

FÉVRIER 2020

DIALOGUES CITOYENS
 # CONSULTATIONS
 CITOYENNES
 # DÉMOCRATIE
 PARTICIPATIVE

REPRÉSENTATION ET PARTICIPATION

RÉINVENTER LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Photo by Randy Colas on Unsplash



■ GAËTANE RICARD-NIHOUL

Ex-Secrétaire Générale adjointe pour les Consultations citoyennes sur l'Europe et responsable du pôle « Conférences Citoyennes Régionales » à la Mission Grand Débat, Chef adjointe de l'Unité « Dialogues Citoyens » à la Commission européenne.

Les informations et opinions reprises dans la publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission Européenne.

Résumé ■

L'évolution sémantique est notable : le mot « participation » des citoyens au projet européen a trouvé sa place dans les documents officiels des institutions européennes, en particulier pour la préparation de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe, afin de donner « un nouvel élan à la démocratie européenne ». L'emploi du terme « participation » à cette échelle honore et oblige les Européens. Il nous honore car **l'Union européenne pourrait être le premier espace politique transnational à réinventer la pratique démocratique, en conjuguant représentation et participation** d'une façon à la fois innovante et engageante. Il nous oblige car il implique de ne pas s'arrêter au milieu du gué et de prendre au sérieux les signaux faibles de nos démocraties actuelles.

Ce policy paper est donc d'abord un cri d'alerte : aujourd'hui, « l'urgence démocratique » a la même acuité que l'urgence climatique. Développer la **démocratie participative est le meilleur moyen de répondre de manière crédible à la demande de citoyens d'être plus régulièrement associés à la décision publique**, à la fois d'une façon plus inclusive et délibérative que ne le proposent les bulles des réseaux sociaux et sans tomber dans le piège d'une démocratie directe présentée par les néo-populistes comme la seule « vraie » voie de l'expression citoyenne en opposition aux élites d'une démocratie représentative qui s'essouffle en divers pays.

Avec l'humble regard d'une praticienne, ce policy paper propose des pistes de réflexion et d'action pour le développement d'une démocratie européenne participative et délibérative qui soient les plus opérationnelles possibles. Sans livrer un mode d'emploi « clé en mains », il cherche à **apprendre des expériences passées** et à identifier les questions essentielles à se poser pour que la participation des citoyens ait un impact significatif sur les politiques, sans se substituer à la démocratie représentative que cette participation vient au contraire enrichir : quel est l'objectif de la démarche, qui participe et avec quelle méthodologie ? Parmi les nombreux enjeux évoqués dont celui de trouver une meilleure articulation entre le rôle essentiel de la société civile organisée et les nouveaux formats d'assemblées citoyennes, ce policy paper met particulièrement en avant les expériences prometteuses des **panels citoyens** tirés au sort, montés de manière de plus en plus régulière aux échelles transnationale comme nationale, et fondés sur une méthode délibérative s'appuyant sur l'intelligence citoyenne collective.

« L'avenir appartenait à une jeunesse neuve dont nous ne connaissions plus les rêves. Tout ce que nous pouvions faire était de lui transmettre le cadre solide d'une Europe organisée démocratiquement ».

*Jean Monnet analysant les mouvements de Mai 1968,
Mémoires, 1976.*

« N'oublions pas que les citoyens ne manquent ni d'intelligence ni de bon sens et qu'ils ne demandent qu'à comprendre les enjeux de leur destin collectif et individuel. Pourquoi ne décideraient-ils pas d'y participer et de s'engager davantage ? »

Jacques Delors, Mémoires, 2004.

« La politique a besoin d'instruments nouveaux. Entre le référendum d'une part et la représentation parlementaire d'autre part, il y a tout un espace à développer ».

*Enrico Letta, avec Sébastien Maillard,
Faire l'Europe dans un monde de brutes, 2017.*

« Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union »

Articles 10 du Traité sur l'Union européenne

INTRODUCTION ■

Donner « un nouvel élan à la démocratie européenne » et « davantage de poids aux Européens dans la définition des priorités », tel est l'un des engagements de la Présidente élue à la tête de la Commission européenne pour les cinq années à venir, Ursula von der Leyen, en particulier dans le cadre d'une Conférence sur l'Avenir de l'Europe.¹

Les premières orientations données à cette Conférence par les institutions européennes marquent une nette évolution sémantique : on parle désormais sans détours de la « participation » des citoyens à la formation des politiques européennes. Le document de la Commission européenne sur la Conférence² est très clair : il s'agit de « promouvoir de nouvelles formes de participation des citoyens », venant « compléter la démocratie représentative ».³

Ce n'est évidemment pas la première fois que des documents officiels mentionnent de faire participer les citoyens à la construction du projet européen. Mais l'Union européenne, à la fois démocratie représentative en construction et œuvre diplomatique délicate, a souvent préféré les termes plus prudents de « dialogue », de « consultation » ou « d'association », sans toujours clarifier la frontière floue qui sépare ces domaines de celui de la communication du projet européen qui doit justifier sans cesse ses actions et sa propre existence.

L'Union a certes avancé dans le domaine de la participation citoyenne. Outre la référence à un droit à la participation dans le Traité de Lisbonne, la multiplication des consultations et dialogues citoyens ces dernières années marquent une évolution notable, louable et riche d'enseignements. Pour autant, dans la pratique, les institutions européennes ont rarement franchi le Rubicon de la participation. En effet, ce terme renvoie à la notion souvent mal comprise de « démocratie participative », elle-même régulièrement associée à l'idée de « démocratie délibérative ».

Ces notions relativement récentes – nées respectivement dans les années 1960 et 1980 – relèvent, comme le souligne le spécialiste Loïc Blondiaux, d'une même « intention première » : compléter l'arsenal institutionnel de la démocratie représentative par des lieux où le déploiement d'une délibération démocratique élargie est possible, où la participation du plus grand nombre aux choix collectifs est encouragée. C'est donc un mouvement qui vise, comme Loïc Blondiaux le formule, à institutionnaliser la participation des citoyens « ordinaires » aux décisions politiques sous d'autres formes que la simple désignation des élus.⁴

L'emploi du terme « participation » à l'échelle européenne, honore et oblige les Européens. Il les honore car **l'Union européenne pourrait être le premier espace politique international à réinventer la pratique démocratique en conjuguant représentation et participation de façon innovante et engageante**. Il les oblige car il implique de ne pas s'arrêter au milieu du gué et de prendre au sérieux les signaux faibles de

1. Évoquée par le Président Emmanuel Macron dans une [tribune publiée en mars 2019](#), l'idée d'une Conférence sur l'Avenir de l'Europe associant étroitement les citoyens européens) a été ensuite [portée par la Présidente](#), Ursula von der Leyen. Voir également, [la lettre de mission](#) adressé à la Vice-présidente en charge de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, Dubravka Šuica.

2. VON DER LEYEN U. 2020. *The Commission's contribution to shaping the Conference on the Future of Europe*, communication, 22 janvier 2020, Bruxelles.

3. La [résolution du Parlement européen](#) invite à associer plusieurs agoras citoyennes à la Conférence, utilisant également de manière très explicite des références à des formats participatifs et délibératifs.

4. BLONDIAUX L. 2007. « [La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique](#) ». *Mouvements*. Vol. 2, n° 50, p. 118-129.

nos démocraties actuelles. Il signifie aussi investir l'argent public dans des démarches participatives qui ont du sens pour des citoyens désormais informés de façon à la fois continue et cloisonnée, sceptiques par rapport aux formes plus traditionnelles de la représentation et exigeants sur leurs résultats.

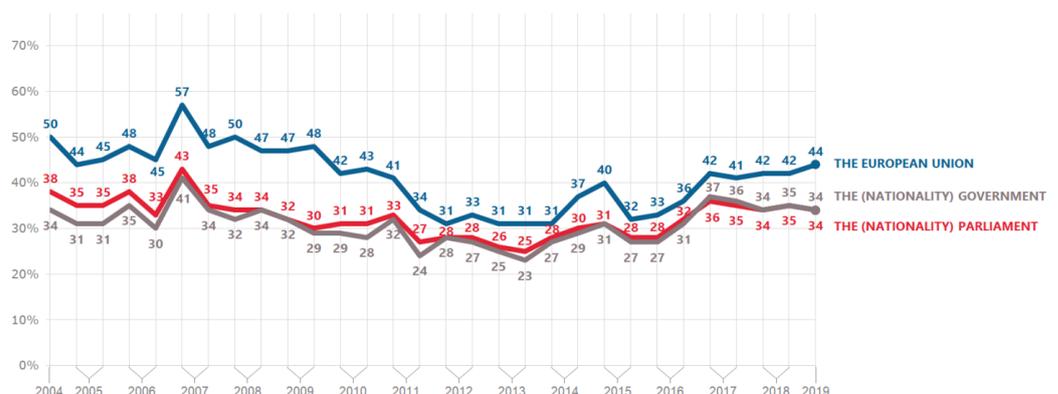
Revenant sur le constat de l'essoufflement de nos démocraties représentatives, ce *policy paper* souhaite, avec l'humble regard d'une praticienne, proposer des pistes de réflexion et d'action pour le développement d'une démocratie européenne participative et délibérative qui soient les plus opérationnelles possibles. Il lance aussi un cri d'alerte : **aujourd'hui, « l'urgence démocratique » a la même acuité que l'urgence climatique.** L'heure n'est plus ni au débat de chapelles entre experts ni à la micro-expérimentation : les problématiques sont connues, les expériences ont livré leurs enseignements et les outils existent. Il s'agit maintenant d'avancer et d'opérer à une échelle plus ambitieuse, en prenant la mesure des enjeux (1), en tirant les leçons des expériences passées (2) et en soulevant les questions pertinentes pour penser la suite (3).

