



HAL
open science

L'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne à l'épreuve de l'Eurocratie

Jessy Bailly

► **To cite this version:**

Jessy Bailly. L'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne à l'épreuve de l'Eurocratie. GIS Démocratie et Participation, Nov 2022, Saint-Denis, France. hal-03875231

HAL Id: hal-03875231

<https://hal.science/hal-03875231v1>

Submitted on 28 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne à l'épreuve de l'Eurocratie

Jessy BAILLY

Docteur à MESOPOLHIS (Sciences Po Aix) / CEVIPOL (Université Libre de Bruxelles)

Communication pour le Groupement d'Intérêt Scientifique « Démocratie et Participation », colloque international 2022¹.

Pour citer : Jessy Bailly, « L'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne à l'épreuve de l'Eurocratie », *Working-paper rédigé pour le colloque 2022 du GIS Démocratie et Participation*, 2022.

1. Introduction

À l'occasion de la fête de l'Europe (2022), la Présidente de la Commission européenne, Ursula Von Der Leyen s'exprimait solennellement devant une assemblée de citoyens tirés au sort et de représentants politiques de l'Union européenne (UE), au moment de la clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, au Parlement européen à Strasbourg, en ces termes :

« [Dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe] je suis fière que des citoyens de toute l'Europe aient donné vie à sa vision d'une démocratie européenne dynamique et moderne [...]. [C]ette forme de démocratie fonctionne. Et je crois fermement qu'elle doit être intégrée dans notre travail politique. C'est pourquoi je proposerai qu'à l'avenir, nous accordions aux Panels de citoyens le temps et les ressources nécessaires pour formuler des recommandations avant que nous présentions certaines propositions législatives essentielles. Parce que la démocratie ne se résume pas aux élections, aux conférences ou aux conventions »².

Alors que l'UE est l'objet d'un ensemble de représentations ordinaires l'associant à la technocratie (Díez Medrano, 2005 ; Georgakakis, 2019), il semble étonnant que la Présidente de la Commission proclame publiquement la nécessité de mettre en œuvre une assemblée citoyenne permanente. Cela peut également surprendre du fait que l'idée de démocratie délibérative, ou plus largement les politiques de participation citoyenne (Gourgues, 2013) ont souvent été étudiées dans des contextes locaux, régionaux ou nationaux. En revanche, elles ont n'ont pas toujours été associées à l'UE, du fait de son ensemble institutionnel complexe (Schmidt, 2020) et supranational, reconfigurant les politiques des États-membres (Bartolini, 2006).

Si des dispositifs de participation citoyenne organisés par les institutions européennes ont fait l'objet d'études monographiques (Aldrin et Hubé, 2011 ; Boussaguet et Dehousse, 2007 ; Damay et Delmotte, 2018 ; Kies et Nanz, 2013 ; Wojcik, 2011) il n'y a pas d'études étudiant plus largement ce que Gourgues appelle le « gouvernement de la participation » (2013), à l'échelle de l'UE. Justement, cette communication s'inscrit dans un projet de recherche afin d'étudier les conditions de possibilité d'apparition de l'idée de participation citoyenne à l'échelle de l'UE, qui ne va pas de soi, et sur sa mise en œuvre, dans des programmes d'action

¹ Rédigé, mais non-présenté.

² Discours de la Présidente Von der Leyen lors de la séance de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, 9 Mai 2022, au Parlement européen, à Strasbourg.

publique de l'UE depuis 2005 au moins. À cet égard donc, l'organisation d'une Conférence sur l'avenir de l'Europe à partir de 2021 n'a rien d'étonnant. Ce qui l'est toutefois, c'est la déclaration de VDL, enregistrant le principe d'une assemblée citoyenne pérenne, à une époque où les dispositifs d'assemblée délibérative sont souvent ad hoc³.

Dans cette communication, on étudie la trajectoire de l'idée d'assemblée citoyenne permanente, d'abord formulée dans le cadre des panels citoyens, première étape de la COFOE, puis négociée dans une assemblée plénière composée de citoyens tirés au sort et de représentants en tout genre de l'Eurocratie⁴ (Georgakakis, 2012).

Qu'est-ce que la Conférence sur l'avenir de l'Europe ?

La Conférence sur l'avenir de l'Union européenne (*Conference on the future of Europe* – COFOE) est une expérimentation démocratique hybride (ad hoc) déployée à l'échelle de l'UE. Elle naît dans le prolongement de réflexions ouvertes par des élites européennes, après l'épisode traumatique du Brexit. Après la perte d'un des membres historiques de la communauté européenne, le Président de la Commission de l'époque, Jean-Claude Juncker, avait proposé différents scénarios pour l'avenir de l'Union. Parmi ces scénarios, le principe d'une conférence sur l'avenir de l'Europe avec une participation citoyenne a émergé. Ce scénario a été proposé par plusieurs cabinets de conseil en démocratie délibérative (comme les Missions publiques ou la Bertelsmann Stiftung), par des *think-tanks* présents au niveau européen (European Policy Center), ou des universitaires (politistes et juristes de l'Institut universitaire européen). Ce lobbying externe s'est accompagné d'un lobbying interne de la part des acteurs institutionnels de l'UE qui ont promu les assemblées de citoyens européens au sein des institutions. Ce lobbying interne a eu lieu avec l'arrivée de fonctionnaires pro-délibération à la tête de la DG Communication de la Commission, mais aussi avec l'action d'Emmanuel Macron sur la scène européenne depuis son élection à la présidence de la République française en 2017. Engagé à promouvoir la participation citoyenne à l'échelle de l'UE dès 2018, il aurait conditionné, parmi d'autres conditions, son soutien à la prétendante Présidente VDL, à la mise en place d'une conférence citoyenne sur l'avenir de l'Europe⁵.

Par la suite, la COFOE a été annoncée par la Commission au début de l'année 2020. Avant même son lancement officiel, elle a fait l'objet d'un ensemble de négociations tendues entre les trois institutions législatives (Commission, Parlement européen, Conseil de l'UE), sur l'issue à donner à la conférence⁶. Dès lors, ses objectifs restent vagues, affirmant qu'il faut que les citoyens européens s'expriment sur l'avenir de l'Europe. L'organisation de la COFOE s'est ensuite accélérée en 2021. La première phase a consisté à la mise en place d'une plateforme en ligne, où tout citoyen est théoriquement susceptible de s'exprimer, sur neuf grands thèmes.

³ Pensons à la Convention citoyenne pour le climat en France, les assemblées irlandaises, islandaises, etc. Le modèle du conseil citoyen de l'Ostbelgien fait encore relativement figure de réception, et d'admiration de la part des chercheurs en participation citoyenne et des praticiens.

⁴ Représentants de la Commission, du Parlement européen, du Conseil de l'UE, des parlements nationaux, du Comité des régions, du Comité économique et social européen, d'autorités locales et régionales, de représentants syndicaux et patronaux organisés au niveau européen, de la société civile européenne institutionnalisée.

⁵ Cet engagement était présent dans sa « lettre aux Européens » (« Renaissance européenne », à la veille des élections européennes de 2019) : « [...] mettons en place une Conférence pour l'Europe afin de proposer tous les changements nécessaires à notre projet politique, sans tabou, pas même la révision des traités. Cette conférence devra associer des panels de citoyens ».

⁶ C'est toutefois la première expérience co-organisée par les trois institutions législatives de l'UE (le Conseil de l'UE, le Parlement et la Commission), bénéficiant de fait d'une légitimité politique augmentée par rapport aux expériences précédentes de démocratie délibérative et participative étudiées à l'échelle de l'UE.

Ensuite, des citoyens des 27 États-membres sont tirés au sort dans quatre panels thématiques pour délibérer et exprimer des recommandations au sein de quatre panels thématiques (200 citoyens chacun), afin de repenser l' « avenir de l'Europe » : Une économie plus forte, la justice sociale, l'emploi, l'éducation, la culture, le sport, la transformation numérique (panel 1) / la démocratie, les valeurs et les droits, l'État de droit et la sécurité (panel 2) / le climat et la santé (panel 3) / la politique étrangère de l'UE et les migrations (panel 4). Chacun des quatre panels s'est réuni trois fois, en sessions, où les citoyens ont formulé des recommandations thématiques.

Ensuite, il y a eu des sessions plénières. Celles-ci sont composées de députés européens, des députés nationaux, des membres du Conseil et de la Commission, des syndicats et des représentants de la société civile européenne, ainsi que des ambassadeurs citoyens issus des panels citoyens (449 membres au total).

Après les panels citoyens et les plénières, l'« équipe exécutive » de la Conférence, réunissant une figure du Parlement européen, un membre du Conseil ainsi qu'un Commissaire reçoit tout un ensemble de recommandations sur l'avenir de l'UE. S'ouvre ensuite la période de discussions *behind closed doors*, où il s'agit de négocier sur les suites et la forme à donner auxdites recommandations.

On prend ainsi pour objet d'étude les débats entre citoyens et décideurs sur les modalités d'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne européenne, qui sont revenus très régulièrement pendant mon observation empirique du processus de la COFOE. On étudiera, au microscope et en étant soucieux des (re)formulations de la recommandation, la fois les débats ayant eu lieu dans les sous-groupes de discussion citoyenne ayant formulé la recommandation d'assemblée citoyenne européenne, de même que les débats qui ont eu lieu dans l'assemblée plénière autour de ladite recommandation.

