing Group, 2001.

JOLLY, Mette, *The European Union and the People*, New York, Oxford University Press, 2007.

LIPSET, Seymour M., *Political Man. The Social Bases of Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981.

MAJONE Giandomenico, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996.

SCHMITTER, Philippe, *How to Democratize the European Union and why Bother?*, New York, Rowan & Littlefield Publishers, 2000.

TRECHSEL, Alexander H., MENDEZ, Fernando, (ed), *The European Union and e-voting. Addressing the European Parliament's internet voting challenge*, London, Routledge, 2005.

WEILER, Joseph H. H., *The Constitution of Europe: Do the new clothes have an Emperor? And other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WEILER, Joseph H. H., WIND, Marlene WIND (ed), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

ZWEIFEL, Thomas D., *Democratic Deficit? Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States*, Lanham, Lexington Books, 2002.

### 3. Articles

BELLAMY, Richard, CASTIGLIONE, Dario, « Legitimizing the Euro-Polity and its Regime. The Normative Turn in EU Studies », *European Journal of Political Theory*, 2003, Vol. 2, No. 1, pp. 7-34.

BERTHU, Georges, « L'identité française devant la Constitution européenne », *Le Cercle Nation et République*, 2004, [www.nationetrepublique.fr/082-l-identite-francaise-devant-la-constitution-europeenne-par-georges-berthu.html](http://www.nationetrepublique.fr/082-l-identite-francaise-devant-la-constitution-europeenne-par-georges-berthu.html) (dernière consultation le 31 janvier 2011).

BREUX, Sandra, (et al.), « Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale », *Notes de recherches*, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société, Montréal, 2004.



CHADWICK, Andrew, « Bringing E-Democracy Back-in », *Social Science Computer Review*, Vol. 21, No. 4, 2003, pp. 443-455.

CHRISTIN, Thomas, TRECHSEL, Alexander H., « Qui vote par internet? Une approche scientifique des scrutins de Carouge et Meyrin », Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (c2d), Université de Genève, 2004, [www.geneve.ch/evoting/rapports.asp](http://www.geneve.ch/evoting/rapports.asp), (dernière consultation le 30 janvier 2011).

CHRISTIN, Thomas, TRECHSEL, Alexander H., « Analyse du scrutin du 26 septembre 2004 dans quatre communes genevoises (Anières, Carouge, Coligny et Meyrin) », E-Democracy Center (edc), Université de Genève, 2005, [www.geneve.ch/evoting/rapports.asp](http://www.geneve.ch/evoting/rapports.asp) (dernière consultation le 30 janvier 2011).

COLEMAN, Stephen, « L'avenir de l'Internet et de la démocratie: pour une politique qui transcende les métaphores », in *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, OCDE, 2003, pp. 157-178.

COLEMAN, Stephen, GOTZE, John, « Bowling Together: online public engagement in policy deliberation », London, Hansard Society, 2001, pp. 1-48.

COSTA, Olivier, « La responsabilité politique dans l'UE: une logique fédéraliste? », in ESPOSITO, Frédéric, LEVRAT, Nicolas, (sous la dir. de), *Europe: de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, pp. 123-142.

DEHOUSSE, Renaud, « Beyond representative democracy: constitutionalism in a polycentric polity », in WEILER, Joseph H. H., WIND, Marlene, (ed), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 135-156.

FISHKIN, James, « The Voice of the People », in DAHL, Robert, SHAPIRO, Ian, CHEIBUB, José Antonio, (ed), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2003, pp. 25-28.

FØLLESDAL, Andreas, HIX, Simon, « Why There is a Democratic Deficit in the EU : A Response to Majone and Moravcsik », *European Governance Paper (EUROGOV)*, 2005, No. C-05-02.

GLENCROSS, Andrew, « E-Participation in the Legislative Process : Procedural and Technological Lessons from Estonia », *EUDO Research paper*, 2007, [www.siyasaliletisim.org/pdf/siyasaliletisimveinternet/GlencrossEParticipationEstoniaRoyalHolloway.pdf](http://www.siyasaliletisim.org/pdf/siyasaliletisimveinternet/GlencrossEParticipationEstoniaRoyalHolloway.pdf), (dernière consultation le 2 février 2011).