1 ■ PRENDRE LA MESURE DES ENJEUX

1.1. L'essoufflement de la démocratie représentative et la montée du néo-populisme

On peut débattre à l'infini de la « crise de la représentation » : est-elle réelle ? Plus forte qu'avant ? À quand remonte-t-elle ? Les phénomènes étudiés ne sont pas nouveaux. La sous-représentation des classes populaires dans les assemblées représentatives, l'éloignement d'une partie des électeurs qui boudent les urnes, en particulier dans les milieux plus précaires, ruraux, « périphériques », distants des services publics et l'identification d'un noyau plus dur d'abstentionnistes sont des éléments analysés depuis longtemps par les politologues. Pierre Rosanvallon écrivait déjà en 2006 dans *La Contre-démocratie* que « l'érosion de la confiance des citoyens dans leurs dirigeants et dans les institutions politiques est l'un des phénomènes qui a été le plus étudié depuis vingt ans par la science politique ». ⁵ Et cette tendance, comme le rappelle le graphique ci-dessous issu des enquêtes Eurobaromètre biannuelles, s'est installée depuis cette date. ⁶

GRAPHIQUE 1 ■ Taux de confiance en l'UE 2004 et 2019



Source : Eurobaromètre

⁵ ROSANVALLON P. 2006. *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Le Seuil.

⁶ Pour des données récentes sur la confiance des citoyens dans les institutions représentatives, voir également ALGAN Y., BEASLEY E., COHEN D. et al. 2019. *Les Origines du populisme. Enquête sur un schisme politique et social*. Paris : Le Seuil.

Même s'il convient de noter que la confiance dans l'Union européenne est, en moyenne, supérieure à celle accordée aux institutions nationales, le problème est d'autant plus prégnant à l'échelle européenne que les citoyens sont plus éloignés du pouvoir et les institutions moins connues.⁷ Le biais élitiste de la participation citoyenne y est donc plus marqué. À cela s'ajoute le phénomène que les chercheurs ont appelé « la fin du consensus permissif » mis en évidence par les enquêtes d'opinion au moment de la ratification du Traité de Maastricht⁸ : au soutien citoyen flou, peu informé mais réel et aux objectifs de paix de l'Union européenne s'est substitué une forme d'euroscpticisme plus exigeant ou, *a minima*, une indifférence désenchantée à mesure que le projet européen s'étendait à des domaines plus durs de souveraineté ou qui touchaient la vie des gens.⁹

Peu importe que l'on croie, comme l'auteur de ces lignes, que le caractère inclusif de nos démocraties est la condition de leur solidité, que l'on porte ou non une vision égalitaire de la société. Le fait incontestable est qu'**aujourd'hui la remise en cause des élites et l'instrumentalisation d'un discours qui oppose le peuple et leurs représentants forment le trait commun et le terreau dans lequel se développent les partis dits « néo-populistes »**. Ni le populisme ni les partis extrêmes ne sont des phénomènes inédits dans l'Union européenne mais leur résurgence sous de nouvelles formes, leur montée en puissance et la diffusion de leur discours souvent haineux doivent alerter les bâtisseurs de cette Union conçue comme l'institutionnalisation de démocraties pacifiées.¹⁰

On entend des soupirs de soulagement lorsque telle ou telle élection a permis de « contenir » la montée de certains de ces partis. La hausse de la participation aux élections européennes de 2019 couplée avec le score contenu de plusieurs partis extrêmes ont provoqué un tel soulagement, compréhensible mais en partie erroné. Un regard sur les vingt dernières années est beaucoup moins clément. De nombreuses études en témoignent. On peut citer par exemple celle du *Guardian* réalisée par une trentaine de politologues dans 31 pays montrant que **le vote pour ces partis néo-populistes a triplé en vingt ans** : ils représentaient 7% en 1998, aujourd'hui il s'agit du vote d'un électeur sur quatre.¹¹

7. Même si les résultats s'améliorent, les enquêtes Eurobaromètres démontrent, d'année en année, le peu de connaissances que les citoyens ont du fonctionnement de l'Union. Mesurant la connaissance objective à travers trois questions factuelles, l'enquête du printemps 2019 indiquent que seuls 22% des répondants parviennent à donner les trois bonnes réponses. Si les chiffres sont plus élevés lorsqu'il s'agit de la connaissance subjective, le sentiment de ne pas comprendre le fonctionnement de l'UE reste dominant chez les catégories précaires (51% chez les personnes ayant des difficultés la plupart du temps à payer leurs factures) et peu diplômées (55% chez les personnes ayant arrêté leurs études à 15 ans ou moins).

8. La relation entre les citoyens et l'Union européenne a fait l'objet de nombreux travaux académiques, fondés notamment sur l'analyse issue des enquêtes Eurobaromètres. Pour un recensement de ces travaux, voir par exemple BERTONCINI Y. & CHOPIN T. 2010. *La Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*. Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz, où les auteurs rappellent que l'on doit l'expression « consensus permissif » à Ronald Inglehart (1970) et son application à l'UE à Leon Lindberg et Stuart Scheingold (1970). Voir également BELOT C., MAGNETTE P. & SAURUGGER S. 2008. *Science politique de l'Union européenne. Études Politiques*. Paris : Economica. Ou BELOT C. & CAUTRES B. 2006. *La Vie démocratique de l'Union européenne*. Paris : Documentation française.

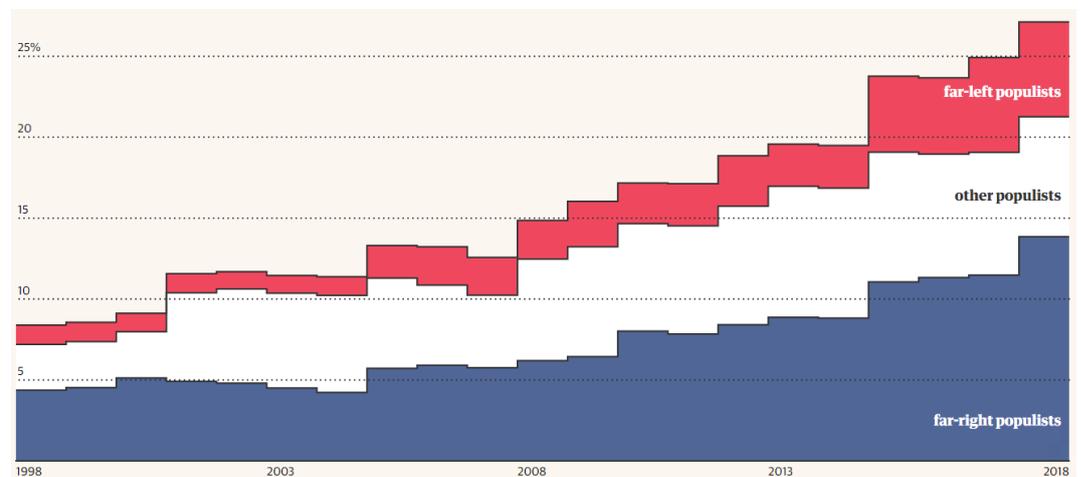
9. L'analyse de l'opinion publique européenne s'est encore développée au moment des « non » français et néerlandais au Traité Constitutionnel européen en 2005 (voir notamment RICARD-NIHOUL, G. 2005. « Le 'Non' français du 29 mai 2005 : comprendre, agir », *Rapport n°44*, Paris : IJD.)

10. Sur le néo-populisme, voir notamment REYNIÉ, D. 2013. *Les Nouveaux Populismes*. Paris : Pluriel.

Sur la montée des partis anti-systèmes de la gauche radicale et de la droite populiste, voir également ALGAN, Y. et al. 2019. *Les Origines du populisme (op. cit.)*. L'ouvrage met également en avant la baisse de la confiance interpersonnelle chez les partisans de ces partis.

11. LEWIS P., CLARKE S., BARR C. et al. 2018. "Revealed: one in four Europeans vote populist". *The Guardian*. 20 November 2018.

GRAPHIQUE 2 ■ Part globale des votes populistes en Europe, 1998 à 2018.
Part des voix combinées par an pour 31 pays, comme lors des dernières élections législatives



Source : The Guardian, 2018

Et lorsque ces partis sont arrêtés dans leur progression, a-t-on vraiment mesuré à quel prix ? La « porosité des lignes rouges » est un autre point urgent de vigilance démocratique. Sous couvert de lutter contre les extrêmes, de nombreux partis dits « mainstream » ont, en réalité, adopté une grande partie de leur discours, beaucoup de digues ont sauté, et l'on mesure cette porosité à l'aune de l'indifférence avec laquelle ces références partagées semblent avoir pénétré l'espace public.

Il ne s'agit pas ici de s'alarmer de l'europhobie que revendiquent le plus souvent ces partis national-populistes. On peut la déplorer en tant qu'europhile, s'émouvoir de son anachronisme dans un monde globalisé, s'attrister du constat que le discours nationaliste¹² puisse enflammer encore une partie de la jeunesse, malgré les horreurs qu'il a causées au XXe siècle, et du risque d'une érosion de la mémoire collective. Mais la contestation du projet d'intégration européenne ne va pas à l'encontre des valeurs démocratiques de l'Union. Il fait même partie de la liberté d'expression démocratique.