Passer par une telle mise en abyme – une assemblée citoyenne hybride revendiquant la mise en place d'une assemblée citoyenne permanente⁷ – permet d'interroger à la fois les conditions de revendication et de formulation par des citoyens, de l'institutionnalisation d'un dispositif délibératif, adressée aux pouvoirs publics. On est alors en droit de s'interroger : par leur demande, s'agissait-il initialement d'amender la division du travail politique traditionnel ? Cela permet aussi d'analyser les rapports de forces politiques et institutionnels derrière une telle demande lorsque celle-ci a été débattue en sessions plénières entre citoyens tirés au sort et représentants politiques. Face à une recommandation susceptible de faire entrer en tensions plusieurs types de légitimités démocratiques (Vandamme, 2018), comment les décideurs ont-ils réagi ? La proposition a-t-elle été reformulée et vidée de sa substance ? Au contraire, les citoyens ont-ils obtenu gain de cause ?

De manière plus formelle, on se demandera si l'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne européenne permanente met-elle à l'épreuve ce qui a été théorisé comme relevant du « participationnisme institutionnel »⁸ (Aldrin et Hubé, 2016) ?

⁷ La recommandation (39) est la suivante : « Nous recommandons que l'Union organise des assemblées de citoyens. Nous recommandons fortement qu'elles soient mises en place en vertu d'une loi ou d'un règlement juridiquement contraignant et obligatoire. Ces assemblées de citoyens devraient se tenir tous les 12 à 18 mois. La participation des citoyens ne devrait pas être obligatoire, mais encouragée, tout en étant organisée sur la base de mandats limités. [...] La prise de décision sera entre les mains des citoyens. L'Union doit garantir l'engagement des responsables politiques vis-à-vis des décisions prises par les citoyens dans les assemblées de citoyens. Si les propositions des citoyens sont ignorées ou explicitement rejetées, les institutions européennes doivent en rendre compte, en communiquant les raisons pour lesquelles cette décision a été prise. » (Recommandation 39 du panel citoyen sur la « démocratie européenne, l'État de droit, les valeurs et la sécurité », décembre 2021).

⁸ Le participationnisme d'institution renvoie au fait que : « l'importation du paradigme de la participation des acteurs non étatiques dans les espaces et les pratiques des exécutifs publics suppose des ajustements, des

En termes méthodologique, j'ai été observateur de la COFOE de septembre 2021 à mai 2022. J'ai ainsi observé pendant plus de 36h l'un des quatre panels citoyens, focalisé sur la « démocratie, l'état de droit, les valeurs et la sécurité », et plus spécifiquement plusieurs sous-groupes de discussion dédiés à « renforcer la participation citoyenne ». J'ai également observé, lors des différentes sessions plénières de la COFOE (16h au total), le groupe de travail, réunissant divers représentants de l'Eurocratie et des citoyens issus des panels citoyens, intitulé « démocratie européenne ». Celui-ci était chargé de traiter la recommandation émanant des panels citoyens, revendiquant l'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne européenne. Enfin, j'ai obtenu les documents (« non-papiers » et amendements) servant de traces des débats lors du *working group*, afin d'analyser l'évolution de la proposition.

À partir de l'analyse des retranscriptions des échanges entre citoyens au cours des panels, entre citoyens et représentants de l'UE au cours des plénières, je mets en valeur les formulations et réorientations successives de la proposition d'assemblée citoyenne européenne permanente. Je chercherai à mettre en valeur les déplacements opérés entre le projet initial formulé par les citoyens et la recommandation finale à l'issue des séances plénières. Le but de la communication n'est pas de tomber dans le tropisme procédural. Toutefois, l'analyse des procédures telles qu'évoquées par les acteurs amène à penser la substance et les conceptions de la participation citoyenne et sa place dans la division du travail politique européenne.

La suite de la communication s'articule comme suit. Dans la prochaine partie, je reviens sur les débats dans lesquels cette communication s'inscrit. En reprenant le concept de « participationnisme institutionnel », je souhaite montrer qu'il s'agit davantage d'une perspective théorique à interroger qu'à appliquer telle qu'elle. En effet, il s'agit de mettre en valeur que s'il est raisonnable de penser les dispositifs de participation publique comme potentiellement contrôlée étroitement par les institutions les mettant en œuvre, les dispositifs peuvent donner lieu à des effets incontrôlables. Les deuxième et troisième parties sont plus descriptives, bien que j'y insère des éléments d'analyse. La deuxième partie revient sur les premières formulations et l'évolution de la recommandation d'assemblée citoyenne européenne dans les panels citoyens. La troisième partie s'intéresse à l'évolution de la recommandation lors des sessions plénières. Enfin, la dernière partie revient sur le débat entamé dans la première partie, à partir de mes données.

2. Dispositif de délibération publique et contrôle institutionnel

La multiplication des dispositifs de participation citoyenne, largement intégrés dans les discours et les pratiques d'institution (Gourgues, 2013) en tant que nouveau vecteur de légitimité politique (Mazeaud, 2012) s'est accompagnée d'une littérature méliorative sur le potentiel de la participation citoyenne afin d'améliorer l'action publique (Landemore, 2013 ; Lang, 2007 ; Peters, 2010) ou de rééquilibrer la division asymétrique du travail politique représentatif (Nabatchi, 2010). D'autres travaux ont plutôt insisté sur la rationalisation, la normalisation ainsi que la déconnexion entre procédures participatives et décision publique (Bherer, 2011 ; Mazeaud, 2021 ; Michels et De Graaf, 2017), ou encore interrogent les dispositifs de participation publique comme des politiques symboliques (Mazeaud et Nonjon, 2018).

Dans un dossier collectif, Aldrin et Hubé mettent en avant le concept de « participationnisme institutionnel ». Celui-ci est défini comme relevant d'une « doctrine [...] qui défend l'introduction de procédures organisées de délibération, de participation et d'enrôlement

accommodements, voire une disciplinarisation du participationnisme à la pensée d'État » (Aldrin et Hubé, 2016, p. 11).

d'acteurs non institutionnels dans la production décisionnelle des exécutifs publics » (2016, p. 11). L'une des hypothèses émises est que le participationnisme se caractérise par une propension des artisans institutionnels à « s'assurer de la maîtrise de l'objet et du périmètre de la concertation, à contrôler les opérations de recrutement des participants, mais aussi à prescrire les règles et les rôles de chacun » (2016, p. 12). Plus loin, ils vont jusqu'à affirmer que « lorsqu'il est saisi par la pensée d'État, l'ordre participatif reproduit toujours l'ordre politique et social en place » (p. 25). Une telle perspective analytique demeure heuristique pour interroger le caractère « contrôlé » des politiques de participation citoyenne. Est-ce que les institutions (co)produisant l'offre de participation sont-elles à même de contrôler l'ensemble d'un processus de participation ou délibération citoyenne ?

D'autres auteurs introduisent des nuances à cette clé de lecture, sans abandonner le caractère réglé, mais pas totalement contrôlé des dispositifs participatifs. Si Mazeaud et Gourgues interrogent tous deux les dispositifs à travers une lecture en termes « d'instrumentation participative » (Mazeaud, 2012 ; Gourgues, 2016) ces deux chercheurs mentionnent que la participation n'est toutefois pas entièrement capturée par les politiques. Par exemple, Gourgues (2013) parle par exemple de registres « incontrôlables de la participation » (p. 108), d'« adaptations » ou d'« utilisations » des dispositifs par les participants, ou les acteurs pilotant les expériences (p. 111). Dans une autre publication, avec Topçu et Rui (2013), Gourgues reprend le concept foucauldien de gouvernementalité⁹. Les trois politistes évoquent la « gouvernementalité participative » comme le traceur d'une « participation [qui] peut être abordée comme un catalyseur des tensions permanentes autour de la forme du pouvoir, tant du côté de ceux qui entendent imposer un contrôle que de ceux qui choisissent de s'y conformer, de le contrer ou de s'en désintéresser » (2013, p. 24). De son côté, Mazeaud avance qu'il réside une part d'incertitude dans les dispositifs, en raison des « imbrications multiples, seulement en partie contrôlables, entre les publics, les options formulées dans le dispositif et les pratiques et les intérêts des acteurs déjà mobilisés dans les processus ordinaires de production de l'action publique » (2012, p. 71).

Dès lors, si l'étude d'un dispositif de participation citoyenne a toutes les chances de déboucher sur un ordre réglé, il ne faut toutefois pas s'empêcher d'interroger l'incertitude relative de la configuration d'acteurs qu'il génère et met en coprésence. C'est du moins une hypothèse que je souhaite mettre à l'épreuve, en étudiant la proposition d'assemblée citoyenne européenne formulée dans le cadre de la COFOE. En effet, si la COFOE qui, en miroir de la gouvernance européenne, demeure relativement complexe, par la diversité des acteurs qu'elle implique, et par son aboutissement relativement flou, on peut spontanément penser qu'elle est peu à même de modifier la division dominante du travail politique européen. On peut toutefois se demander si elle est à même de se convertir en « connecting arrangements » (Geurtz et Van de Wijdeven, 2010) susceptibles de reconfigurer et de mettre en compatibilité différentes formes démocratiques (Vandamme, 2021), c'est-à-dire de réduire les tensions existantes entre ordre politique traditionnel et démocratie délibérative, et de les rendre acceptables aux yeux des citoyens et des acteurs institutionnels participant à la COFOE ? Cette mise en compatibilité peut-elle aboutir à une modification de la division du travail politique traditionnel au niveau européen, sans que la démocratie délibérative ne s'indexe totalement à l'ordre politique existant ?

⁹ Michel Foucault, *Dits et Ecrits : 1954-1988*, Paris, Gallimard, 1994, p. 785.

