Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Comment dialoguer avec le public visé et exploiter efficacement les résultats des travaux menés par les panels de citoyens?»

(avis d'initiative)

(2023/C 349/11)

Rapporteur: **M. Christophe QUAREZ**

Consultation	Avis d'initiative, 23.1.2023
Décision de l'assemblée plénière	25.1.2023
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur
	Avis d'initiative
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	21.6.2023
Adoption en session plénière	13.7.2023
Session plénière n°	780
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	163/4/8

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. Le CESE rappelle que la démocratie participative ne peut que compléter la démocratie représentative, qui reste le pilier fondamental de nos systèmes politiques. Pour le CESE, le renforcement de la confiance politique passe par des améliorations continues apportées au mode de fonctionnement de la démocratie dans l'Union européenne, notamment par le développement des dispositifs participatifs et délibératifs ouverts aux citoyens, en s'appuyant sur l'ensemble des instruments de l'Union existants. À ce titre, il réaffirme que l'avis d'une association représentant des milliers d'adhérents doit compter bien davantage que celui d'un citoyen isolé.

1.2. L'expérience de la démocratie participative avec des panels de citoyens s'est développée, notamment grâce au développement des outils numériques, dans tous les États membres. D'abord limitées à des problématiques locales ou régionales, les contributions de panels citoyens aux débats publics ont progressivement couvert l'ensemble des champs politiques, comme en Irlande (mariage pour tous et avortement) ou en France (convention citoyenne pour le climat), ou par exemple avec la conférence sur l'avenir de l'Europe.

1.3. En tant que foyer de la société civile organisée et représentative, le CESE dispose d'une expertise spécifique et constitue un forum unique et permanent de dialogue civil, où des solutions sont proposées sur la base d'un consensus entre les différentes parties prenantes. En tant que tel, il devrait jouer un rôle majeur dans le développement d'instruments participatifs.

1.4. Le CESE, en tant que porte-parole institutionnel et établi de la société civile organisée et représentative, doit être au cœur de la démarche de renforcement de la démocratie participative dans les institutions européennes. Il est donc proposé de réfléchir, par l'intermédiaire de l'expérimentation, à la gamme des instruments participatifs dont le CESE pourrait faire usage dans ses travaux consultatifs, par exemple en faisant appel à des panels citoyens. Le cas échéant, une évolution du règlement intérieur du CESE sera nécessaire pour intégrer cette démarche.

1.5. Dans le cadre de cette analyse, le CESE pourrait réfléchir à l'évolution de son rôle en développant son expertise de toutes les questions liées à la participation des citoyens et à la démocratie participative. Plus spécifiquement, le bureau du CESE pourrait prendre des décisions sur des questions telles que la portée et la méthodologie de la participation de citoyens aux travaux du Comité, ou sur les thèmes au sujet desquels des panels de citoyens seraient amenés à être consultés. Le CESE juge utile d'envisager la création d'un groupe de travail spécifique chargé de déterminer toutes les modalités requises, sous réserve de la disponibilité des ressources budgétaires et après délibération et décision du bureau du Comité ([1]). Ce groupe de travail pourrait travailler, entre autres, sur des questions telles que:

— la procédure d'intégration des panels dont il est question dans les travaux du CESE;

([1]) Comme indiqué dans l'étude du CESE intitulée «Faire du CESE le facilitateur et le garant des activités de démocratie participative, y compris le dialogue structuré avec les organisations de la société civile et les panels de citoyens», publiée en 2023, toute nouvelle forme d'activité que le CESE entreprendrait en lien avec la démocratie participative devrait se voir accorder le temps, les ressources et l'attention dont elle a besoin pour être efficace.

— la définition des critères caractérisant les thèmes soumis à la consultation des panels de citoyens pour faire en sorte d'y inclure des questions transversales présentant un intérêt pour la société au sens large;

— la recherche d'un budget et des moyens humains nécessaires;

— les cahiers des charges pour le tirage au sort et la plateforme numérique;

— la méthode et l'organisation des débats permettant une délibération conclusive entre les panels citoyens et les membres du CESE;

— la définition du mandat qui déterminera la façon dont les résultats des consultations seront pris en compte dans les avis du CESE;

— les conditions et le calendrier de la phase expérimentale.

1.6. Le CESE est attaché à la dimension délibérative d'un panel citoyen qui serait associé à ses travaux, à titre complémentaire pour enrichir la panoplie existante des outils participatifs de l'Union.

2. **L'indispensable renouveau démocratique**

2.1. Les sociétés européennes sont presque toutes des systèmes représentatifs démocratisés. Représentatifs car le mode de sélection des gouvernants repose principalement sur l'élection au suffrage universel direct, notamment parlementaire mais aussi présidentielle.