Mais jusqu'où va cette liberté d'expression ? On parle aujourd'hui de « démocraties illibérales » comme si le système démocratique pouvait être dissocié de sa composante libérale : état de droit, contre-pouvoirs, institutions indépendantes, protection des minorités, droits fondamentaux, libertés individuelles.¹³ Peut-être même devons-nous également être vigilants sur cette perception parfois répandue – mais, selon nous, largement infondée – d'un « libéralisme antidémocratique » qu'incarnerait l'Union européenne, comme nous y invite Yascha Mounk.¹⁴

L'objet n'est pas de prétendre ici contribuer à ce débat philosophique mais de s'en tenir aux textes qui unissent les États membres de l'Union : les Traités européens et la Charte des droits fondamentaux. Ceux-ci portent une vision européenne de la démocratie, respectueuse des libertés individuelles et qui lutte contre toute forme de discrimination ; une démocratie ouverte, inclusive, solidaire, fondée sur

¹². À distinguer bien évidemment des formes de patriotisme. Le sentiment d'identité nationale n'est évidemment pas incompatible avec le projet d'intégration européenne. Voir notamment RICARD-NIHOUL G. 2012. *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*. Éditions Larcier.

¹³. Sur les liens qui unissent démocratie et libéralisme politique, voir notamment l'article – dont celui-ci n'est que le prolongement – CHOPIN T. 2019. « 'Démocratie illibérale' ou 'autoritarisme majoritaire' ? Contribution à l'analyse des populismes en Europe ». *Policy paper n°235*, Paris : IJD.

¹⁴. MOUNK Y. 2018. *Le Peuple contre la Démocratie*. Paris : Éditions de L'Observatoire.

l'État de droit et l'équilibre des pouvoirs.¹⁵ Comme le souligne Thierry Chopin, « amputée de son principe de limitation et de modération du pouvoir, la démocratie illibérale est en réalité un écran de fumée masquant l'évolution vers un 'autoritarisme majoritaire' ».¹⁶

Le discours identitaire excluant, notamment à l'égard des minorités religieuses, la mystification d'un peuple « pur » qui serait abîmé par des « invasions » migratoires et le multiculturalisme, les risques de régression sur les droits des minorités ou sur la place de la femme dans nos sociétés, mettent en danger l'État de droit et la démocratie qui sont les piliers de l'Union européenne, tels qu'écrits noir sur blanc dans les Traités. L'enjeu est donc bien celui d'une bataille culturelle et d'une **défense sans relâche d'une vision de la démocratie qui n'est pas seulement la règle électorale de la majorité mais un ensemble de valeurs, dont celles fondamentales que sont l'État de droit et le respect de la Charte européenne des droits fondamentaux.**

1.2. Faire vivre la démocratie libérale européenne par la participation citoyenne

Il existe donc aujourd'hui une « urgence démocratique » qui doit nous rendre vigilants. Répéter inlassablement ce qu'est la démocratie libérale européenne et à quel point elle est consubstantielle au projet d'Union européenne est une obligation mais la « faire vivre » relève de l'urgence. Pour cela, bien sûr, la lutte contre les inégalités sociales reste le socle d'un vivre ensemble lui-même fondement de nos démocraties et l'Union européenne ne doit plus se dérober au rééquilibrage de ses politiques vers les volets sociaux et environnementaux de son développement, comme l'ambitionne le Green Deal.

Mais le sujet de ce papier renvoie à une autre priorité : « l'impérieuse nécessité », pour reprendre les mots de Pierre Rosanvallon, « de prolonger la démocratie d'autorisation par une démocratie d'exercice, celle-ci ayant pour objet de déterminer les qualités attendues des gouvernants et les règles organisant leurs relations avec les gouvernés ».¹⁷ Les chantiers sont multiples : ceux touchant à la transparence de l'action publique et à la qualité de l'information sont immenses. Celui de la participation citoyenne en est un autre tout aussi essentiel, pour au moins trois raisons fondamentales.

La première réside dans la nécessité d'articuler une réponse à la crise de la représentation qui soit à la hauteur de la menace que représente le discours populiste en la matière. À une démocratie représentative qui serait déconnectée du peuple, sclérosée, bureaucratique, dispendieuse, les néo-populistes opposent une démocratie directe, référendaire, vivante, charnelle, celle, économe, du « bon sens populaire ». Il faut bien sûr sans relâche s'opposer à cette vision d'une démocratie représentative hautaine et sans âme : les représentants sont élus par le peuple. Ce sont des hommes et des femmes, des pères, des mères, des citoyens, et leur engagement est souvent réel et ingrat. Permettre aux élus de mettre en œuvre le programme sur la base duquel ils ont été élus est la condition nécessaire du retour d'un cercle de confiance plus vertueux. Mais cette condition n'est plus suffisante. Il devient indispensable, afin de ne pas rejeter le système représentatif par lucidité sur ses limites, de **développer un discours alternatif à cette dichotomie démocratie représentative vs. expression directe du peuple.** Ou, pour faire un raccourci, élection vs. référendum. Il existe un espace entre ces deux pôles qui est la démocratie participative et délibérative. Elle a aujourd'hui son histoire, ses codes, ses méthodologies, ses expérimentations, depuis le niveau local jusqu'au transnational, en passant par le national. Il est temps de les faire mieux connaître et de montrer à quel point leur utilisation vient utilement compléter

¹⁵. Voir entre autres, les articles 2 et 6 du Traité sur l'Union européenne.

¹⁶. Voir note 12.

¹⁷. ROSANVALLON P. 2015. *Le Bon Gouvernement*. Paris : Le Seuil, p. 21.

et enrichir les mécanismes de représentation, en donnant aux citoyens des leviers pour influencer la décision politique en dehors des moments de vote.

La deuxième raison en faveur de la participation citoyenne relève de la capacité d'adaptation de nos démocraties à l'ère contemporaine. Il est en effet difficile de concevoir que le principe d'un vote épisodique pour choisir des représentants puisse suffire à des citoyens soumis à un flux perpétuel d'information, enfermés dans les bulles que crée l'usage des réseaux sociaux, souvent dépourvus des outils pour distinguer le vrai d'un faux devenu levier de manipulation, ou tout simplement éloignés de la Cité par leur situation de précarité ou leur désenchantement vis-à-vis « du politique ». Pour ceux qui utilisent les nouvelles technologies, les faits montrent aujourd'hui qu'elles peuvent amener le meilleur comme le pire et qu'il devient urgent de **transformer ce champ informel de « connexion perpétuelle » en un espace plus formel de « citoyenneté engagée et active »**. Pour ceux qui se sentent éloignés de tout, politique comme technologies, les rapprocher de la vie publique nécessite d'admettre que le système représentatif n'a pas, depuis des décennies, su apporter à lui seul la réponse adéquate et qu'il faut oser l'innovation démocratique. Ces espaces d'innovation et de citoyenneté active doivent notamment permettre une chose essentielle : remettre la délibération au centre du fonctionnement de nos démocraties. La démocratie délibérative est le pendant indissociable des nouvelles formes de participation citoyenne. Ce que James Fishkin et Robert Luskin ont défini comme « la considération sérieuse des arguments et contre-arguments pour et contre des alternatives de politiques publiques »¹⁸ est l'essence même de la pratique démocratique et cette délibération est d'autant plus indispensable qu'elle est fortement appauvrie par ces phénomènes de bulles virtuelles, de fausses informations et d'éloignement des citoyens, évoqués ci-dessus.

La troisième raison pour développer la démocratie participative est liée à l'indispensable renforcement des espaces démocratiques transnationaux qui doivent devenir le pendant des lieux de pouvoirs politiques et économiques dans un monde globalisé. L'Union européenne est, à cet égard, un laboratoire extraordinaire, et la démocratie européenne la potentielle pionnière des formes futures de démocratie transnationale. Son développement a cela de fascinant que **l'UE doit en même temps renforcer les mécanismes traditionnels de la démocratie représentative à l'échelle européenne** – ce qu'elle a fait, de manière assez impressionnante depuis ses origines, notamment en renforçant les pouvoirs du Parlement européen – **et répondre aux limites de ceux-ci à travers des instruments de démocratie participative**, conjuguant dimensions nationale et transnationale. C'est donc un champ potentiel d'innovation extraordinaire permettant de répondre en même temps à deux impératifs d'évolution de nos démocraties : conjuguer le national et le transnational, d'une part, la représentation et la participation, d'autre part.

La démocratie participative – et son pendant indissociable qu'est la démocratie délibérative – n'est plus une option sympathique pour colorer la démocratie représentative, elle est devenue la condition de sa survie. Et tout comme la démocratie représentative doit continuer à se renforcer à l'échelle européenne, son pendant participatif doit aussi se déployer, avec cette dimension innovante et fondamentale pour l'avenir de nos démocraties qu'est le dialogue citoyen transnational. Et surtout aujourd'hui avec un impératif : celui d'avoir un impact sur la formation des politiques publiques, celui de passer du *listening* (l'écoute) au *policy shaping* (façonner les politiques). En bref, de penser une articulation entre représentation et participation qui soit mutuellement bénéfiques.

¹⁸ Voir également « La démocratie ce n'est pas seulement une question d'élections, d'organisation des pouvoirs publics, c'est aussi de plus en plus une question de délibération » dans l'article ROSANVALLON P. 2005. « [Les sociétés doivent avoir un pouvoir de délibération](#) ». *Alternatives internationales*, n°24, 1er mai 2005.