MACINTOSH, Ann, « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques », in *Promesses et limites de la démocratie électronique: les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, OCDE, 2003, pp. 21-155.

MAJONE, Giandomenico, « The Regulatory State and its Legitimacy Problems », *West European Politics*, 1999, Vol. 22, No. 1, pp. 1-24.

MICHEL, Hélène, « Les groupes d'intérêts et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et institutionnalisation de la « société civile » ? », in GEORGAKAKIS, Didier, LASSALE, Marine, (sous la dir. de), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politique d'un Livre blanc*, Presses universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 235-257.

MORAVCSIK, Andrew, « In Defence of the « Democratic Deficit »: Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol. 40, No. 4, pp. 603-624.

NORRIS, Pippa, « E-voting as the magic ballot for European Parliamentary elections ? Evaluating e-voting in the light of experiments in UK local elections », in TRECHSEL, Alexander H., MENDEZ,

Fernando, (ed), *The European Union and e-voting. Addressing the European Parliament's internet voting challenge*, London, Routledge, 2005.

PATEMAN, Carole, « Participation and Democratic Theory », in DAHL, Robert, SHAPIRO Ian, CHEIBUB, José Antonio, (ed), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2003, pp. 40-47.

KAMPEN Jarl K. et Kris SNIJKERS, « E-democracy. A Critical Evaluation of the Ultimate E-Dream », *Social Science Computer Review*, Sage Publications, 2003, pp. 491-496.

SCHMIDT, Vivien A., « Re-Envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy », *Journal of Common Market Studies*, 2009, Vol. 47, pp. 17-42.

TOURNADRE-PLANCQ, Jérôme, « La démocratie électronique: vers une nouvelle gouvernance ? », in SINTOMER, Yves, (sous la dir. de), *La Démocratie participative*, Paris, La Documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », No. 959, pp. 66-71.

TRECHSEL, Alexander H., KIES, Raphael, MENDEZ, Fernando, SCHMITTER, Philippe C., « Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe: e-Democratizing the parliaments and parties in Europe », Parlement Européen, STOA Report, Direction générale de la recherche, 2003.

VEDEL, Thierry, « L'idée de démocratie électronique: origines, visions, questions », in PERRINEAU, Pascal, (sous la dir. de), *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2003, pp. 243-266.

#### 4. Sites Internet

*Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (c2d)* ([www.c2d.ch/](http://www.c2d.ch/))

*Commission européenne* ([http://ec.europa.eu/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/index_fr.htm))

*Conseil de l'Europe* ([www.coe.int/defaultfr.asp](http://www.coe.int/defaultfr.asp))

*Conseil de l'Union européenne* (<http://www.consilium.europa.eu/>)

*E-Democracy Center (edc)* ([www.edemocracycentre.ch/](http://www.edemocracycentre.ch/))

*eEurope-Awards Programme* ([www.e-europeawards.org](http://www.e-europeawards.org))

*E-participation Community Portal* ([www.eu-participation.eu/](http://www.eu-participation.eu/))

*Euractiv* ([www.euractiv.com/fr](http://www.euractiv.com/fr))

*European Union Democracy Observatory* ([www.eui.eu/Projects/EUDO/Home.aspx](http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Home.aspx))

*E-voting Genève* ([www.geneve.ch/evoting](http://www.geneve.ch/evoting))

*Parlement européen* ([www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/))

*Pétition Oneseat* ([www.oneseat.eu/](http://www.oneseat.eu/))

*Tweet your MEP* ([www.tweetyourmep.eu/home/en](http://www.tweetyourmep.eu/home/en))

## Annexes

### Annexe 1: Questions à M. Michel Chevallier, Secrétaire général adjoint de la Chancellerie de l'Etat de Genève, 12 novembre 2010

*[Présentation de mon projet de mémoire]*

#### Questions générales

- Quel était l'objectif pour le canton de Genève d'introduire le vote électronique ? Quels en étaient les motifs politiques ?