3. Définition et négociation d'une assemblée citoyenne européenne au cours du panel citoyen

La première session du panel « démocratie européenne, État de droit, valeurs et sécurité » s'est déroulée du 24 au 26 septembre 2021 au Parlement européen, à Strasbourg. Dans cette première session, les organisateurs de la COFOE ont souhaité faire remonter les préoccupations des citoyens, en les faisant discuter au sein de petits groupes (entre dix et quinze citoyens de plusieurs nationalités). Lors des premières discussions dans chacun des sous-groupes (une dizaine), un facilitateur guide les échanges, en les cadrant : « ce week-end, on va discuter de la manière dont vous souhaitez que l'UE soit. Et progressivement, on va se focaliser sur comment améliorer le futur de l'UE pour vos enfants » (observation d'un sous-groupe, le 24 septembre 2021). Le facilitateur distribue ensuite la parole à tous les citoyens du sous-groupe, afin qu'ils expriment leurs souhaits sur l'avenir de l'Union. Dès lors, chaque citoyen s'exprime consécutivement.

La deuxième session, qui s'est déroulée du 12 au 14 novembre 2021, cette fois-ci en ligne, avait pour objectif de convier les citoyens à discuter dans des sous-groupes davantage thématiques. Désormais, ils ne discutent plus de leurs larges aspirations générales pour l'UE, mais de manière plus ciblée : « comment se prémunir contre la discrimination », « protéger l'État de droit », « sécurité », « réformes institutionnelles », « une intégration plus poussée », « l'information sur l'UE » ou encore « renforcer la participation citoyenne ». Au total, 15 groupes thématiques sont constitués. Les propositions de la première session ont été regroupées et classées dans des groupes thématiques, à l'issue de la première session à Strasbourg, afin de permettre aux citoyens de se pencher plus précisément sur des thématiques, auxquelles on les a assignés aléatoirement.

La troisième session enfin, qui s'est déroulée à Florence du 10 au 12 décembre 2021, reprenait le modèle des sous-groupes thématiques, afin que les citoyens affinent leurs propositions de la deuxième session, et qu'elles soient ensuite soumises au vote de l'intégralité du panel (200 citoyens). Sur cette base, les recommandations votées sont compilées dans un document qui constitue la base des discussions en plénière avec les représentants de l'Eurocratie.

Ces éléments posés, il semble ardu de retracer la genèse de la proposition d'assemblée citoyenne lors de la première session, car aucun des sous-groupes ne disposaient de thématique précise. Dans la mesure où une dizaine de sous-groupes se réunissaient simultanément, je n'ai pu tous les observer. Au cours des trois jours de session, j'ai navigué entre plusieurs sous-groupes. Le facilitateur demandait toujours comment définir les valeurs européennes. Les citoyens observés ont alors discuté de sécurité dans la rue, de droits des femmes, de répercussions de l'UE dans des contextes nationaux, etc. Quelques-uns des citoyens sont revenus sur le fait de « renforcer les droits des citoyens », de « référendums » au niveau européen. La question de la « participation », qui n'est sûrement pas propre au sous-groupe que j'ai observé à ce moment-là, arrive dès le deuxième jour de la première session :

La facilitatrice : « Aujourd'hui, on va surtout parler de la « démocratie européenne » [...]. »

Citoyen allemand, dans la soixantaine : « [...] comment faire en sorte que les citoyens ne fassent pas que voter tous les cinq ans ? [...]. »

Citoyenne française, dans la vingtaine : « Peut-on faire, au niveau européen, des votes plus réguliers, comme en Suisse ? Ce serait bien de mettre ça en œuvre au niveau européen, car voter tous les cinq ans n'est pas très démocratique finalement... »

À ce moment-là, la facilitatrice, tenue de « coder » (en reformulant) les éléments exprimés par les citoyens, écrit sur l'écran : « plus de démocratie directe et de participation, vote sur des questions concrètes » [...].

Citoyenne portugaise, dans la quarantaine : « J'aimerais parler de la véritable représentation des citoyens au sein de l'UE. On a le Parlement, le Conseil, la Commission. Chacun d'entre nous est représenté par les parlementaires. Moi je me demande comment peut-on faire pour entendre nos voix dans l'Europe ? Je ne demande pas un numéro de téléphone, mais une plateforme. Quand le travail législatif est en cours, on pourrait apporter nos contributions sur une plateforme, contribuer, apporter notre point de vue ».

La facilitatrice écrit « donner possibilité pour citoyens pour donner leurs avis sur des plateformes ».

L'extrait renseigne sur plusieurs aspects. D'abord, on voit l'effet du codage de la facilitatrice par rapport aux expressions formulées par les citoyens. En effet, les échanges entre citoyens sont rythmés par la prise de note du facilitateur qui « code » ce qui a été dit (moyennant parfois distorsion, voir les annexes). Alors que les citoyens évoquent les référendums européens, la facilitatrice retranscrit « plus de démocratie directe et de participation ». Ensuite, considérant les propos de la citoyenne portugaise, on voit comment l'évocation de l'augmentation des formes de participation des citoyens est justifiée par la remise en cause de la représentation substantielle¹⁰ des eurodéputés, des ministres et des Commissaires européens. Dans tous les cas, on voit comment il est question de réclamer des nouveaux périmètres d'intervention des citoyens dans l'UE (que ce soit sous forme de référendum ou de forum délibératif, bien que l'idée n'est pas ici directement évoquée), sur le mode de la réaction à l'insatisfaction du travail politique des représentants traditionnels (tant en termes de fond, que de formes : puisque l'on veut intervenir plus de tous les cinq ans, c'est bien que les citoyens s'exprimant ici sont insatisfaits de la réactivité de leurs gouvernants).

Dans un autre sous-groupe, on parle de « rapprocher les institutions des citoyens et d'incorporer les citoyens dans la prise de décision, à travers la mise en place de nouveaux instruments comme les référendums, ou les forums civiques ». Ici, on fait plus frontalement à ce qui pourrait s'approcher d'une assemblée délibérative européenne.

Sans pouvoir faire l'étiologie exacte (mais qu'importe ?) de ce qui deviendra la recommandation 39 du premier panel citoyen, on peut toutefois mentionner les multiples injonctions, lors de cette première session, des facilitateurs vis-à-vis des citoyens pour consulter le « guiding document » distribué à leur arrivée à Strasbourg. Ce guide, destiné à expliquer ce qu'on attend des citoyens dans leur participation au panel citoyen, « contient des informations générales sur les différents thèmes traités par le panel. Surtout, il décrit les actions que l'UE entreprend déjà dans ces domaines, ainsi que les principales préoccupations et principaux souhaits pour l'avenir exprimés par les utilisateurs de la plateforme numérique multilingue ». Y figure également la mention prescriptive suivante :

« Une série d'idées et d'événements [sur la plateforme] évoquent la mise sur pied de mécanismes plus permanents fondés sur la démocratie participative et les interactions entre citoyens en vue de renforcer et de compléter la démocratie représentative, y compris en s'appuyant sur l'expérience de la COFOE. Des participants ont par exemple proposé un recours plus

¹⁰ Sur ce point de représentation substantielle, lire : Samuel Hayat et Yves Sintomer, « Repenser la représentation politique », *Raisons politiques*, 2013/2 (N° 50), p. 5-11.

systématique aux assemblées et panels de citoyens afin de préparer les décisions politiques les plus importantes et les plus difficiles de l'UE »¹¹.

La proposition inscrite dans ce « guiding document » renvoie à une proposition spécifique, inscrite sur la plateforme numérique, où tous les citoyens (théoriquement) ont pu proposer et débattre de mesures sur l'avenir de l'UE (en pratique, ce sont souvent des professionnels de l'Europe ou des militants fédéralistes) :

« Les procédures de démocratie délibérative [...] devraient être généralisées au sein de l'Union européenne. Ces procédures devraient être organisées régulièrement pour préparer les décisions les plus importantes et les plus difficiles dans un souci d'efficacité et pour développer de fait l'appartenance politique (et non identitaire) des citoyens européens. Cette pratique pourrait être généralisée sans révision des traités dans un premier temps, puis inscrite dans les traités. En outre, l'Union européenne devrait soutenir politiquement, techniquement et financièrement le développement de ces procédures à tous les niveaux politiques au sein de ses États-membres, du niveau local (communes, départements, régions...) au niveau national¹² ».

En analysant ces deux propositions, on peut souligner l'écart entre la proposition de la plateforme qui souhaite multiplier les expériences délibératives au sein des États-membres et au niveau local, quand la proposition du « guiding document » fait référence à des expériences délibératives au niveau européen. Ainsi, le document de cadrage pour les citoyens ne fait pas exactement référence à la même proposition. Il est toutefois difficile d'affirmer la causalité entre la lecture du document par des citoyens et les formes d'expression des citoyens du panel que l'on a repérées vis-à-vis des nouvelles formes de participation citoyenne au niveau de l'UE. On peut supposer l'influence relative du cadrage du document (qui en quelques sortes visent à définir les périmètres légitimes de revendication des citoyens lors de la COFOE) sur ce que l'on a relevé, dans les sous-groupes.