2. TIRER LES LEÇONS DES EXPÉRIENCES PASSÉES

Bien que déjà inscrit dans les Traités, le mot « participation » semble, comme nous l'avons vu, avoir fait sa place dans le jargon européen usuel. Il est vrai que la démocratie participative a plutôt le vent en poupe. Elle est perçue par un nombre croissant de dirigeants locaux, nationaux et européens comme un complément incontournable pour une démocratie représentative en crise et soumise à de nombreuses pressions, dont la montée de partis populistes anti-élites et des mouvements populaires comme celui des Gilets jaunes en France. Le recours plus fréquent aux méthodes participatives, comme l'a illustré en France l'organisation consécutive des Consultations citoyennes sur l'Europe, du Grand Débat et de la Convention citoyenne sur le climat, est une bonne nouvelle : plus souvent utilisée et à plus grande échelle, la démocratie participative prend une place plus significative et plus inclusive.

Pour autant, quelquefois par cynisme mais le plus souvent par méconnaissance théorique et pratique de ces outils participatifs, les acteurs politiques, institutionnels ou associatifs qui les portent peuvent malmener ces démarches, affaiblir leur rigueur et leur portée et, *in fine*, ne pas résoudre ou, pire, renforcer le sentiment de défiance des citoyens qu'elles cherchent à amoindrir. À l'échelle européenne, s'ajoute à cette problématique celle de la diversité des cultures nationales et locales en la matière et la nécessité d'intégrer une dimension transnationale et interculturelle aux expériences participatives qui soit fidèle à la devise européenne, « unis dans la diversité ».

Plutôt que de réinventer la roue en la matière, se pencher sur l'existant et en tirer les leçons pour l'avenir paraissent être des étapes préalables indispensables. Les institutions manquent souvent de mémoire lorsqu'il s'agit d'associer les citoyens à la prise de décision. Beaucoup d'initiatives intéressantes ont pourtant vu le jour, souvent imparfaites, mais riches d'enseignements.

2.1. Les Traités européens : dialogue civil et initiative citoyenne

L'approche pragmatique de la participation à l'échelle européenne démarre, comme pour sa dimension philosophique, par le « contrat de mariage » des États membres : les Traités qui fondent l'Union européenne. Or, sur ce point, **les articles 10 et 11 du Traité sur l'UE ne prévoient rien de moins qu'un droit à la participation** : « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union », auquel s'ajoute l'idée que « les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens ».

Pour comprendre ce que cela veut dire au-delà, bien sûr, de l'élection des représentants au Parlement européen, il faut se référer à l'article 11 qui prévoit, pour tenter de schématiser, trois types de lien entre les institutions européennes et les citoyens.

Le premier niveau passe par la société civile organisée : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile », tandis que la Commission se doit de procéder à « de larges consultations des parties concernées ». Cette dimension consultative tourne surtout autour de la mobilisation des « parties prenantes » aux politiques euro-

peennes, en particulier celles qui se sont fédérées à Bruxelles.¹⁹ Comme le rappelle Alberto Alemanno, à l'instar d'autres instruments comme le droit de pétition au Parlement européen ou le droit de plainte auprès de l'Ombudsman, les consultations de la Commission restent en effet assez méconnues et peu utilisées par le grand public.²⁰ Le caractère consultatif implique également que la contribution citoyenne ne soit pas contraignante pour l'institution qui reste libre de s'en inspirer ou non.

Autre type de lien, un paragraphe de l'article 11 susmentionné concerne le droit d'initiative citoyenne européenne (ICE), instrument très innovant à l'échelle internationale, qui a fait l'objet de nombreux commentaires, auxquels nous renvoyons car il n'est pas l'objet de cet article.²¹ Notons simplement ici que, s'il existait une échelle de la participation au niveau européen,²² l'ICE pourrait figurer à l'autre extrême du spectre par rapport aux consultations publiques. Ainsi, elle est un des rares instruments de l'Union qui prévoit un mécanisme contraignant de réponse de la part des institutions. Pour autant que la demande citoyenne porte sur un des domaines de compétence de l'Union, la Commission européenne doit en tenir compte et apporter une réponse justifiant son action ou son inaction. Le système est en cours de réforme pour augmenter son efficacité mais quelques initiatives citoyennes ont déjà été finalisées et l'une d'entre elles a eu un impact législatif dans le domaine de l'eau.²³

Dans ce *policy paper*, nous allons parler de la mise en œuvre d'une partie moins « codifiée » de l'article 11, à savoir le passage qui prévoit que « les institutions donnent par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives, la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union ». Cette clause se traduit par des initiatives et des instruments que l'on peut classer en trois catégories, en fonction de leur degré d'innovation et de l'impact qu'ils ont eu sur la prise de décision, depuis les dialogues citoyens jusqu'aux panels tirés au sort, en passant par l'expérience des consultations citoyennes sur l'Europe.

2.2. Les dialogues citoyens

Lancés dès 2013 par la Commissaire européenne Viviane Reding, en charge de la communication et de la citoyenneté, les dialogues citoyens se voulaient des moments simples de débat et d'échanges directs entre un Commissaire européen et le grand public. L'idée était d'organiser ces rencontres sous la forme de questions-réponses sans tabou avec les participants, à chaque déplacement d'un Com-

¹⁹. Depuis 2015, à travers son programme pour une meilleure réglementation, la Commission européenne a tenté de rationaliser la contribution du public aux différentes étapes de la formation des politiques européennes à travers la plateforme « [Donnez votre avis](#) ». Voir l'analyse des premiers résultats des efforts de consultation du programme "Better regulation" par la Commission. De nombreux travaux académiques concernent aussi ce volet consultatif.

Voir par exemple QUITTKAT C. & FINKE B. 2008. "The EU Commission consultation regime". In KOHLER-KOCH B., BIÈVRE D. & MALONEY W. (eds.) *Opening EU-governance to civil society: gains and challenges*. Mannheim: Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), p. 183-222.

Ou ROSE G., VAN KEULEN I. & AICHHOLZER G. "Formal agenda-setting (European level)". In HENNEN L., VAN KEULEN I., KORTHAGEN I. *et al.* 2020. *European E-democracy in practice*. New York: Springer.

²⁰. ALEMANNI A. 2020. "Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections". *German Law Journal*. Vol. 21, n°01. Cambridge: University Press.

Voir aussi RUSSACK S. 2018. *Pathways for Citizens to engage in EU policymaking*. CEPS Policy Insights N°2018/14.

²¹. Voir par exemple l'article HIERLEMANN D. & HUESMANN C. 2018. "More Initiative for Europe's Citizens". *Policy brief*, Gütersloh: Fondation Bertelsmann.

²². Les expériences participatives à l'échelle européenne restent aujourd'hui trop expérimentales pour pouvoir s'aventurer dans une véritable graduation du type de celle proposée par Sherry Arnstein en 1969 mais il est intéressant de s'y référer car elle est aujourd'hui une référence. Arnstein propose huit niveaux de participation : manipulation, thérapie, information, consultation, implication, partenariat, délégation de pouvoir, contrôle direct, la participation devenant « effective » lorsqu'on arrive au niveau du partenariat.

²³. Initiative citoyenne européenne. 2012. « [L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise !](#) ».

missaire dans un État membre, dans des lieux publics locaux (mairies, salles des fêtes, etc.) et qu'elles soient couvertes par des médias de la région.

Organisées par les Représentations de la Commission européenne dans les États membres, en lien avec une équipe dédiée au siège, celles-ci ont pu imaginer diverses méthodologies pour ces dialogues, notamment pour tenter de toucher au-delà des « initiés ». En France, plusieurs méthodologies ont été testées pour aller vers un public le plus divers possible, par exemple à travers des partenariats avec des organisations s'adressant à des personnes plus éloignées des questions européennes (Secours catholique, Secours populaire, Comités de quartiers, etc.) ou par le biais de stands installés dans des lieux très passants pour interpeller et susciter un intérêt pour le dialogue sur l'Europe (« faire venir l'Europe aux citoyens » plutôt qu'attendre une situation inverse qui a du mal à se réaliser).

Un autre enjeu résidait dans la nécessité de créer les vraies conditions d'un dialogue en proposant aux potentiels participants de prendre part à des sessions préalables leur permettant de s'informer, de préparer des questions ensemble et de venir les poser par le biais de vidéos ou en direct. Toutes ces expériences de dialogues ont été renforcées par une présence sur les réseaux sociaux permettant à une audience plus large de participer. Des formules de « facebook live » ont également été testées. Plus récemment, la Commission européenne s'est lancée dans des dialogues plurinationaux dans des régions transfrontalières, avec l'aide des Centres d'information Europe Direct, ajoutant à ces dialogues une dimension transnationale et de la diversité.

Toutes ces expériences ont permis une meilleure incarnation de la Commission européenne et une plus grande proximité avec les citoyens, souvent au-delà des capitales. **La volonté de la Commission Juncker de multiplier leur nombre s'est traduite de manière très réelle : d'une cinquantaine de dialogues en 2015, on en compte 1800 aujourd'hui.**²⁴ La Commission von der Leyen compte poursuivre dans cette voie en prévoyant que tous les membres de la Commission doivent aller au moins une fois dans chaque État membre dans la première moitié de leur mandat. Des dialogues ont également été organisés par le Comité européen des régions et se sont ajoutés à ces efforts visant à rapprocher les institutions des citoyens.

Si des rapports de ces dialogues ont été réalisés régulièrement et si celles-ci ont certainement permis aux Commissaires d'écouter, sans filtres, les préoccupations des citoyens, les dialogues citoyens de la Commission ne prévoient pas de véritable système de *reporting* capable de collecter précisément les attentes citoyennes. Ceci n'est pas nécessairement un problème si cela est clairement établi et assumé, comme l'a fait par exemple Alessandro Giordano dans un article réalisé pour une publication du Comité européen des régions²⁵ présentant les dialogues transnationaux comme de l'éducation civique plutôt que de la démocratie participative.