2.2. Le XXI^{e} siècle est marqué en Europe par une défiance croissante à l'égard des responsables politiques et de leur action, avec une intensité qui varie selon les pays. Comme l'ont montré le Brexit, les difficultés des démocraties européennes à faire face à la pandémie de COVID-19 dans la concorde, les mouvements protestataires des Indignés et des Gilets jaunes en rupture avec les canaux institutionnels d'expression démocratique, ou encore la montée des populismes autoritaires, vieilles et nouvelles démocraties semblent essoufflées. La révolution des nouvelles technologies a par ailleurs encouragé la désintermédiation et la dérégulation des relations politiques.

2.3. Trois indicateurs objectifs permettent de mesurer la récession démocratique envisagée sous l'angle de la crise de la légitimité démocratique à laquelle on assiste en Europe: le progrès de l'abstention; une volatilité électorale accrue; la chute du nombre d'adhérents à des partis politiques. À ces indicateurs objectifs s'ajoutent des indicateurs subjectifs tels que l'érosion de la confiance dans les institutions publiques.

2.4. Pour le CESE, le renforcement de la confiance politique passe donc par une amélioration des mécanismes démocratiques. Cela signifie en premier lieu que la démocratie représentative, base de notre système politique, doit trouver un nouveau souffle.

2.5. En complément, des dispositifs participatifs ou délibératifs peuvent contribuer à renforcer le lien entre représentés et représentants et rendre effectives leurs responsabilités respectives.

2.6. Le CESE rappelle que dans une démocratie représentative, chaque citoyen a la liberté de s'engager en adhérant au parti politique, au syndicat ou à l'association de son choix. Ainsi, cette liberté est la première garante d'un régime démocratique.

3. **Le besoin d'institutionnaliser la participation citoyenne?**

3.1. Le nombre de dispositifs participatifs a été multiplié de façon exponentielle en Europe, où des milliers d'expériences ont été réalisées, d'abord au niveau local ou régional, notamment avec les budgets participatifs, puis sur des sujets environnementaux, sociétaux ou institutionnels au niveau régional ou national.

3.2. Ce ne sont plus seulement les quartiers qui sont institutionnalisés dans les lois et règlements de nombreux pays, mais aussi des dispositifs plus innovants.

3.3. Il en est ainsi en Belgique, où des conseils permanents de citoyens tirés au sort viennent d'être créés par une loi à Bruxelles. De même en Irlande, où des assemblées citoyennes parfois couplées à des référendums ont permis de légaliser le mariage pour tous et l'avortement, ou en France avec l'organisation de conventions citoyennes pour le climat et sur la fin de vie.

3.4. Au niveau européen, le plus grand exercice de démocratie participative et délibérative à ce jour a été la conférence sur l'avenir de l'Europe dans le cadre de laquelle quatre panels de citoyens européens ont été organisés pour permettre aux citoyens de réfléchir ensemble à l'avenir qu'ils souhaitent pour l'Union européenne. Le CESE a été formellement associé à cette initiative. Il se félicite que ce projet pilote fasse l'objet d'une évaluation approfondie afin que des enseignements puissent être tirés sur la manière d'améliorer d'éventuelles initiatives futures.

3.5. Le CESE regrette notamment le manque de visibilité donnée à cette conférence dans les États membres et le faible intérêt qui y a été porté, ainsi qu'une confusion sur ses objectifs.

3.6. Dans le rapport final [2] de la conférence sur l'avenir de l'Europe, la proposition 36 sur l'information et la participation des citoyens et la proposition 39 relative au processus décisionnel de l'Union donnent au CESE un mandat clair pour renforcer structurellement son rôle institutionnel de garant et de facilitateur des activités de démocratie participative, comme le dialogue structuré avec les organisations de la société civile et les panels de citoyens. D'un point de vue institutionnel, le CESE se trouve dans une position idéale pour jouer un rôle dans le renforcement de la démocratie participative, en exerçant une action cohérente et transversale.

3.7. L'Union dispose déjà de toute une série d'instruments de participation à son niveau, notamment les élections au Parlement européen, les dialogues avec les citoyens et l'initiative citoyenne européenne, les pétitions adressées au Parlement européen ou encore le Médiateur européen. Par ailleurs, lors de la préparation des initiatives législatives, la Commission organise des consultations publiques dans le but de donner aux parties prenantes, y compris les citoyens, la possibilité de s'exprimer sur une thématique donnée. Ces consultations publiques sont prévues par les lignes directrices pour une meilleure réglementation de la Commission et se déroulent sur son portail «Donnez votre avis».