Lors de la deuxième session (numérique), où cette fois-ci, les citoyens sont regroupés par thématique, je m'achemine vers les trois sous-groupes dédiés au « renforcement de la participation citoyenne. Avant d'entamer les discussions, les trois sous-groupes sont conviés à assister à la présentation d'un « expert » (choisi par les représentants politiques de la COFOE), David Farrell, politiste irlandais ayant travaillé sur les assemblées citoyennes irlandaises. Dès lors, il présente la possibilité d'une assemblée délibérative européenne. En référence au premier panel à Strasbourg, il affirme : « Dans ce panel, vous avez travaillé sur comment améliorer la participation des citoyens dans le processus de prise de décision au sein de l'UE. Il y a eu des questions sur un potentiel groupe de citoyens permanents au Parlement européen. Ce sont des questions sur lesquelles je me suis basé pour cette présentation. On a plein d'exemples en Europe : l'Irlande, la Belgique notamment. Comment les citoyens peuvent être plus inclus au sein de l'UE ? Par des panels délibératifs ». Par la suite, il déroule un diaporama, présentant la possibilité d'insérer une assemblée citoyenne à quatre moments du circuit décisionnel européen : 1/ soit l'assemblée citoyenne précède la proposition de la Commission, ce qui signifie qu'elle a la possibilité de contribuer à l'*agenda-setting* ; 2/ soit elle « jouerait le rôle de conseiller car la Commission doit organiser des consultations publiques sur certains projets de loi » (elle n'a alors pas le pouvoir de faire agenda, mais de préparer avec Commission les propositions) ; 3/ soit elle est insérée au sein du Parlement européen, pour préparer la position du Parlement, entre eurodéputés et citoyens tirés au sort, sur la proposition de la Commission ; 4/ soit enfin, elle est mise en place pour « évaluer les choses, réviser les législations existantes de l'UE, qui dirait telle ou telle législation devrait être supprimée ou abolie pour telle raison ».

¹¹ « Informations de base : démocratie européenne/ valeurs et droits, état de droit, sécurité », Septembre 2021, p. 4/9.

¹² <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy//6/proposals/32676?locale=fr>

Après la présentation de l'expert, ont lieu les discussions entre groupes thématiques sur le « renforcement de la participation ». On peut raisonnablement penser que la présentation a toutes les chances d'influencer les échanges citoyens autour de la thématique de l'assemblée délibérative. C'est le cas, lorsque j'observe la discussion suivante dans un sous-groupe :

Citoyenne allemande, la trentaine : « On est là tous ces week-ends [dans le cadre des panels citoyens de la COFOE]. On travaille ensemble pour changer les choses. Cela a été le cas en Belgique. Cela nous permet en fait de vraiment participer par ces échanges et je pense que c'est un bon concept de base, ce forum des citoyens, qui devrait avoir lieu plus fréquemment ».

La facilitatrice : « [...] Vous parliez de la Belgique de manière positive. Pensez-vous que ça pourrait s'appliquer au niveau européen ? »

La citoyenne allemande : « Oui, je pense que oui. Ce type de panel peut permettre aux citoyens de participer. S'il y avait des panels autour de certaines thématiques, des gens souhaiteraient participer [...]. Lorsqu'on est entourés d'autres citoyens, on confronte nos idées. Alors que si on est dans notre bulle, on est confronté aux idées qu'on partage déjà. C'est pour ça que je trouve qu'il faut ce genre de panels pour impliquer des citoyens ».

La facilitatrice écrit : « organiser panels et faire en sorte que les politiques respectent les résultats de ces panels ».

La citoyenne s'inspire de la présentation de l'expert, en mentionnant la Belgique, de même que la généralisation dans divers contextes politiques nationaux des assemblées délibératives. Elle ne précise toutefois pas encore les modalités d'exercice et de travail de cette nouvelle assemblée.

Dans un autre groupe que j'ai furtivement observé, le tableau du facilitateur évoque deux propositions : « il faut une plus grande implication des membres du Parlement européen avec les propositions et une participation des citoyens avec une allocation de temps spécifique » et « la création d'un panel de citoyens qui siège au Parlement européen ». On est ici moins sur une assemblée délibérative susceptible de redéfinir les prérogatives des représentants politiques européens, qu'un « connecting arrangement » permettant d'articuler le travail des parlementaires européens avec des propositions citoyennes. Par cet exemple, on voit que la revendication d'une assemblée citoyenne, autonome d'autres institutions, ne va pas toujours de soi. Les citoyens revendiquent ici davantage une collaboration entre citoyens tirés au sort et parlementaires, plutôt qu'un mécanisme d'*agenda-setting*. Cela revient à la proposition n°3 de l'expert ci-dessus évoqué. Il faut aussi relever que les citoyens parlent du Parlement européen, dont les membres procèdent de l'élection, mais jamais de la Commission ou du Conseil, alors que ceux-ci disposent de prérogatives politiques fortes au sein de la décision européenne.

Lors de la troisième session à Florence, les choses se précisent un peu plus. Deux sous-groupes observés délibèrent autour de la recommandation d'assemblée citoyenne. Le premier sous-groupe (dit sous-groupe 5) commence le week-end en débattant de la proposition suivante, issue de la deuxième session du panel (numérique) :

Le facilitateur : « Parlons désormais de la proposition selon laquelle « les citoyens doivent être impliqués dans processus de décision européen ». Vous souhaitez faire une proposition de recommandation ? »

La citoyenne allemande précédemment citée : « Oui. Je propose que nous ajoutions qu'il doit y avoir une représentation permanente des citoyens au niveau du Parlement européen, tournante pour ne pas avoir les mêmes personnes qui en fassent partie. Pour que les personnes de tous pays puissent prendre la parole et de manière aléatoire. On devrait refléter la population européenne. Disons une centaine de personnes. En ce qui concerne des thèmes, ces personnes feraient des propositions. »

Autre citoyenne allemande, dans la vingtaine : « Je pense qu'on doit insister sur diversité et dire que l'UE dans son entièreté doit être incluse et pas que certains groupes ».

Le facilitateur : « S'agit-il d'un groupe distinct au Parlement ? Ou une assemblée citoyenne à part entière ? Vous avez parlé de rotation, d'une centaine de citoyens. Quelqu'un veut ajouter quelque chose ? »

La vingtenaire allemande : « Si les citoyens doivent participer en personne, il peut être difficile d'être totalement représentatif de l'UE. Beaucoup gens ne peuvent pas s'absenter 3 jours pour venir à Bruxelles ou à Strasbourg. La majorité des sessions pourrait se faire en ligne ».

Le facilitateur : « Vous êtes tous d'accord pour les modalités en ligne ? »

La citoyenne allemande dans la trentaine : « Non, pas à 100% en ligne. Disons plutôt 10% en présentiel, au début et à la fin du processus, et 90% en ligne ».

Le facilitateur : « Merci. Donc, juste pour résumer : Il y a un consensus autour d'un organe citoyen permanent, approximativement de 100 citoyens, tirés au sort, avec des citoyens de tous les États-membres ».

Ici, il est étonnant de voir qu'on ne définit jamais le périmètre des prérogatives de l'« organe citoyen » : s'agit-il de co-élaborer les positions du Parlement européen ? De permettre la mise à l'agenda de certains sujets, indépendamment de l'agenda institutionnel ? Par ailleurs, il demeure, en témoignent les propos du facilitateur, de l'objet de la discussion : parle-t-on d'une représentation citoyenne au Parlement européen ou proprement d'une assemblée délibérative qui existerait à côté des institutions existantes ?

Dans le second sous-groupe observé (dit sous-groupe 10), les citoyens vont plus loin dans les modalités de définition de l'assemblée délibérative :

La facilitatrice : « Je vous résume la recommandation que l'on a discuté jusqu'ici [je ne suis pas arrivé au début de la discussion] : « Nous recommandons que le niveau de l'UE développe un règlement de droit contraignant et obligatoire afin d'organiser des assemblées de citoyens répétées et continues. Dans le cas où les propositions des citoyens sont ignorées ou explicitement rejetées, les institutions européennes doivent être responsables de ce choix, en justifiant les raisons pour lesquelles cette décision a été prise ». Maintenant, je vous demande : doit-on obliger ou non les citoyens à participer ? C'est une question délicate ».

Citoyen espagnol, la cinquantaine : « Non, ce ne doit pas être obligatoire, mais on doit justifier du refus ».

La facilitatrice écrit : « la participation des citoyens ne doit pas être obligatoire, mais incitative ».

Un citoyen allemand, la trentaine : « Je dirais qu'il y a un risque que cette assemblée... on doit expliquer comment les citoyens sont sélectionnés, selon quelles modalités. Il faut qu'une assemblée ne dure pas plus de 2 ou 3 ans ».

La facilitatrice : « [...] Êtes-vous pour dire qu'il faut un mandat limité des citoyens qui participent là-dedans ? Dans une temporalité limitée ? pour que les citoyens ne se convertissent pas en professionnels ».

Tout le monde vote oui, en levant la main.

La facilitatrice : « On veut donc que les assemblées soient périodiques, même si le principe doit être continu ».

Citoyen espagnol, la soixantaine : « Peut-être faut-il s'aligner sur la législature européenne ? »

Citoyen espagnol, la cinquantaine : « Non, pas tous les cinq ans, tous les ans [...] ».

La facilitatrice écrit : « La participation des citoyens ne doit pas être obligatoire mais incitative, tout en étant organisée sur la base de mandats limités ». *Puis dit* : On avait les critères pour sélectionner, qui veut parler ? »

Citoyen allemand, la trentaine : « Il faut que des scientifiques sélectionnent les citoyens selon des critères précis ».

Citoyen espagnol, la soixantaine : « Des citoyens ordinaires, mais aussi des gens des ONG. On pourrait mélanger les deux ».

La facilitatrice : « Si c'est quelqu'un qui représente une organisation de la société civile, ce ne sont pas que des citoyens alors ».

Citoyen espagnol, la cinquantaine : « La société civile peut venir en appui, pour aider les citoyens techniquement [...] ».