À l'échelle européenne, comme développé ci-dessous, le sentiment d'appartenance à une identité commune est faible et vouloir renforcer ce lien peut être un objectif en soi, tout comme le simple apprentissage d'une citoyenneté européenne active. On peut aussi légitimement vouloir s'appuyer sur ce type de débat pour communiquer sur l'action européenne ou informer sur les droits des citoyens européens. Cependant, ces dialogues citoyens ont parfois été présentés comme des instruments permettant à la Commission d'entendre et de s'inspirer directement des préoccupations des citoyens, donnant le sentiment qu'ils pouvaient s'apparenter à un instrument de démocratie participative, ce qu'ils ne sont pas ou pas encore. Des réflexions sont en cours à la Commission pour essayer de consolider ces dialogues citoyens, qu'ils soient plus en lien avec l'agenda législatif et qu'ils aient plus d'impact direct sur les politiques européennes.

²⁴. Voir le document réalisé par la Commission européenne pour le Conseil européen de Sibiu en mai 2019 qui recensait déjà 1600 dialogues : "Citizens' dialogues and citizens' consultations. Key conclusions".

²⁵. Comité européen des régions. 2019. *From local to European : putting citizens at the centre of the EU agenda*, p. 65.

2.3. Les consultations citoyennes

Proposées par le Président Emmanuel Macron, les consultations citoyennes sur l'Europe qui ont eu lieu d'avril à octobre 2018 dans 26 États membres (l'Italie devait théoriquement en organiser mais ne l'a finalement pas fait ; d'autres États membres comme la Hongrie ont participé tout en étant assez sceptiques par rapport à la démarche) ont été un peu plus loin que les dialogues, au moins de trois façons.

Leur intérêt est, tout d'abord, d'avoir été pensées comme une expérience interinstitutionnelle à l'échelle européenne. En effet, généralement, chaque institution (Commission, Parlement, Comité européen des régions, Comité économique et social européen) a tendance à lancer ses propres expériences de consultation des citoyens, de manière souvent non coordonnée. Si cela peut avoir du sens pour l'institution, cela n'en a malheureusement absolument pas pour les citoyens. Ceux qui sont quelque peu familiers des arcanes de l'Union européenne souhaitent se prononcer sur le projet européen dans sa globalité quand ceux – la grande majorité – qui ne comprennent guère le fonctionnement des institutions européennes ne les distinguent pas clairement les unes des autres.

Les Consultations ont émané du Conseil (Conseil affaires générales et Conseil européen) – ceci est, en soi, une évolution intéressante car cette institution au fonctionnement essentiellement diplomatique est sans doute la plus éloignée de la culture participative – mais ont impliqué l'ensemble des institutions d'une manière ou d'une autre : la Commission européenne a réalisé la consultation en ligne et mobilisé son instrument de dialogue citoyen dans la plupart des États membres ; le Comité européen des régions a versé au rapport final les éléments recueillis *via* son propre mécanisme de consultation, le Parlement européen a labellisé deux de ses événements « consultations » et le Comité économique et social européen a accueilli le panel citoyen européen (voir *infra*). Ces prémisses de coopération interinstitutionnelle méritent d'être poursuivies.

Le deuxième progrès engendré par les Consultations a résidé dans le fait que les États membres se sont mis d'accord sur un cadre commun pour leur organisation. Négocié parfois âprement, ce cadre méthodologique de référence était également le début d'une tentative de mieux coordonner les efforts. En particulier, il y était clairement énoncé que des actions devaient être menées pour toucher les publics les plus divers possibles, ce qui a mené de nombreux États membres à réfléchir à des formats innovants permettant d'atteindre cet objectif (consultations dans des prisons en France, dans des maisons de retraite au Portugal, dans des universités populaires en Allemagne, dans des villes moyennes en République tchèque, avec l'aide d'un réseau de la société civile en Espagne ou une plateforme en ligne innovante en Lettonie, etc.).²⁶

La troisième avancée est sans doute la plus intéressante, outre des éléments de méthodologie et de calendrier communs, **ce cadre de référence contenait surtout un objectif commun : celui de soumettre au Conseil européen de la mi-décembre 2018 le rapport de ces Consultations**. Cet objectif a donc eu deux conséquences : la première d'avoir obligé chaque État membre à mettre en place un système de *reporting* des consultations dans un format qui soit analysable pour être retranscrits dans un rapport national ; la deuxième d'avoir impliqué la rédaction d'un rapport européen sur la base de ces rapports nationaux.

La rédaction de ce rapport européen, qui paraît pourtant relever de l'évidence, n'a pas été simple, la Hongrie s'y étant opposée. C'est donc un rapport de la présidence autrichienne en exercice et de la présidence roumaine qui suivait qui a été publié. Sur la forme, ce n'était donc pas un rapport du Conseil en tant que tel, même si la différence pour les citoyens est sans doute proche de zéro. Sur le fond, il n'en reste pas moins que ce rapport existe et que, pour la première fois, l'institution du Conseil à son plus haut niveau, celui des chefs d'État et de gouvernement, s'est penché sur le résultat de consultations

²⁶. Consulter la page des [rapports nationaux des Consultations citoyennes](#).

citoyennes et qu'un lien très clair a été fait entre ce rapport et la définition de l'agenda stratégique des prochaines années.²⁷

On peut regretter cependant qu'un temps n'ait pas été identifié – le contexte du Brexit en Europe et des Gilets jaunes en France ayant bousculé les plans – pour expliquer aux citoyens comment, dans les faits, ces consultations citoyennes ont été prises en compte pour penser le nouvel agenda stratégique. Les consultations n'ont bien évidemment pas été l'unique source d'inspiration des chefs d'État et de gouvernement mais il est clair que l'accent qui était mis sur l'urgence d'une véritable transition écologique a été une des raisons pour lesquelles le sujet est monté dans l'ordre des priorités et a abouti à l'idée d'un « Green Deal » pour l'Europe.²⁸ Il serait opportun aujourd'hui de prendre ce temps d'explication avant le démarrage de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe. En France, un tel événement a été organisé à l'échelle nationale (le Grand Débat). Car, dans certains pays comme la France, repartir sur une nouvelle mobilisation de la société civile organisée, qui s'est beaucoup démenée pour les Consultations citoyennes, sans leur dire ce qui a été fait des résultats serait problématique.

Les Consultations citoyennes auraient d'autres volets à améliorer si elles étaient reproduites.²⁹ L'application du principe de subsidiarité qui consistait à laisser à chaque État membre la liberté d'organiser les Consultations à sa manière prenait en compte les spécificités de la culture politique et l'organisation géographique et administrative de chaque État. Vouloir appliquer de haut en bas une méthode unique aurait sans doute été difficile. Sans pour autant aller jusque-là, il aurait été possible et utile de penser un cadre de référence un peu plus contraignant dans lequel on aurait pu trouver, outre les principes et l'objectif commun, des prescriptions méthodologiques plus fortes qui auraient permis une plus grande comparabilité des résultats. De la même façon, la logique interinstitutionnelle a été poussée plus loin que d'habitude mais aurait pu l'être davantage en étant mieux anticipée.

2.4. Les panels citoyens

Sans être une initiative à part entière comme l'ont été les dialogues et les consultations, les panels citoyens ont été un format testé à diverses reprises et dans des cadres variés. Une des premières expériences date de la période post-référendums de 2005 (les non français et néerlandais au Traité constitutionnel) et du plan D (pour démocratie, débat, dialogue) lancé à l'époque par la Commissaire européenne Margot Wallström. Parmi celles-ci figurent, par exemple, le premier sondage délibératif pan-européen, mené par l'Institut Jacques Delors,³⁰ ou les Consultations citoyennes organisées par un groupe de fondations.³¹ Une expérience plus récente et très riche fut l'organisation d'**un panel citoyen européen pour préparer la consultation en ligne des Consultations citoyennes sur l'Europe**. Enfin, plusieurs dialogues ou consultations ont pris la forme de panels. Par exemple, pour les premiers, les panels plurinationaux organisés par la Fondation Bertelsmann et la Commission européenne³² ou,

²⁷ Les [conclusions du Conseil européen de décembre 2018](#) comportent un paragraphe dont le titre fait un lien direct entre les deux exercices (*Dialogues avec les citoyens et consultations citoyennes et préparatifs en vue du programme stratégique*) et une reconnaissance de la démarche assez forte par les Chefs d'État et de gouvernement.

²⁸ Cette affirmation est fondée sur une analyse empirique d'un point de vue interne aux institutions et pourrait difficilement être étayée par une analyse plus académique car il n'existe pas de document formel faisant le pont entre les remontées des consultations et l'agenda stratégique (à l'instar du rapport allemand qui comprend une partie explicite sur ce qui est pris en compte par le gouvernement). Lors de la rédaction du rapport des présidences autrichienne et roumaine, ce point a été cependant fortement discuté car la place qu'a pris ce sujet dans les remontées citoyennes a parfois étonné certains diplomates.

²⁹ Voir par exemple l'étude réalisée par STRATULAT C. & BUTCHER P. 2019. "[Citizens expect: Lessons from the European Citizens' Consultations](#)". *Discussion paper*, Brussels: European Policy Center.

³⁰ NOTRE EUROPE. 2007. "[Tomorrow's Europe – The first ever Pan-EU Deliberative Poll®](#)". Paris : IJD

³¹ Wikipedia, encyclopédie libre. "[European Citizens' Consultations](#)".

³² RENKAMP A. & HIERLEMANN D. 2019. *New ways to increase citizens' participation in Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

pour les secondes, les deux panels (à l'échelle nationale³³ et de la région Bourgogne) organisés en France lors des Consultations.