*Le projet de vote électronique à Genève est la résultante d'au moins trois facteurs. Premièrement, il s'inscrit dans le projet de réforme de l'Etat (New public management) qui avait notamment pour but de moderniser les rapports avec le citoyen. Le deuxième facteur se trouve être l'introduction en 1995 du vote postal. Son succès (+ 20% de participation aux votations) a démontré la pertinence du vote à distance. Enfin, le troisième et dernier facteur est la bulle internet des années 1990-2000 qui a mis en lumière l'opportunité de réfléchir aux outils électronique dans le rapport avec le public.*

- Quel est votre bilan du projet genevois de vote par internet à ce jour ?

*Le vote électronique a été introduit en janvier 2003. Le succès a été immédiat mais il est compensé aujourd'hui par une forme de contrecoup. Contrastant avec le peu de contestation au moment des tests, le temps est aujourd'hui à la méfiance envers les outils électroniques (cf. confusion avec les dysfonctionnements des bornes publiques aux Etats-Unis). Ainsi, les outils électroniques seraient considérés aujourd'hui comme les « moutons noirs de la démocratie ». Il reste en effet à trouver un système de vote par internet qui préserve l'anonymat – c'est là une question de temps. Seule cette auditabilité de bout en bout permettra de garantir une légitimité suffisante à cette procédure de vote.*

*Malgré cela, M. Chevallier reste convaincu que Genève bénéficiera tôt ou tard de son avance dans l'introduction d'une procédure de vote électronique.*

- Comment cette innovation a-t-elle été accueillie par les citoyens ?

*Cf. section « participation ».*

- Pensez-vous que cela répondait à une attente des citoyens ? Si oui, comment l'avez-vous mesurée ?

*L'introduction du vote électronique peut être essentiellement résumé à une approche « par le haut ». Les déclencheurs sont la réforme de l'Etat et la bulle internet. Il est vrai néanmoins que ce choix a été conforté par le fait que l'exercice des droits politique figure dans le top 3 des prestations par internet les plus appréciés des citoyens (e-gouvernement barometer).*

#### Lien avec la participation

- L'introduction du vote par internet a-t-elle eu un impact sur la participation des citoyens ?

*Entre 2003 et 2006, 20 à 25% des votants ont voté par internet. Cela correspond au taux d'adoption des prestations mises à disposition par l'Etat sur internet (e-gouvernement).*

*Cependant, l'expérience d'e-voting a été interrompue durant 2 ans afin d'adapter la base légale. Réintroduit au deuxième semestre 2008, le vote par internet ne séduit plus que 15 à 17% des votants résidents à Genève. La faiblesse de ce taux peut notamment être expliquée par le caractère contraignant du cadre légal. Une ordonnance fédérale limite en effet à 20% le nombre d'électeurs pouvant avoir accès au vote par internet. Cela signifie pour Genève que seules 47'000 personnes ont la possibilité de voter par internet ; les autres n'ont que la solution du vote par correspondance.*

*Le vote par internet peut être vu comme un moyen d'éviter l'érosion du taux de participation.*

- Si oui, cela a-t-il favorisé l'expression de certaines parties de la population ?

*1. Le nombre de Suisses à l'étranger s'inscrivant pour voter a augmenté ; cette hausse de la participation est liée à l'introduction du vote électronique.*

*2. Les gens qui en général ne votent pas souvent sont attirés par cette nouvelle manière de voter.*

- Comment avez-vous géré la mise à disposition d'informations (brochure officielle, sites partisans, blogs politiques) ? Qualité ou quantité ?

*Le Conseil d'Etat genevois a refusé de lier le vote internet à l'accès à des informations non neutres (type « smartvote »). Seul l'accès à la brochure officielle et à la prise de position des partis est proposé. L'argument est que l'Etat doit rester neutre.*

### **Avantages/ désavantages**

- Les désavantages identifiés par MM. Auer et Trechsel en 2002 (1. Sécurité 2. Fossé numérique (âge/sexe) 3. Manque de confiance, crainte p/r au vote internet 4. transformation de l'acte de vote) sont-ils toujours d'actualité ?