Une citoyenne (dont je ne connais ni la nationalité, ni l'âge) : « On doit définir le contenu de l'assemblée des citoyens : doit-on être indépendant de tout type de programmes, de législation ? Doit-on envisager une plateforme ? Faire des propositions ensuite envoyées aux eurodéputés ? »

La facilitatrice élabore alors la recommandation que l'on va détailler ci-dessous.

Dans la première partie de l'échange, les citoyens, sur les injonctions répétées de la facilitatrice, définissent les modalités de l'assemblée citoyenne, sans préciser sa portée. Ce n'est qu'après une longue discussion que la dernière citoyenne pose la question de son autonomie (et plus largement de sa place dans la division du travail politique). Malgré cette prise de parole, la portée de l'assemblée citoyenne ne sera pas précisée dans la recommandation finale du panel citoyen, comme on va le voir¹³.

Le lendemain, au dernier jour de la troisième et dernière session du panel citoyen, les 200 citoyens tirés au sort au sein du panel doivent voter chacune des propositions réalisées dans les sous-groupes thématiques. Chaque proposition doit bénéficier de l'approbation de 70% des citoyens. Seules trois des 42 propositions sont rejetées, parmi lesquelles, une des deux recommandations sur l'assemblée citoyenne. Relevons d'abord celle qui a été refusée, sous le seuil des 70%¹⁴ :

« Recommandation : Nous recommandons la création d'un organe représentatif des citoyens chargé de débattre du processus décisionnel et d'y contribuer de manière significative – chaque fois qu'une question essentielle pour les citoyens européens fait l'objet d'une décision au niveau de l'Union (selon la décision des citoyens – éventuellement au moyen d'une enquête). Il devrait s'agir d'un groupe hétérogène d'environ cent citoyens issus de tous les pays de l'Union, dans lequel chaque pays est représenté de manière égale. Il devrait s'agir d'un groupe avec roulement, dont les membres sont remplacés régulièrement.

Justification : Parce qu'il est important d'éviter des problèmes tels que la corruption, qui pourraient découler d'un organe représentatif permanent, et qu'il est vital qu'un tel organe ait une représentation égale de tous les pays pour éviter un pouvoir de décision inéquitable. Parce que ce mode de fonctionnement permettrait d'éviter les problèmes liés à l'installation ou à l'utilisation constante de technologies à distance¹⁵ ».

Cette recommandation insiste sur la mise en place d'un « organe représentatif des citoyens » aux prérogatives floues (« débattre du processus décisionnel, c'est-à-dire être le garant de la

¹³ Jusqu'ici, tout donne à penser que le « participationnisme institutionnel » s'exerce. On verra que la configuration d'acteurs autour de la Conférence est plus complexe, donnant lieu à un processus plus ambivalent.

¹⁴ Recommandation du sous-groupe 5.

¹⁵ « Conférence sur l'avenir de l'Europe. Panel de citoyens européens 2 : Démocratie européenne ; valeurs et droits, état de droit, sécurité. Recommandations », 2021, p. 21/21.

bonne marche des procédures ? ce qui contraste avec « y contribuer de manière significative », renvoyant plus à des contributions dans le processus de décision). Mais surtout, un tel mécanisme renvoie à une conception « réactive » de la délibération citoyenne : à chaque fois que le législateur légifère, l'organe peut se réunir pour donner sa position. Cet organe s'auto-convoque librement, à chaque fois que cela est nécessaire, représentant une diversité au moins nationale des citoyens, et selon le principe de la rotation des membres de l'organe. Ici, rien n'est attesté sur le caractère consultatif ou contraignant de l'organe. Dès lors, une telle mesure renvoie au registre du symbolique et ne semble pas en l'état pouvoir modifier substantiellement la division du travail politique européen. D'autant que l'un des objectifs évoqués du dispositif est d'éviter la « corruption » des dirigeants. Dès lors, on ne remet pas véritablement en cause leur magistère, si ce n'est qu'on appelle à moraliser leurs conduites, sous la surveillance de cet organe citoyen (il s'agit authentiquement d'un contrôle citoyen). Dans tous les cas, la recommandation n'a pas été adoptée.

À l'inverse, l'autre recommandation sur l'assemblée citoyenne¹⁶ a été votée à 80,42% et donc adoptée :

« Recommandation : Nous recommandons que l'Union organise des assemblées de citoyens. Nous recommandons fortement qu'elles soient mises en place en vertu d'une loi ou d'un règlement juridiquement contraignant et obligatoire. Ces assemblées de citoyens devraient se tenir tous les 12 à 18 mois. La participation des citoyens ne devrait pas être obligatoire, mais encouragée, tout en étant organisée sur la base de mandats limités. Les participants doivent être sélectionnés de manière aléatoire, selon des critères de représentativité. Ils ne doivent pas représenter des organisations d'aucune sorte et ne doivent pas être appelés à participer en raison de leur fonction professionnelle lorsqu'ils sont membres de l'assemblée. Si nécessaire, un soutien sera assuré par des experts afin que les membres de l'assemblée disposent de suffisamment d'informations pour délibérer. La prise de décision sera entre les mains des citoyens. L'Union doit garantir l'engagement des responsables politiques vis-à-vis des décisions prises par les citoyens dans les assemblées de citoyens. Si les propositions des citoyens sont ignorées ou explicitement rejetées, les institutions européennes doivent en rendre compte, en communiquant les raisons pour lesquelles cette décision a été prise.

Justification : Nous recommandons la mise en place d'assemblées de citoyens, car nous voulons que les citoyens se sentent plus proches des institutions européennes et qu'ils contribuent directement à la prise de décision, main dans la main avec les responsables politiques, de manière à renforcer le sentiment d'appartenance et d'efficacité directe. En outre, nous voulons que les partis politiques soient tenus de rendre compte aux citoyens, y compris sur leurs programmes électoraux »¹⁷.

Ici, l'on précise que les assemblées doivent être institutionnalisées par un cadre juridique, et non pas se faire de manière ad hoc. On prévoit leur rythme, on insiste sur la diversité (sans préciser) des participants, on cherche à prévenir les conflits d'intérêts. On précise la place des experts. Le plus intéressant reste à souligner : la recommandation vise à ce que les délibérations des citoyens soient prises en compte par les responsables politiques. Si ceux-ci sont libres de les refuser, il faut toutefois qu'ils le justifient clairement. Par cette recommandation, la division du travail politique n'est pas renversée. Toutefois, il s'agit de la bousculer relativement, en faisant en sorte que les citoyens puissent interpellier les responsables politiques, et que ceux-ci soient obligés d'y répondre. Dès lors, il s'agit d'un mécanisme visant à renforcer le caractère dialogique des échanges entre responsables européens et leurs administrés, et l'*accountability* des premiers vers les seconds.

¹⁶ Recommandation du sous-groupe 10.

¹⁷ « Conférence sur l'avenir de l'Europe. Panel de citoyens européens 2 : Démocratie européenne ; valeurs et droits, état de droit, sécurité. Recommandations », 2021, p. 19/21.

On peut voir que les deux recommandations ci-dessus évoquées constituent des « connecting arrangements » au sens de Geurtz et de Van de Wijdeven (2010). La mesure d'écart entre les deux consiste à ce que la première est floue, encore plus imprécise que la seconde, les mandats des citoyens siégeant dans l'organe citoyen indéfinis. De fait, cette imprécision amène à ce que l'organe revendiqué, en raison de prérogatives trop incertaines, n'apporte aucune plus-value dans le processus de décision, au contraire l'alourdit. La seconde proposition est également floue, mais déjà plus précise (en témoignent certaines des modalités exprimées). Elle n'est pas tant réactive que proactive : il ne s'agit pas de seulement réagir aux propositions de loi. Si ce n'est précisé, on peut imaginer qu'elle peut demeurer un mécanisme d'*agenda-setting*. Enfin, elle insiste davantage que la première sur le lien entre propositions citoyennes et décision.

En résumé, depuis les premières formes d'expression des citoyens au début du panel, lors de la première session, et la recommandation finale adoptée, il y a une forme de consensus à critiquer les modalités d'exercice des représentations politiques. Toutefois, les citoyens n'appellent pas à supprimer le principe de représentation, pour lui substituer des formes de démocratie directe permanente. Ils prônent plutôt l'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne dans les circuits d'élaboration de la décision. Celle-ci modifie la division du travail politique traditionnel, sans la remettre fondamentalement en cause (les représentants restent les acteurs les plus décisionnels). Dès lors, on peut se demander si cela est l'effet d'un imaginaire démocratique limité des citoyens, qui ont du mal à imaginer d'autres voies possibles d'interactions politiques en s'émancipant du principe de représentation¹⁸, ou du cadrage de la COFOE, qui ne peut, selon ses organisateurs, voir la prétention de remplacer une assemblée d'élus par une assemblée de citoyens consacrée ?

Dans tous les cas, si elle est concrétisée en ces termes, la recommandation amène à une situation où l'ordre « participatif » ne reproduit pas à l'identique l'ordre politique (Aldrin et Hubé, 2016). Analysons désormais comment ladite proposition a été mise à l'épreuve des plénières, et a subi des amendements, ce que Karlsson appelle des « translations » (2010, p. 17.)