Le point commun entre ces expérimentations est la méthode de sélection des participants par tirage au sort.³⁴ On parle de « panels » citoyens car, suite à ce tirage au sort aléatoire, on applique à la sélection un certain nombre de critères démographiques (on « panelise ») visant à constituer un « mini-public » représentatif de la diversité sociologique du lieu géographique où se tiendra ce panel (européen, plurinational, national, régional, local, etc.). Cette méthode ajoute énormément à la forme représentative de nos démocraties en ce qu'elle est l'une des rares à pouvoir mobiliser des personnes potentiellement éloignées de la Cité. À l'échelle européenne, sa valeur ajoutée est amplifiée par le fait que la participation tend à y être plus difficile pour une population moins favorisée et éduquée, et donc moins internationale et moins mobile.

Tous ces panels n'ont pas abouti aux mêmes résultats en termes d'impact sur les politiques publiques. Ils se sont adaptés au cadre dans lequel ils ont évolué. Si les panels utilisés pour les dialogues citoyens sont passés un peu trop inaperçus, ceux menés dans le cadre des consultations en France ont été repris extensivement dans le rapport national. Le panel ayant eu le plus d'impact sur les politiques publiques est sans doute le panel européen organisé au début des Consultations citoyennes en mai 2018.³⁵ En effet, l'objectif de ce panel était d'élaborer, pendant deux journées et demies, les questions qui seraient posées en ligne à l'ensemble des Européens. Il est assez remarquable à cet égard que la Commission européenne ait choisi de reprendre le résultat du panel sans modifier une ligne du questionnaire élaboré.

Si la question de l'impact de ce type de mécanisme participatif se pose de manière générale, elle est encore plus flagrante pour des dispositifs reposant sur la technique du tirage au sort, plus coûteuse que la participation volontaire. Mais la qualité de ces dispositifs surpasse de loin l'ensemble des expériences de participation. Outre **la diversité du public que ces panels permettent de rassembler**³⁶ par rapport à d'autres techniques, la méthode de travail utilisée par les participants repose sur une dimension délibérative très poussée et, en général, particulièrement soignée afin d'être à la hauteur de l'engagement demandé aux citoyens que l'on a extrait de leur vie quotidienne habituelle pour un exercice qui leur est, à juste titre, présenté comme inédit. De nombreux formats sont possibles en fonction de l'objectif poursuivi mais la délibération citoyenne qui y est menée et l'intelligence citoyenne collective qui y est mobilisée conduisent de manière quasiment systématique – tous ceux qui ont eu la chance d'observer ce type de dispositif en conviennent – à un résultat d'une qualité remarquable.

À ces exemples de panels citoyens européens, il convient aujourd'hui d'ajouter les **expériences d'assemblées citoyennes tirées au sort et menées à l'échelle nationale**. Elles ont connu récemment un développement remarquable et permettent de tirer les enseignements d'expériences participatives à grande échelle, particulièrement pertinentes pour penser la participation au niveau européen.

³³ HIERLEMANN D. & DIEBOLD C. 2019. *Citizens' Consultations on Europe: French Citizens' Panel*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

³⁴ Sur le tirage au sort, voir par exemple, SINTOMER Y. 2011. *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*. Paris : La Découverte.

COURANT D. & SINTOMER Y. (dir.) 2019. « **Le tirage au sort au XXIe siècle** » dossier spécial, *Participations*. Vol. 23, n°1.

VERGNE A. 2011. *Kleros & Demos : la théorie du tirage au sort en politique au banc d'essai de la pratique de la Planungszelle et du jury citoyen*. Thèse en Science politique. Berlin: Freie Universität.

VAN REYBROUCK D. 2014. *Contre les Élections*. Paris : Babel.

³⁵ HUESMANN C. & HIERLEMANN D. 2018. *Evaluation Report: European Citizens' Panel on the future of Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

³⁶ Voir l'article RICARD-NIHOUL G. 2019. "Diversity and deliberation: why is random selection a promising path for citizens' participation in the European Union?". In Comité européen des régions. 2019. *From local to European: putting citizens at the center of the EU agenda*, p. 52.

Tout d'abord, il est évident que plus la participation européenne sera réussie, plus elle touchera un large public et récoltera de remontées citoyennes, ce qui impliquera de relever le défi de la rigueur de l'analyse. Le Grand Débat en France a été, à cet égard, une expérience instructive en ce qu'il a dû s'appuyer sur des techniques d'analyse, à la fois humaine et d'intelligence artificielle, permettant de synthétiser des millions de contributions en peu de temps. **Le Grand Débat a aussi été l'occasion d'expérimenter le tirage au sort à une échelle inédite** puisque 21 Conférences citoyennes régionales ont été organisées, ou plus exactement 13 Conférences régionales, 1 nationale pour la jeunesse et 7 en Outre-mer, ce qui a amené au recrutement aléatoire de 1400 personnes.

L'autre domaine d'apprentissage a été celui du choix de la méthode de tirage au sort. De nombreuses discussions ont eu lieu avec des experts et le Collège des garants du Grand Débat (cinq « sages » désignés par les principales institutions publiques françaises) pour, finalement, trancher en faveur d'une méthode de loterie par génération aléatoire de numéros de téléphone, ce qui présentait le grand avantage de pouvoir toucher des personnes non inscrites sur les listes électorales.³⁷

Le temps des assemblées citoyennes du Grand Débat était relativement court (une journée et demi). L'objectif était essentiellement de récolter le *gut feeling* des participants sur ce qu'ils considéraient comme enjeux prioritaires. Sans apport d'expertise ou de point de vue extérieur, la méthodologie reposait essentiellement sur la construction progressive d'une intelligence citoyenne collective³⁸ fondée sur le dialogue et la diversité de leurs propres expériences, l'apport d'information factuelle étant assurée uniquement par la présence de « vérificateurs de faits » disponible sur demande des participants.

D'autres formats d'assemblées citoyennes nationales ont également permis une expérimentation valeureuse sur la manière dont on intègre précisément l'expertise technique, la diversité des opinions et de leurs représentants, dans la réflexion citoyenne. De nombreuses expérimentations comme l'Assemblée constituante islandaise³⁹ ou le G1000 en Belgique⁴⁰ peuvent être citées. Les Assemblées citoyennes irlandaises, qui ont conduit à la réforme constitutionnelle, sont très régulièrement citées en exemples en ce qu'elles ont permis un dialogue citoyen pacifié, instruit et collectif avant de passer au caractère binaire du référendum sur des sujets aussi complexes.⁴¹ Enfin, la Convention citoyenne française sur le climat, fruit du Grand Débat, est un autre exemple significatif de la façon dont on peut confier à une assemblée profane un sujet *a priori* assez complexe pour aboutir à des mesures potentiellement d'ordre législatif.⁴² L'assemblée citoyenne qui a lieu en Écosse actuellement, posant notamment la question du type de pays qu'il conviendrait de construire après le Brexit, est aussi très prometteuse.⁴³

³⁷. Pour un guide pratique des panels citoyens, voir notamment MARCIN G. 2018 *Panels citoyens. Guide d'une démocratie qui marche*. Cracovie : Otwarty plan.

VERGNE A. 2018. *Citizens' Participation Using Sortition*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

³⁸. Sur l'intelligence citoyennes collective, voir notamment LANDEMORE H. 2013. *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton: University Press.

³⁹. Voir notamment LANDEMORE H. 2015. "Inclusive Constitution-Making. The Icelandic Experiment". *The Journal of Political Philosophy*. Vol 23, n°2, p. 166-191.

⁴⁰. Le G1000 est aussi à l'origine d'une innovation démocratique aujourd'hui expérimentée par la Communauté germanophone en Belgique d'un [conseil permanent de citoyens](#) venant accompagner les travaux du parlement.

⁴¹. Sur l'expérience irlandaise, voir par exemple FARRELL D. M. & SUITER J. 2019. *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

COURANT D. 2019. *Les Assemblées citoyennes en Irlande*. lavedesidees.fr.

⁴². Pour plus d'information sur l'expérience de la [Convention citoyenne pour le Climat](#), consulter la page éponyme.

⁴³. Site de l'[Assemblée citoyenne d'Écosse](#).

3 ■ SE POSER LES BONNES QUESTIONS

Lors des débats entre experts de la démocratie participative et délibérative, il n'est pas rare d'entendre défendre un modèle en particulier voire considérer que l'un est clairement supérieur à l'autre. Nous avons déjà évoqué la qualité des délibérations observées lors des panels tirés au sort, nous y reviendrons. Pour autant, la participation citoyenne reste une science humaine en construction, notamment depuis qu'elle se déploie à plus grande échelle et soulève, de ce fait, de nouveaux défis. C'est pourquoi, plutôt que de donner des modes d'emploi, ce *policy paper* essaye de lister les questions essentielles qu'il convient de se poser lorsqu'on se lance dans une démarche participative, et plus spécifiquement à l'échelle européenne. La liste n'est certainement pas exhaustive mais tirée d'une expérience très pratique de la mise en place de ce type d'initiative.

3.1. Quel est l'objectif?

3.1.1. De la communication au diptyque participation et information

L'Union européenne a longtemps été frileuse en matière de communication. La place prépondérante de la diplomatie dans la construction européenne, l'accent mis sur l'expertise économique et la volonté des États membres de garder le contrôle de la sphère publique et médiatique nationale ont pendant des décennies empêché la Commission européenne de développer de véritables stratégies et moyens de communication. Avec des budgets limités et une équipe dédiée moins expérimentée, les institutions européennes ont rarement joué « dans la cour des grands » en termes de communication. Les quelques avancées ont souvent été faites de façon timide voire masquée, comme si les institutions avaient du mal à revêtir les habits traditionnels de l'État-nation en utilisant la communication comme un outil de sa et de ses politiques.