*Le fait que « seulement » 80 à 85% des foyers suisses soient connectés n'est pas un problème puisqu'il existe d'autres alternatives pour voter (à titre de comparaison, l'UE compte environ 30% de foyers non connectés). Le fossé numérique pour l'âge n'est pas pertinent lorsque l'on examine les données : par exemple, le vote par internet était le premier mode de vote pour la catégorie 30-60 ans entre 2003 et 2006. Par ailleurs, l'utilisation du vote par internet va aller croissant chez les personnes âgées car cet instrument leur évite de se déplacer.*

*Le vote par internet est essentiellement vulnérable par la méfiance qu'il suscite. L'Etat en vient à devoir prouver que le système n'est pas hacké.*

- A contrario, quels avantages du vote internet peut-on mettre en avant ?

*Cf. Section « participation »*

### **Conditions cadres**

- Pensez-vous que la culture politique est un élément déterminant pour le succès de la participation citoyenne en ligne ? (comment faire en Europe ?)

*Le vote par internet ne fait pas encore partie de la culture politique. D'autres facteurs sont plus déterminants (voir question suivante).*

- Voyez-vous d'autres moyens instruments/critères susceptibles de favoriser la participation en ligne ? A quoi faut-il faire attention lorsque l'on traite de cette problématique pour l'UE ?

*L'existence d'un vote à distance est un élément facilitateur. Un système de démocratie en réseau qui privilégie un aplanissement de la hiérarchie en est un autre.*

*En tous les cas, pour ce qui concerne l'UE, le vote par internet ne peut et ne doit pas être le seul canal. Ce constat vaut même si l'on fait l'hypothèse que les 30% qui ne sont pas connectés sont ceux qui ne votent de toute façon pas. Il faut d'ailleurs garder à l'esprit que la participation est corrélée avec des critères socio-économiques, tout comme l'accès internet...*

*Attention également à faire la différence entre un sondage par internet – qui se doit d'être représentatif pour être légitime – et un scrutin par internet qui sera légitime même s'il n'est pas représentatif.*

*L'UE doit se donner les moyens pour gérer les données qu'elle récolte électroniquement (ndlr : suite à la directive REACH, 3 millions d'e-mails ont été reçus mais n'ont finalement pas pu être traités et utilisés). En cas de consultation, il faut être en mesure de faire un feed-back, sans quoi les gens auront l'impression de participer pour rien.*

### **Documents complémentaires**

- Auriez-vous des documents complémentaires qui pourrait m'être utile dans le cadre de ma recherche (lien entre participation et démocratie électronique) ?

*[Distribution de divers documents officiels en rapport avec l'introduction du vote électronique à Genève.]*

## Annexe 2 : Niveau d'accès à Internet dans l'UE – ménages

Pourcentage des ménages ayant un accès Internet à domicile

Geo/Time	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	:	:	41	48	49	54	60	65	70
EU25	:	:	43	48	51	56	62	67	72
EU15	39	43	46	53	54	59	64	68	73
BE	:	:	:	50	54	60	64	67	73
BG	:	:	10	:	17	19	25	30	33
CZ	:	15	19	19	29	35	46	54	61
DK	56	64	69	75	79	78	82	83	86
DE	46	54	60	62	67	71	75	79	82
EE	:	:	31	39	46	53	58	63	68
IE	:	36	40	47	50	57	63	67	72
GR	12	16	17	22	23	25	31	38	46
ES	:	28	34	36	39	45	51	54	59
FR	23	31	34	:	41	49	62	63	74
IT	34	32	34	39	40	43	47	53	59
CY	24	29	53	32	37	39	43	53	54
LV	3	:	15	31	42	51	53	58	60
LT	4	6	12	16	35	44	51	60	61
LU	40	45	59	65	70	75	80	87	90
HU	:	:	14	22	32	38	48	55	60
MT	:	:	:	41	53	54	59	64	70
NL	58	61	65	78	80	83	86	90	91
AT	33	37	45	47	52	60	69	70	73
PL	11	14	26	30	36	41	48	59	63
PT	15	22	26	31	35	40	46	48	54
RO	:	:	6	:	14	22	30	38	42
SI	:	:	47	48	54	58	59	64	68
SK	:	:	23	23	27	46	58	62	67
FI	44	47	51	54	65	69	72	78	81
SE	:	:	:	73	77	79	84	86	88
UK	50	55	56	60	63	67	71	77	80

:=Non disponible

Source des données : Eurostat  
10.01.2011