3.8. L'**Initiative citoyenne européenne** (ICE), créée en 2012, est l'une des innovations essentielles de la démocratie participative à l'échelle de l'Union. Elle permet à un groupe de citoyens d'inscrire une question à l'ordre du jour des instances législatives européennes.

3.9. Mais les quatre ICE qui ont réussi à réunir le million de signatures requis pour que la Commission européenne y réponde ont eu un impact relativement faible jusqu'à présent, avec des propositions législatives adoptées dans le cadre du suivi des initiatives «Droit à l'eau» et «Interdire le glyphosate», et une proposition annoncée pour 2023 visant à interdire les cages pour tous les animaux. Pour le CESE, l'ICE ne répond pas complètement aux attentes et, par conséquent, devrait sans doute faire l'objet d'une réforme à laquelle il conviendrait d'associer le CESE.

3.10. La participation des citoyens a été favorisée par les plateformes numériques. Internet a permis de faire participer la société civile à grande échelle et d'associer des publics jusqu'ici éloignés de ce genre de démarches, notamment les jeunes.

3.11. Toutefois, si le numérique contribue à faciliter et à élargir le champ de la participation, il a aussi ses limites. Les consultations sur internet permettent la collecte des opinions mais pas toujours une véritable délibération.

3.12. La création de futurs panels de citoyens durables nécessite une forte composante en ligne, un élément clé pour les discussions transnationales associant le plus grand nombre possible de citoyens. Sur la base des expériences et des enseignements tirés de la plateforme multilingue de la conférence sur l'avenir de l'Europe, le CESE propose de créer une plateforme en ligne/application mobile multilingue de meilleure qualité. Celle-ci permettrait une participation bien plus importante que dans le cadre d'événements en présentiel, à condition que l'outil en ligne soit conçu de manière à être accessible au plus grand nombre possible de citoyens. Les manifestations physiques restent un outil important venant compléter les consultations en ligne, mais elles devraient être limitées à un nombre raisonnable et être fortement ciblées sur des sujets d'intérêt horizontal et d'actualité. Il conviendrait d'allouer suffisamment de ressources à la création d'une telle plateforme numérique de pointe [3].

3.13. Pour le CESE, la question de la représentativité et de l'expertise des contributions citoyennes au débat public doit être posée. L'avis d'une association représentant des milliers d'adhérents compte-t-il autant que l'expression d'un citoyen isolé?

3.14. Le CESE rappelle que la valeur ajoutée de ses avis et préconisations provient du consensus dégagé au sein de la société civile organisée et des rapprochements opérés entre les intérêts divergents des différentes organisations qui en émanent.

---

[2] Voir le rapport sur les résultats finaux de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

[3] Comme indiqué dans l'étude du CESE intitulée «Faire du CESE le facilitateur et le garant des activités de démocratie participative, y compris le dialogue structuré avec les organisations de la société civile et les panels de citoyens», publiée en 2023, la demande en faveur de la numérisation est évidente, mais des ressources devraient néanmoins être allouées pour qu'une participation physique puisse rester possible.

3.15. Le mandat de la consultation citoyenne doit être clair. Pour le CESE, il est essentiel de préciser, en amont, la façon dont les contributions demandées seront intégrées dans le processus de décision.

3.16. Tout processus de dialogue réel avec les citoyens nécessite un mécanisme de retour d'information pour asseoir sa légitimité. C'est pourquoi il est si important que la Commission européenne instaure un mécanisme permettant de suivre les recommandations formulées par les citoyens. Pour ce faire, il convient de créer un tableau de bord des recommandations d'action, puis de l'utiliser pour déterminer la suite qui sera réservée aux propositions, comme l'a demandé le Comité économique et social européen à l'occasion de la conférence sur l'avenir de l'Europe.

3.17. Le CESE devrait être considéré comme un instrument important pour réduire le déficit démocratique de l'Union, combler la distance et promouvoir une identité politique européenne parmi ses citoyens.

4. **Le rôle du Comité économique et social européen dans l'organisation de la consultation citoyenne**

4.1. La disposition de l'article 11 du traité sur l'Union européenne prévoyant un «dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile» devrait être pleinement mise en œuvre dans tous les domaines d'action de l'Union.

4.2. Au fil des années, le CESE a renforcé la position des initiatives citoyennes et renforcé leur visibilité dans le travail quotidien des institutions. Depuis le lancement de l'ICE, le CESE organise chaque année une conférence de haut niveau à l'occasion de la Journée de l'ICE. Le groupe ad hoc sur l'ICE du CESE a été créé pour fournir des orientations politiques sur les initiatives citoyennes et suivre l'évolution de la situation dans ce domaine.