4. L'assemblée citoyenne européenne à l'épreuve de l'Eurocratie

L'assemblée plénière de la COFOE se divise en deux. Il y a, d'un côté, les *working-groups* (au nombre de neuf), qui reprennent et débattent les recommandations des panels citoyens qui se rattachent à leur thématique. Après avoir débattu des différentes recommandations, il faut que les représentants de la Commission, du Parlement européen et du Conseil tombent d'accord sur leur formulation finale. Dans les *working-groups*, siègent également des représentants des syndicats organisés au niveau européen, des organes de l'UE non-législatifs (représentants du Comité des Régions ou du Comité économique et social européen – CESE), des représentants d'autorités locales ou régionales, et des représentants de la société civile européenne. On compte aussi une proportion de citoyens provenant des panels citoyens. Les citoyens siégeant dans les *working-groups* peuvent intervenir à tout moment des discussions. De l'autre côté, les *working-groups* sont chargés de présenter leurs recommandations en séance plénière (devant tous les membres des neuf *working-groups*). On se concentre ici sur les débats ayant eu lieu

¹⁸ Cette idée est notamment défendue par Guillaume Gourgues, Héloïse Nez, Jessica Sainty, Julien Talpin et Alice Mazeaud (« Les Français veulent-ils plus de démocratie ? Analyse qualitative du rapport des citoyens à la politique », *Sociologie*, Vol. 12, 2021, p. 1-19), par Camille Bedock et al. (« Une représentation sous contrôle : visions du système politique et réformes institutionnelles dans le mouvement des Gilets jaunes », *Participations*, Vol. 28), 2020, p. 221-246), ou encore par moi-même (« De l'opinion publique aux conceptions démocratiques : Aller saisir l'imaginaire démocratique des citoyens », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol. 36, 2021, p. 719-738).

au sein du *working-group* « démocratie européenne » (pour voir la composition, se rapporter au tableau dans les annexes).

Un mois après la finalisation des recommandations du panel citoyen sur la démocratie européenne à Florence, un représentant citoyen met en valeur dans le *working-group* (le 21 janvier 2021) :

« J'aimerais parler de la participation citoyenne. C'est un thème prioritaire pour nous, les citoyens. En effet, on pense qu'il y a un déficit de participation au sein des institutions européennes et concernant le fonctionnement de l'UE. On ne se sent pas écoutés par les représentants politiques. On ne veut pas participer qu'à travers le vote, mais à travers la prise de décision qui vous caractérise, vous, décideurs. On a l'impression que vous n'êtes pas aux prises de la situation réelle. Vous ne prenez pas la température de la rue [...]. C'est pourquoi je présente la recommandation 39 de notre panel. C'est une recommandation afin que l'on crée une directive où l'on prévoit des assemblées citoyennes pour une période de réglementation. Les accords doivent être contraignants pour l'Union. Ce serait une façon de nous écouter, de tenir compte des citoyens. Si l'UE refuse, on doit savoir pourquoi ils disent non, et peut être faire un recours aux tribunaux ».

Ici, le citoyen se fait porte-parole de la recommandation 39 du panel citoyen sur la démocratie européenne, en l'interprétant au-delà de ce qui est contenu dans le texte : les recommandations citoyennes seraient « contraignantes ». Et si les institutions européennes n'en tiennent pas compte, les citoyens peuvent les poursuivre en justice. Face à cette posture provocante, plusieurs eurodéputés (le premier espagnol, issu du Parti populaire européen ; le second polonais, issu du *European Conservatives and Reformists Group*, un groupe politique conservateur représenté au Parlement) :

Eurodéputé espagnol : « Je pense aussi que la participation des citoyens est très importante. Le dialogue avec les citoyens doit être encouragé. Les assemblées ne doivent pas remplacer les parlements nationaux »¹⁹.

Eurodéputé polonais : « Peut-être faut-il tout simplement supprimer le Parlement européen pour le remplacer par une assemblée citoyenne ? C'est peut-être la solution ! Certains ici pensent que c'est la meilleure solution. Il n'y a pas là de quoi sourire, c'est grave. Nous sommes ici là à donner des mauvais points au Parlement ».

Alors que le second eurodéputé remet en cause la pertinence d'une assemblée citoyenne, en ce qu'il la définit comme incompatible avec la légitimité représentative, le premier eurodéputé n'est pas contre la recommandation. Il s'agit toutefois de rappeler qu'en tant qu'émanation de la démocratie délibérative, elle doit être complémentaire, mais pas antinomique de la démocratie représentative. Dans tous les cas, ces deux eurodéputés essaient ici de défendre leurs territoires politiques, en affirmant qu'une telle assemblée citoyenne ne doit pas empiéter sur les prérogatives des eurodéputés. Face à ces réactions, le citoyen cité précédemment répond :

« Lors des dernières élections, les citoyens de 15 sur 27 États-membres n'ont pas été votés à hauteur de 50%. Cela est une preuve du manque d'intérêt dans la politique. Quant à la participation, on ne veut pas remplacer les représentants politiques, on veut participer ».

Le citoyen avance deux choses. D'abord, il défend la recommandation en mettant en valeur l'indicateur du taux de participation électorale pour définir la situation politique en crise. Dans un tel contexte, l'assemblée citoyenne est dépeinte comme une solution pertinente. Ensuite, il

¹⁹ Dans le *working-group* du 11 mars 2022, il avance la supériorité démocratique de la représentation sur la participation : « La façon la plus utile de participer comme citoyens : ça reste les élections, ça doit rester un postulat fondamental. Les mécanismes de participation [...] ne doivent pas remplacer le scrutin ».

reprend l'idée que l'assemblée citoyenne ne nuira pas en tant que tel au travail de l'assemblée représentative européenne.

Face à ces esquisses de débat, on perçoit la mesure avec laquelle certains eurodéputés mettent en opposition assemblée délibérative et principe de la représentation. Ce n'est toutefois pas le cas de tous les représentants de l'UE présents dans le *working-group*. Par exemple, un des membres du Comité des Régions met en valeur, le 18 février 2022 :

« Nous reconnaissons que la démocratie européenne fonctionne, avec sa représentation s'appuyant sur les partis politiques. Mais on doit reconnaître que de plus en plus de citoyens se sentent déconnectés du fonctionnement de l'UE. C'est très important. Prenons l'exemple de cette COFOE, pour avoir un mécanisme permanent permettant la participation des citoyens dans la démo européenne ».

D'autres représentants approuvent le principe, en le conditionnant :

Un représentant du Conseil de l'UE (Finlande), le 7 avril 2022 : « Les panels citoyens que l'on a vus ici pourraient être un mode de participation citoyenne à l'avenir. Mais on ne peut pas ignorer la participation qui a lieu à tous les niveaux dans l'UE et dans les États-membres. N'oublions pas que voter est la meilleure façon d'être entendu ».

La Commissaire à la Démocratie (le 7 avril 2022) : « Plusieurs propositions sur la mise en place d'une assemblée de citoyens demandent que ça se fasse sur la base d'une législation européenne contraignante. Or, pour le moment dans les Traités, il n'y a aucune base juridique permettant d'adopter des règles pour de telles assemblées citoyennes ».

Dans les deux extraits ci-dessus, chacun des représentants réagissent à la recommandation d'assemblée citoyenne, en rappelant le cadre légal et institutionnel dans laquelle elle doit s'insérer. La Commissaire, représentant l'institution garante des Traités européens, met en valeur que le caractère contraignant de l'assemblée citoyenne ne peut être inscrit constitutionnellement, sans réouverture des Traités. Le représentant du Conseil met en valeur que l'assemblée citoyenne peut compléter la représentation, mais que celle-ci est toutefois la voie la plus légitime pour les expressions citoyennes²⁰.

Au-delà de ces prises d'intervention orales, on souhaitait revenir sur l'un des documents que l'on a pu se procurer, adressé à la Présidence du *working-group*, dans lequel tous les participants (sauf les citoyens ne disposant pas de ce droit) proposent des amendements à la recommandation 39 du panel citoyen. Parmi celles-ci, les différents acteurs essaient d'instrumentaliser le principe de l'assemblée. Voyons quelques exemples.

Deux eurodéputés proposent de renommer l'assemblée citoyenne en « citizens' agoras ». La modification du nom du dispositif n'a rien d'anodin. Les « agoras » sont des expériences à faible potentiel délibératif (sans tirage au sort), organisées la première fois en 2007, par le Parlement européen. En essayant de renommer l'assemblée citoyenne, les deux eurodéputés cherchent à mettre en valeur que le Parlement européen dispose de l'*ownership* dans le tournant citoyeniste de l'UE²¹. Il s'agit là d'une tentative d'appropriation symbolique. L'amendement

²⁰ Il rappelle là un vieux poncif, ancré dans les débats académiques : les élections permettent-elles aux citoyens de contrôler leurs élus ? Lire notamment : John M. Carey, « To Whom Are Legislators Accountable ? », in John M. Carey, *Legislative Voting and Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 1-22.

²¹ Avant l'organisation de la COFOE, on peut lire la mise en place éparse d'initiatives de participation citoyenne de la part des différentes institutions européennes (Commission, Parlement, Comité des Régions, Comité économique et sociale européen) comme relevant d'une lutte d'*ownership* entre les institutions pour s'approprier le mérite d'une citoyennisation des politiques européennes. À titre d'exemple, lire : Philippe Aldrin et Nicolas Hubé, « From democracy by proxy to a stakeholder democracy. The changing faces of a founding value of the EU

émane d'ailleurs de deux eurodéputés appartenant au Groupe Spinelli, un groupe informel d'eurodéputés favorables à la fédéralisation de l'UE, surreprésentés et surinvestis dans la COFOE, par rapport à d'autres segments d'eurodéputés²².

Dans les amendements, un autre eurodéputé fédéraliste propose de rajouter que « les assemblées citoyennes permanentes et ad hoc [...] enrichissent le processus de fabrique de la décision ». La référence à l'enrichissement vise, une nouvelle fois, à s'assurer que les prérogatives de l'assemblée citoyenne ne rognent pas, mais complètent de manière assez inoffensive, celles du Parlement européen.