La situation a heureusement changé et, aujourd'hui, les stratégies de communication sont plus assumées par les institutions. Les stratégies *corporate* pilotées par la Direction générale Communication de la Commission et rassemblant les budgets de différents services ont été plus professionnelles et percutantes tandis que la campagne de communication du Parlement européen pour les dernières élections européennes a osé utiliser des outils plus efficaces, qui ont sans doute apporté leur pierre à la hausse de la participation. Mais il reste des traces de ces réserves dans l'amalgame qui est fait entre ce qui relève de la communication et ce qui relève du dialogue citoyen. Sous l'étiquette « dialogue », on a souvent cherché à montrer ce que l'UE faisait de bien, partant du principe que si les citoyens étaient « mieux » informés, ils seraient plus pro-européens.

Dans un débat public, il est légitime que les Commissaires européens fassent valoir leur action mais il serait sans doute **utile que les institutions européennes fassent une distinction plus nette entre le domaine de la communication politique et le domaine de l'information citoyenne**, indispensable à l'exercice d'une citoyenneté active. L'objectif n'est certainement pas de diluer la première, bien au contraire. La Commission doit pouvoir assumer son rôle de communicante politique sans tabou. Elle est un organe politique et il est évident que le succès d'un gouvernement relève autant de l'action qu'il mène que de la manière dont il en parle. En même temps, il serait bénéfique de mieux dissocier cette fonction de celle du recours à la démocratie participative. En effet, pour en faire bon usage, il ne peut exister aucun doute sur le fait que l'ensemble des arguments d'une problématique soient exposés avec la plus grande neutralité possible et que l'apport d'expertise soit délié de considérations politiques ou idéologiques ou alternativement objectivé par la confrontation des idées.

Il existe cependant une obligation d'information, corollaire de la participation. En effet, il est difficile d'envisager des modes participatifs à l'échelle européenne sans mettre les citoyens en condition de participer avec les mêmes armes. Un socle de connaissances paraît indispensable pour permettre (le terme anglais *empower* n'a pas d'équivalent en français et est sans doute plus explicite) aux citoyens de se sentir en mesure de contribuer. Distinguer ce qui relève de l'information civique (et même de l'éducation, qui est un autre sujet mais tout aussi important) et ce qui ressort de la communication d'un programme politique serait un exercice à mener et qui pourrait faire passer la Commission européenne dans une autre ère, à la fois plus transparente et plus assumée. Mieux identifier les services qui organisent la participation citoyenne au sein de la Commission et l'information civique et mieux les distinguer de ceux qui traitent de la communication politique permettrait aussi de donner le signal clair de ce changement.

3.1.2. Du sentiment d'appartenance à l'impact sur les politiques

L'enjeu du bon usage des instruments de démocratie participative se pose évidemment à toutes les échelles de la démocratie, du local jusqu'à l'international. Et la question de l'impact véritable des démarches participatives sur la décision publique est un enjeu majeur à tous les niveaux : **les citoyens mobilisés doivent comprendre pourquoi ils l'ont été et à quoi va servir leur travail.** C'est une question d'*accountability* devenue fondamentale tant les enjeux et les attentes des citoyens sont grands. Pour autant, la question ne se pose pas exactement dans les mêmes termes au niveau européen.

Beaucoup d'encre a coulé pour savoir s'il existait un *demos* européen, s'il était possible ou souhaitable.⁴⁴ Et la question du soi-disant « déficit démocratique » de l'Union européenne s'est heurtée, sur ce sujet, à une pensée trop ancrée dans les réflexes nationaux, conduisant à n'imaginer le fonctionnement d'une démocratie que dans un espace public monoculturel et caractérisé par une relative proximité du lien avec les représentants. L'objet de cet article n'est pas de revenir sur ce débat mais il repose sur deux convictions qu'il convient de rappeler ici.

Tout d'abord, la globalisation des enjeux et des sphères de décision impose à la fois de penser les voies d'une démocratie transnationale et d'européaniser la démocratie locale et nationale. Ensuite, de nos jours, l'Union européenne est certes une démocratie qui continue à se construire mais elle est une démocratie : deux chambres législatives, le Conseil et le Parlement, co-décident. La première est composée de membres d'exécutifs nationaux issus d'élections et la deuxième est directement élue par les citoyens. Elle sera plus aboutie lorsque le Conseil votera également uniquement à la majorité. Il existe enfin une citoyenneté européenne et des droits y sont rattachés.

Sans rentrer plus loin dans ce débat, il faut cependant reconnaître que l'Union européenne a été confrontée aux mêmes problématiques de désenchantement démocratique et d'essoufflement de la représentation, alors qu'elle devait en même temps former et construire des citoyens européens. Et si l'exercice de cette citoyenneté n'a pas besoin d'un *demos* unique, elle a, comme dans tout ensemble politique quelle que soit son échelle, besoin d'un sentiment d'appartenance, d'une adhésion à un socle d'institutions et de valeurs communes et donc, également, d'un minimum de connaissances sur celles-ci.

C'est pourquoi, là où les démarches participatives de l'État-nation peuvent s'appuyer sur le présupposé de cette adhésion (même si elle relève généralement plus d'un inconscient collectif que d'une

⁴⁴. Voir par exemple le travail de NICOLÁIDIS K. 2012. "The Idea of European Democracy". In DICKSON J. & ELEFTHERIADIS P. (eds) 2013. *Philosophical Foundations of European Union Law*. New York: Oxford University Press.
Ou RICARD-NIHOUL G. 2012. *Pour une Fédération européenne d'États-nations (op. cit.)*.

vraie connaissance partagée), **l'Union européenne doit créer un sentiment d'appartenance⁴⁵ en même temps qu'elle sollicite la participation plus active des citoyens.** C'est pourquoi, jusqu'ici, les démarches inabouties à l'échelle européenne n'ont pas été nécessairement dénoncées autant qu'elles l'auraient été au niveau national car tous s'accordent à dire que l'expérience citoyenne européenne a une valeur intrinsèque.

On peut donc imaginer, à l'échelle européenne, des formes de mobilisation citoyenne dont l'objectif serait de créer ce sentiment d'appartenance ou de former à la citoyenneté européenne active sans aller plus loin car cela présente un intérêt en soi. L'essentiel dans ce cas, cependant, n'est pas de survendre cette démarche comme ayant un impact sur la décision mais d'assumer que l'on multiplie simplement les espaces d'échanges et d'apprentissage (à travers bien sûr les débats, la mobilité ou le dialogue culturel mais aussi, pourquoi pas, des programmes de formation). Il faut dire ce que l'on fait et à quoi cela sert, au risque, sinon, de créer énormément de déceptions chez les participants.

Évacuer cette ambiguïté permettrait en creux de limiter le champ de la participation citoyenne aux démarches de co-construction des politiques publiques européennes, que celles-ci soient clairement identifiées et valorisées comme telles avec, dès leur démarrage, un schéma clair sur la façon dont ces contributions citoyennes seront prises en compte par le décideur européen, comme nous allons le développer ci-dessous. À budget contraint cependant, il convient de noter que les vraies démarches participatives ont cette vertu d'atteindre à la fois l'objectif de renforcer le sentiment d'appartenance, en formant des citoyens européens venus de tous horizons, et celui d'affermir le pilier participatif de la démocratie européenne, en contribuant à l'élaboration des politiques publiques européennes, ce qui devrait inciter le législateur européen à leur donner une place de choix.

3.1.3. Une meilleure articulation entre participation et représentation

C'est sans doute le point le plus important aujourd'hui et, le plus souvent, l'angle mort des démarches participatives. Le pouvoir public qui se lance dans ce type d'approche ne se préoccupe pas de la réponse qui en découlera, considérant qu'il s'agit d'un enjeu pour la suite. L'enjeu n'est évidemment pas de savoir *ce que* l'on va répondre, puisqu'on demande précisément l'avis des citoyens et que l'on doit avoir l'ouverture d'esprit de se laisser surprendre par le résultat. Très souvent, d'ailleurs, les autorités publiques sont agréablement surprises par la qualité du travail citoyen et sont souvent convaincues après coup de la pertinence de l'exercice. Il s'agit cependant de **définir comment on répondra au problème posé et qui formulera la ou les réponses.**

La première interrogation des citoyens lorsqu'ils participent à un panel est : « À quoi cela va-t-il servir ? » La réponse selon laquelle « c'est une commande d'une autorité politique pour inspirer son action » peut leur paraître insuffisante. La question suivante porte sur « comment cela va-t-il impacter l'action politique ? » Le fait de pouvoir clairement énoncer le mécanisme par lequel la réponse sera formulée est un vrai atout pour la crédibilité de la démarche.

⁴⁵. Nous touchons évidemment ici un débat vaste et multiforme sur la question du sentiment d'appartenance à l'échelle européenne, à travers la construction d'une identité politique (la question du contenu de la citoyenneté européenne ou le débat sur la politisation des enjeux européens sont les deux angles les plus fréquents.

Voir par exemple, le travail de l'Institut Jacques Delors sur la politisation de l'UE, sur la base des contributions de Stefano Bartolini et Simon Hix : RICARD-NIHOUL G. 2006. « Politisation : bon ou mauvais remède pour l'Union ? ». *Autre Document*, Paris : IJD.

Ou sur la construction d'une identité culturelle, avec tout l'enjeu de conjuguer l'attachement au sentiment national voire local et la question de l'identité européenne, se référer à RICARD-NIHOUL G. 2012 *Pour une Fédération d'États-nations*. (op. cit.)