4.3. Le CESE fournit également des informations sur les droits des citoyens. Sa publication la plus largement diffusée, le «Passeport pour la démocratie européenne», est devenue une source d'information populaire pour le grand public et est présentée et utilisée lors de divers événements organisés par les institutions de l'Union et les organisations de la société civile.

4.4. Le rôle institutionnel du CESE devrait être renforcé, et celui-ci devrait être habilité en tant que représentant établi de la société civile organisée à formuler des conseils pour l'élaboration des politiques de l'Union, mais aussi en tant que facilitateur et garant des activités de démocratie participative, telles que le dialogue structuré avec les organisations de la société civile ou les panels de citoyens. Une société civile dynamique est essentielle à la vie démocratique de l'Union.

4.5. En tant que foyer de la société civile organisée, le CESE dispose d'une expertise spécifique et constitue un forum unique et permanent de dialogue civil, où des solutions sont proposées sur la base d'un consensus entre les différentes parties prenantes. Ses membres sont mandatés par leurs organisations respectives.

4.6. L'expérience de la conférence sur l'avenir de l'Europe a suscité des attentes et appelle un suivi approprié de cette consultation de la part des institutions européennes.

4.7. Le CESE est attaché à la dimension délibérative d'un panel citoyen qui serait associé à ses travaux, en complément des consultations en ligne pratiquées par la Commission européenne, qui sont un instrument utile mais qui ne permettent pas le débat direct entre les parties prenantes qui y contribuent.

4.8. Le manifeste du président du CESE prévoit la mise en place de panels participatifs de citoyens dans la perspective des élections au Parlement européen de 2024, qui alimenteront une résolution transversale de toutes les sections du CESE présentant les principales exigences du Comité à l'égard du nouveau Parlement européen et de la nouvelle Commission;

4.9. En outre, dans le cadre du cycle de dialogue 2023 du groupe de liaison du CESE, un groupe de travail «Panels de citoyens» est constitué au titre des dialogues thématiques régulièrement organisés entre les membres du CESE et les organisations de la société civile membres du groupe de liaison, comme envisagé dans la stratégie de communication du CESE pour la période 2022-2027. Le fruit de ce dialogue sera un document de réflexion qui pourrait contribuer à des initiatives du CESE en faveur de la participation des citoyens.

4.10. Dans le cadre de cette analyse, le CESE pourrait réfléchir à l'évolution de son rôle en développant son expertise de toutes les questions liées à la participation des citoyens et à la démocratie participative. Plus spécifiquement, c'est le bureau qui, au sein du CESE, serait l'organe qualifié pour prendre des décisions sur des questions telles que la portée et la méthodologie de la participation de citoyens aux travaux du Comité, ou sur les thèmes au sujet desquels des panels de citoyens seraient amenés à être consultés.

4.11. Un financement spécifique, des moyens humains et un outil numérique devront être affectés à cette nouvelle responsabilité du CESE.

4.12. Un règlement intérieur applicable à l'échantillon du public tiré au sort devrait définir: les modalités de fonctionnement, de communication et de relations avec les médias, de relation entre le CESE ou sa formation de travail concernée et l'échantillon du public.

4.13. Le CESE juge utile d'envisager la création d'un groupe de travail spécifique chargé de déterminer toutes les modalités requises, sous réserve de la disponibilité des ressources budgétaires et après délibération et décision du bureau du Comité ([4]). Ce groupe de travail pourrait travailler, entre autres, sur des questions telles que:

— la procédure d'intégration des panels dont il est question dans les travaux du CESE;

— la définition des critères caractérisant les thèmes soumis à la consultation des panels de citoyens pour faire en sorte d'y inclure des questions transversales présentant un intérêt pour la société au sens large;

— les cahiers des charges pour le tirage au sort et la plateforme numérique;

— la recherche d'un financement et de moyens humains et techniques spécifiques;

— la méthode et l'organisation des débats permettant une délibération conclusive entre les panels citoyens et les membres du CESE;

— la définition du mandat qui déterminera la façon dont les résultats des consultations seront pris en compte dans les avis du CESE;

— le choix de l'opérateur qui organisera le tirage au sort des personnes, basé sur leur consentement;

— les conditions et le calendrier de la phase expérimentale.

Bruxelles, le 13 juillet 2023.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

([4]) Comme indiqué dans l'étude du CESE intitulée «Faire du CESE le facilitateur et le garant des activités de démocratie participative, y compris le dialogue structuré avec les organisations de la société civile et les panels de citoyens», publiée en 2023, toute nouvelle forme d'activité que le CESE entreprendrait en lien avec la démocratie participative devrait se voir accorder le temps, les ressources et l'attention dont elle a besoin pour être efficace.