Du côté des représentants du Conseil, leurs amendements visent à ce que l'assemblée citoyenne n'induisse pas une situation de modification des Traités européens²³. Quant aux membres du CESE (organe consultatif créé en 1957 afin de représenter la société civile européenne), ils estiment qu'en tant que représentants professionnalisés des citoyens, le CESE doit organiser et garantir la qualité des « activités démocratiques participatives ». Enfin, la représentante du principal syndicat du travail au niveau européen souhaite que « le processus des assemblées de citoyens devrait prévoir et permettre un dialogue effectif avec les partenaires sociaux et leur consultation ».

Ainsi, on voit bien comment chaque représentant de l'Eurocratie essaie de s'approprier et de tourner en la faveur de ces intérêts la proposition d'assemblée citoyenne. Certains eurodéputés, les membres du Conseil et des Commissaires expriment une position selon laquelle l'assemblée doit être conforme à l'ordre politique en place, quand les eurodéputés fédéralistes, les représentants du CESE ou du Comité des régions y voient l'opportunité de redéfinir l'équilibre des forces en leur faveur. Malgré ces jeux d'intérêts, les représentants citoyens ne sont pas des spectateurs passifs. En témoigne la réaction d'un citoyen, le 11 mars 2022, lorsqu'il reçoit un document récapitulatif de l'état des débats sur les propositions du panel citoyen²⁴ : « Notre proposition n'était pas celle-là. Elle était beaucoup plus ambitieuse. N'essayez pas de réitérer les initiatives citoyennes actuelles, qui ne fonctionnent pas »²⁵.

Si les citoyens ne peuvent pas participer aux amendements, ils disposent d'un droit spécial, celui de mentionner qu'ils ne sont pas d'accord avec tel élément de la recommandation finale (telle que reformulée par le *working-group*). En menaçant d'exercer ce droit, ils ont relativement réussi à faire ratifier la recommandation initiale du panel citoyen :

», in François Foret, Oriane Calligaro (dir.), *European Values. Challenges and opportunities for EU governance*, Routledge, 2018, p. 146).

²² Le représentant du Parlement européen dans l'instance politique de la COFOE, l'équipe exécutive, est Guy Verhofstadt. Le président du *working-group* sur la « démocratie européenne » est Manfred Weber, autre membre du Groupe Spinelli. On a recensé pas moins de 9 sur 16 membres du Groupe déclarés sur Internet. Sans basculer dans le registre du cynisme, on a pu percevoir que les eurodéputés fédéralistes sont convaincus que les assemblées citoyennes aboutissent à des propositions conformes à leur propre agenda politique (parlementarisation et fédéralisation de l'UE).

²³ De manière assez simpliste, on peut dire que le Conseil a tendance à ne pas vouloir modifier les Traités existants, pour ne pas modifier en la défaveur des Etats les compétences de l'UE. La réalité est plus complexe, mais une proportion non-négligeable d'Etats est défavorable à la modification des Traités.

²⁴ Sur l'assemblée citoyenne, le document dispose : « Le dialogue doit se poursuivre également entre les élections : l'UE devrait continuer à organiser périodiquement des assemblées de citoyens. La participation des citoyens ne doit pas être obligatoire, mais incitée et organisée sur la base d'un mandat limité. Les participants doivent être choisis au hasard avec l'aide d'experts. Si les décisions ne sont pas prises en compte par les institutions de l'UE, cela devrait être dûment justifié (comme pour l'initiative citoyenne européenne) ».

²⁵ L'Initiative Citoyenne européenne (ICE) a été consacrée par le Traité de Lisbonne. Elle renvoie à un mécanisme pétitionnaire, où 1 million de signatures permettent aux organisateurs de la campagne de soumettre une question ou une proposition législative à la Commission européenne.

« En réunissant périodiquement des assemblées citoyennes, sur une base juridiquement contraignante du droit de l'Union. Les participants seront tirés au sort selon des critères de représentativité, et la participation sera vivement encouragée. Si nécessaire, des spécialistes apporteront aux membres de l'assemblée les informations utiles à leurs délibérations. Si les institutions ne tiennent pas compte des conclusions de ces assemblées, elles devront motiver leur décision. Il est important que les représentants élus consultent les citoyens et la société civile avant de prendre des décisions politiques et tiennent compte de leurs contributions. L'Union européenne est fondée sur la démocratie représentative : lors des élections européennes, les citoyens envoient un message clair à leurs représentants et s'expriment indirectement sur les politiques menées par l'Union »²⁶.

Cette dernière version de la recommandation sera définitive. En la parcourant, on peut voir que la portée de la recommandation émanant du panel citoyen a été réduite, en termes de prérogatives offertes aux citoyens. Disparaissent les formules symboliques de « prise de décision sera entre main des citoyens », de même que « L'Union doit garantir l'engagement des responsables politiques vis-à-vis des décisions prises par les citoyens dans les assemblées de citoyens ». Cette dernière a été remplacée par une formule attestant d'un simple engagement : « Si les institutions ne tiennent pas compte des conclusions de ces assemblées, elles devront motiver leur décision ». On renvoie dès lors la responsabilité à chaque institution, et ce n'est plus à la Commission de garantir le processus de réponse institutionnelle. Un changement tout de même important est celui du rappel que l'UE est fondée sur la démocratie représentative, qui a été suggéré par les eurodéputés qui voulaient être rassurés sur la mise en place d'un mécanisme de démocratie délibérative qui ne rogne pas, mais qui soit subordonné, au travail législatif des représentants (élus).

5. Discussions et conclusion

Si elle s'applique, la recommandation d'assemblée citoyenne telle que ratifiée par l'assemblée plénière de la COFOE, relativement amoindrie dans les prérogatives attachées aux citoyens tirés au sort par rapport à la recommandation du panel citoyen, provoquera une relative modification de la division du travail politique européen. En effet, elle porte relativement atteinte au monopole d'édition de la Commission, et plus largement du triangle législatif européen, sur l'agenda institutionnel²⁷.

Depuis la fin de la COFOE en mai 2022, le devenir institutionnel, matériel et pratique de l'assemblée citoyenne européenne demeure incertain. D'autant qu'une communication de la Commission européenne, datée du 17 juin 2022 met en avant :

« [...] la Commission permettra à ces panels de délibérer et de formuler des recommandations en amont de certaines propositions clés, dans le cadre de l'élaboration de ses politiques au sens large et conformément aux principes d'amélioration de la réglementation »²⁸.

À la lecture de cette déclaration, on voit que la Commission s'éloigne de « l'esprit » de la recommandation d'assemblée citoyenne telle que ratifiée par la plénière. Elle indexe le périmètre des panels citoyens aux propositions de la Commission. Dès lors, l'assemblée

²⁶ Conférence sur l'avenir de l'Europe, « Rapport sur les résultats finaux », Mai 2022, p. 83-84.

²⁷ L'ICE est définie par le juriste Alberto Alemanno comme un mécanisme d'*agenda-setting*. Toutefois, le potentiel démocratique de l'ICE, largement documentée dans la littérature, a été relativement neutralisé par la Commission européenne. Lire : Alberto Alemanno, « Unpacking the Principle of Openness in EU Law. Transparency, Participation and Democracy », *European Law Review*, 39(1), 2014, 72-90.

²⁸ Commission européenne, *La Commission présente une première analyse des propositions issues de la conférence sur l'avenir de l'Europe*, Communiqué de presse, Bruxelles, le 17 juin 2022, 2p.

citoyenne ne demeure plus un mécanisme d'*agenda-setting*. Par ces mots, la Commission a réduit la portée d'une assemblée citoyenne qui envisageait de se conformer à l'un des critères de la démocratie selon Robert Dahl²⁹. Elle souhaite ainsi garder le contrôle quasi-monopolistique sur l'agenda. De plus, la Commission sous-entend la faible portée contraignante des recommandations citoyennes. Enfin, elle lie les panels citoyens à la politique procédurale qu'elle mène depuis le début des années 2000, la *Better regulation*, c'est-à-dire la tentative de « simplification et l'amélioration de l'environnement de régulation » de l'UE³⁰. Dans un tel cadre, les propositions citoyennes ne seront susceptibles que d'être instrumentalisées pour que la Commission améliore son *accountability* publique, sans la forcer à composer avec de potentiels voix dissonantes par rapport aux préférences de la Commission vis-à-vis de propositions législatives.

Une telle proposition laisse présager la confirmation de la perspective théorique d'Aldrin et Hubé sur le participationnisme institutionnel. Toutefois, on souhaite apporter deux éléments afin de nuancer. Tout d'abord, comme on l'a vu dans la partie précédente, les acteurs les plus politiques et institutionnels eux-mêmes ne sont pas alignés sur ce que doit être l'ordre politique européen. L'instrumentalisation de la proposition d'assemblée citoyenne par les eurodéputés fédéralistes montrent que l'ordre participatif (comme le dénomme Aldrin et Hubé) peut être amené à provoquer des changements, qui ne répliquent pas à l'identique l'ordre politique en place.

Toutefois, le programme de recherche dans lequel s'inscrit cette communication m'a amené à identifier une « nébuleuse réformatrice délibérative », composée à la fois d'acteurs institutionnels (personnel de la DG Communication de la Commission, du *Joint Research Center*³¹, de la DG Communication du Comité des régions, du CESE), et des acteurs non-institutionnels (académiques, cabinets de consultants en démocratie délibérative, *think-tanks*) qui s'accordent sur le projet de « citoyenniser » l'action publique européenne (bien que coexiste des conceptions différentes de la participation citoyenne). Cette nébuleuse tend, sous l'action de hauts fonctionnaires de la Commission, à devenir une « communauté d'action publique » (pour détourner la proposition théorique d'Hassenteufel et de Geniyes, 2012). En effet, le passage de la nébuleuse à la communauté d'action publique se matérialise notamment par la mise en place dès septembre 2022 d'un « network for innovative solutions for the future of democracy » visant à promouvoir la délibération dans toutes les actions publiques sectorielles de l'UE, en enrôlant praticiens de la délibération et universitaires³².

Dès lors, la consécration institutionnelle d'un tel réseau, qui ne présage toutefois pas que cela deviendra une coalition dominante au sein des complexes jeux interinstitutionnels européens, montre l'importance croissante, pour les réformateurs institutionnels appartenant à la nébuleuse réformatrice délibérative, de ces acteurs « externes » apportant leurs expertises et leurs

²⁹ Robert Dahl, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, chapitre 4.

³⁰ Alberto Alemanno, « Better Regulation: Holding the European Commission Accountable? », *VerfBlog*, 2018/9/11, 6p.

³¹ Il s'agit du *think-tank* officiel de la Commission européenne, qui appartient à la Direction Générale « Recherche ».

³² « L'objectif est d'établir un réseau de chercheurs en démocratie et de praticiens de la participation et de la délibération civiques et de l'éducation à la citoyenneté dans toute l'Europe, en rassemblant une masse critique de ces acteurs en Europe, issus des États membres et des pays associés et représentant les différentes parties de l'Europe, avec leurs divers contextes politiques, leurs défis et leurs contextes historiques et culturels. Ce réseau devrait contribuer à la future politique européenne visant à renforcer et à renouveler la démocratie en Europe, conformément à la priorité de la Commission intitulée "Un nouvel élan pour la démocratie européenne" et au suivi de la conférence sur l'avenir de l'Europe ». (<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl2-2022-democracy-02-01>)

savoirs³³. Parmi ces « externes », au lendemain de la Conférence, et s'appuyant sur la recommandation d'assemblée citoyenne ratifiée par la plénière de la COFOE, mettent en valeur leur propre proposition d'assemblée citoyenne³⁴, pour s'opposer à la proposition citée précédemment de la Commission européenne qui ne garantit pas les critères standards de la légitimité des expériences délibératives³⁵. Ils proposent la mise en place d'une assemblée citoyenne permanente, renouvelée annuellement, qui délibèrent sur des sujets définis préalablement par un organe indépendant (un « citizen board », avec 54 citoyens tirés au sort) des acteurs institutionnels. Les institutions européennes seraient tenues, par un règlement, de répondre aux recommandations de l'assemblée. L'autre innovation de la proposition d'assemblée est que celle-ci pourrait délibérer sur des sujets politiques au sens large, et sur des sujets qui ne relèvent pas des compétences de l'UE. Cette proposition, qui n'est pas strictement semblable à celle exprimée lors de la plénière, en est toutefois plus proche. Elle demeure même, à certains égards, plus ambitieuse dans l'institutionnalisation d'un pouvoir citoyen à l'échelle de la communauté européenne.

Ainsi, au niveau de la configuration politico-institutionnelle de l'UE, le participationnisme institutionnel est heuristique pour montrer les tentatives, de certains acteurs situés, d'institutionnaliser l'assemblée citoyenne promue par la COFOE, sans bouleverser fondamentalement l'ordre politique en place. Toutefois, pour d'autres acteurs institutionnels et non-institutionnels, elle peut être l'occasion d'avancer leur propre conception d'une assemblée citoyenne, vecteur de changement politique.

Ainsi, la perspective du participationnisme institutionnel constitue une hypothèse qui mérite d'être mise à l'épreuve empiriquement. Toutefois, les données sont susceptibles de relativiser le contrôle total des institutions (encore faut-il que celles-ci soient unes et unanimes) sur la portée d'une expérience de participation citoyenne, dans la mesure où des segments institutionnels ne sont pas alignés sur le maintien d'un ordre politique, et luttent pour infléchir ce dernier.

6. Bibliographie

Aldrin, Philippe et Nicolas Hubé. 2011. « "Devenir les ambassadeurs de l'Europe". Une lecture politique de la première expérience de démocratie délibérative européenne », *Politique européenne*, Vol. 34, p. 95-134.

Aldrin, Philippe et Nicolas Hubé. 2016. « L'État participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État », *Gouvernement et action publique*, Vol. 5(2), 2016, p. 9-29.

Bartolini, Stefano. 2005. *Restructuring Europe*, Oxford, Oxford University Press

Bherer, Laurence. 2011. « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, Vol. 1, p. 105-133

³³ Le constat est à relativiser dans la mesure où des acteurs « externes » peuvent, au cours de leurs carrières, occuper des postes institutionnels au sein de l'UE.

³⁴ Gabriele Abels, Alberto Alemanno, Ben Crum, Andrey Demidov, Dominik Hierlemann, Anna Renkamp, Alexander Trechsel, *Next level citizen participation in the EU Institutionalising European Citizens' Assemblies*, Bertelsmann Stiftung, 2022.

³⁵ Pour les critères construits par une communauté de professionnels de la participation, lire : (Mazeaud et Nonjon, 2018) et Jessy Bailly, « Le tournant citoyeniste de l'Union européenne : une opportunité pour des consultants en participation citoyenne ? », *Contribution à la Journée d'études sur les consultants européens*, Paris, Septembre 2022.

- Boussaguet, Laurie et Dehousse, Renaud. 2007. « L'Europe des profanes : l'expérience des conférences citoyennes », in Paul Magnette, Olivier Costa (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'ULB, p. 241–258.
- Damay Ludivine, et Florence Delmotte. 2018. « Les dialogues citoyens de la Commission européenne. Renforcer l'appartenance ou confirmer l'impuissance ? », *Politique européenne* Vol. 62, p. 120-150.
- Díez Medrano, Juan. 2005. *Framing Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Genieys, William, et Hassenteufel, Patrick. 2012. « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, Vol. 1(2), p. 89-115.
- Georgakakis, Didier (dir.). 2012. *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.
- Georgakakis, Didier. 2019. *Au service de l'Europe*, Paris, Éditions de la Sorbonne.
- Geurtz, Casper et Van de Wijdeven, Ted. 2010. « Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands », *Local Government Studies*, Vol. 36, p. 531-549.
- Gourgues, Guillaume, Rui, Sandrine et Topçu, Sezin. 2013. « Gouvernamentalité et participation. Lectures critiques », *Participations*, Vol. 6, p. 5-33.
- Gourgues, Guillaume. 2013. *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, PUG.
- Gourgues, Guillaume. 2016. « Les pilotes invisibles de la participation publique. Le "fichier des 11 000" et la démocratie participative en région Rhône-Alpes », *Gouvernement et action publique*, Vol. 5-2), p. 51-78.
- Karlsson, Martin, 2010. « A Panacea for Pan-European Citizen Participation? Analysis of the 2009 European Citizens Consultations », in Erik Amnå (dir.), *New forms of citizen participation: Normative Implications*, Baden-Baden, Nomos, 2010.
- Kies, Raphaël et Nanz, Patricia (dir.). 2013. *Is Europe Listening to Us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations*, Farnham, Ashgate.
- Landemore, Hélène. 2013. « Deliberation, Cognitive Diversity, and Democratic Inclusiveness: An epistemic argument for the random selection of representatives », *Synthese*, Vol. 190(7), pp. 1209–1231.
- Lang, Amy. 2007. « But Is It For Real? The British Columbia Citizen's Assembly as a Model of State Sponsored Citizen Empowerment », *Politics & Society*, Vol. 35(1), p. 35-69.
- Magnette, Paul et Costa, Olivier. 2007. « L'Europe des élites, anatomie d'un mythe », in Paul Magnette, Olivier Costa (dir.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'ULB, p. 1-11.
- Mazeaud, Alice et Nonjon, Magali. 2018. *Le marché de la démocratie participative*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant.
- Mazeaud, Alice. 2012. « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, Vol. 2, p. 53-77.
- Mazeaud, Alice. 2021. « Gouverner la transition écologique plutôt que renforcer la démocratie environnementale : une institutionnalisation en trompe-l'œil de la participation citoyenne », *Revue française d'administration publique*, Vol. 179, p. 621-637.
- Nabatchi, Tina. 2010. « Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration », *The American Review of Public Administration*, Vol. 40(4), p. 376-399.
- Peters, Brainard Guy. 2010. « Bureaucracy and Democracy », *Public Organization Review*, 10, p. 209-222.
- Schmidt, Vivien. 2020. *Europe's Crisis of Legitimacy. Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford, Oxford University Press.
- Vandamme, Pierre-Étienne. 2018. « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », *Revue française de science politique*, Vol. 68(5), p. 873-894.

Vandamme, Pierre-Etienne. 2021. « Pluraliser les sources de légitimité ? Trois défis », in Ludivine Damay, Vincent Jacquet (dir.), *Les transformations de la légitimité démocratique. Idéaux, revendications et perceptions*. Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan.

Wojcik, Stéphanie. 2011. « Participer... et après ? L'expérience des Consultations européennes des citoyens 2009 ». *Politique européenne*, Vol. 34. pp. 135-166.

Tableau : composition du groupe de travail (*working group*) « démocratie européenne » au sein de la plénière de la COFOE :

Qualité	Citoyens européens	Eurodéputés	Députés nationaux	Ministres/Conseil de l'UE	Représentant(s) de la Commission	Société civile et CESE	Représentants des autorités locales et du Comité des Régions
Nombre (total = 48)	12	12	10	6	1	4	3