Même si l'impact du Grand Débat national sur l'action du gouvernement est un objet de controverse et implique sans doute une analyse avec plus de recul, il a, de notre point de vue, permis une avancée dans ce domaine en France à cette échelle de décision : le Président de la République s'est engagé à répondre et l'a fait solennellement, expliquant ce qu'il retenait du Grand Débat. Depuis cette annonce, l'ensemble des ministères continuent d'analyser les résultats et de s'en inspirer.⁴⁶ Par ailleurs, deux sujets ayant fortement émergé du Grand Débat – la transition écologique et la demande d'associer plus souvent les citoyens à la prise de décision –, une des réponses a pris la forme d'une nouvelle convention citoyenne, spécifiquement sur le sujet de la lutte contre le changement climatique.

À l'échelle européenne, les Consultations citoyennes ont mieux défini l'étape de la formulation d'une réponse que les Dialogues citoyens, en indiquant que le Conseil européen se saisirait du rapport. Pour autant, les termes « se saisir du rapport » n'ont pas été précisés par les chefs d'États et de gouvernements quant à leurs implications. Et c'est d'autant plus dommage que, lorsqu'on regarde le rapport des Consultations et l'agenda stratégique européen qui a été adopté par le Conseil, on retrouve les mêmes grandes priorités. Il serait cependant naïf de penser que le premier document a directement impacté le second et ce lien automatique n'a d'ailleurs jamais été mis en avant. Pour autant – et ce, à nouveau, sur une base empirique fondée sur l'expérience et qui mériterait sans doute d'être étayée de recherches plus approfondies – le rapport a clairement été une des pièces utilisées pour influencer ces orientations stratégiques.

Définir la forme de la réponse comporte deux éléments : le « qui va répondre » à l'échelle européenne est d'autant plus important que la chaîne de décision institutionnelle est très floue pour le citoyen. Il est donc essentiel de spécifier qui en sera responsable : la Commission ? Le Parlement ? Le Conseil ? Idéalement, **une forme d'implication des trois pôles du triangle institutionnel serait la meilleure solution car on sait que les trois sont nécessaires pour faire avancer une politique européenne.** Il est bienvenu, à cet égard, que la Conférence sur l'Avenir de l'Europe associe étroitement les trois institutions. Le second élément est la forme : est-ce que, comme dans le cas de la Convention française sur le climat, on annonce que le Parlement se saisira des propositions citoyennes pour les transformer le cas échéant en mesures législatives ? Prévoit-on, comme dans le cas de l'Assemblée irlandaise, de préparer un référendum de nature constitutionnelle ?

L'indispensable est que le citoyen ait une possibilité de mesurer si l'engagement a été respecté.

C'est pourquoi une annonce du type « mise en œuvre d'au minimum 5 des 20 recommandations citoyennes » est plus intéressante, car elle ne crée pas d'attentes démesurées tout en indiquant une mesure d'évaluation. Cette manière d'aborder la forme possible de la réponse suppose bien entendu d'accepter que le pouvoir représentatif garde une marge de manœuvre dans la façon dont il va prendre en compte le résultat de la démarche participative.

Aujourd'hui certains considèrent que ce résultat doit être entièrement contraignant. Nous avons essayé d'exprimer dans ces lignes une vision exigeante : une réponse doit être formulée, elle doit respecter l'engagement initial et être lisible pour le citoyen. Pour autant, la démocratie représentative reste le socle des démocraties libérales européennes dont la légitimité doit être renforcée par ce type de démarches et non abîmée par elles. C'est pourquoi, cette exigence doit pouvoir se combiner avec une part de libre arbitre laissée aux représentants : accepter qu'une partie du travail citoyen s'impose à eux mais qu'ils puissent choisir à l'intérieur de celui-ci ce qui lui semble venir utilement compléter, enrichir et pourquoi pas renverser les options qui étaient jusque-là sur la table. Ce qu'il choisit de prendre en compte, le législateur devrait cependant le prendre sans le modifier, en gardant l'esprit de la délibération citoyenne qui l'a fait émerger, au risque sinon, de donner le sentiment de manipuler les résultats.

⁴⁶. Voir par exemple, en matière d'organisation de l'État et des services publics, les résultats du [4e comité interministériel de la transformation publique](#).

Dans cette phase de mise en œuvre, le législateur doit trouver le moyen de rester en contact avec les citoyens qui y ont contribué et de les informer des décisions prises sur la base de leur travail. Cette capacité de *feed-back* ou « devoir de suite » a des conséquences très pragmatiques. Lors des Consultations citoyennes sur l'Europe ou du Grand Débat, par exemple, des services interministériels *ad hoc* ont été créés puis dissous bien en amont du moment où cet effort de retour vers les citoyens auraient pu être effectué, ce qui ne fait pas nécessairement disparaître la responsabilité du suivi (comme on le voit dans les suites données au Grand Débat dans les différentes administrations) mais la diffuse et la rend beaucoup moins visible. Maintenir une capacité administrative pour organiser cette phase de restitution est nécessaire et le gage de la confiance que les citoyens accorderont à ces démarches.⁴⁷

3.2. Qui participe ?

3.2.1. Partenariats, tirage au sort, complémentarité des modalités

On peut imaginer les démarches participatives les plus sophistiquées et les plus efficaces en termes d'impact, tout cela n'a aucun sens si elles sont réservées à une élite ou si elles s'adressent à des groupes de personnes trop homogènes ou, pire, si elles sont porteuses d'un intérêt particulier. Au niveau européen, il existe clairement deux biais à cet égard.

Le premier réside dans la confusion souvent à l'œuvre entre consultations des parties prenantes et démocratie participative. Les parties prenantes doivent bien sûr être associées à la préparation et la mise en œuvre des politiques, il en va de la bonne gestion de la Cité. Laisser une place à la société civile organisée dans la démocratie participative est d'ailleurs devenu un enjeu en soi, nous y reviendrons. Mais il n'est pas rare que les institutions européennes s'arrêtent à cette démarche et n'essayent pas d'aller au-delà. Les actions à développer pour intéresser les citoyens « ordinaires » à ce type de consultation ne sont pas de la même nature.

Le second biais, nous l'avons déjà évoqué, est de faire reposer ce type d'exercice uniquement sur le volontariat. On organise de magnifiques dialogues citoyens, en comptant sur les moyens classiques de communication ou sur le bouche-à-oreille pour remplir la salle. Il en résulte généralement que ces auditoriums sont remplis de deux types de citoyens : les convaincus et initiés de la cause européenne, ou les europhobes venant revendiquer un espace de parole. Le citoyen « égaré et curieux » doit représenter au mieux 10% de la salle, selon notre expérience. **Le débat européen n'a pas dû attendre l'avènement des réseaux sociaux pour vivre dans sa bulle. Comment en sortir ? Avec le temps et les expériences, trois pistes nous semblent particulièrement intéressantes à creuser.**

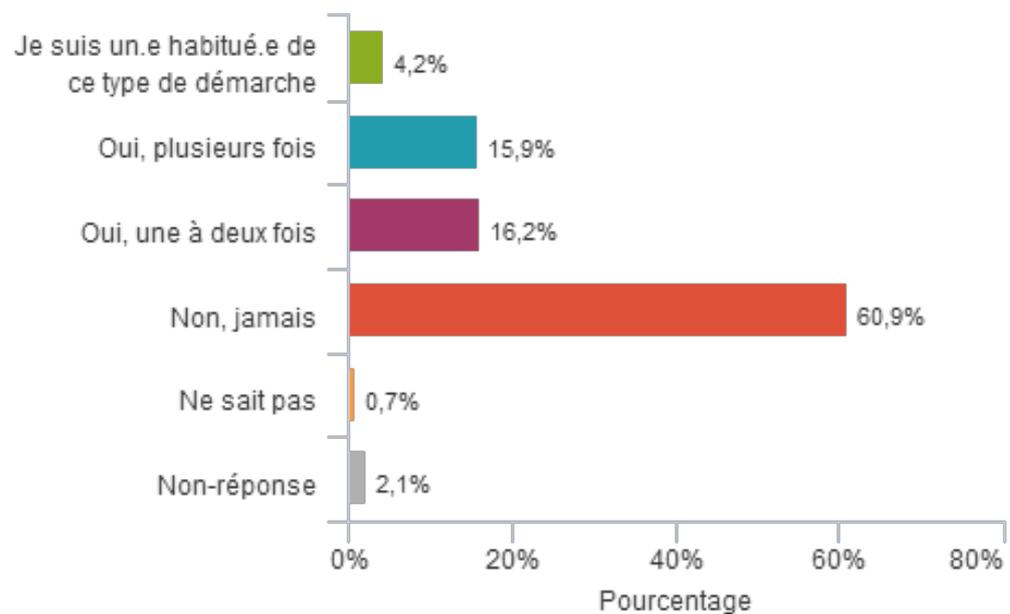
La première surpasse de loin les autres pour atteindre les objectifs d'inclusion et de diversité, il s'agit du tirage au sort. Comme évoqué ci-dessus, une fois ce tirage au sort effectué, on applique un certain nombre de critères géographiques ou sociologiques afin de constituer le panel le plus représentatif de la diversité du public que l'on cherche à atteindre. Toute personne ayant assisté au travail d'un panel citoyen en ressort convaincu : le type de personne que l'on n'y rencontre n'a rien à voir avec celles que l'on croise généralement dans les débats européens. Et la richesse issue de cette diversité, l'apprentissage des clés d'un dialogue pacifique entre citoyens d'horizons très différents, la qualité des résultats auquel le travail collectif aboutit sont sans comparaison.⁴⁸ Le tirage au sort suscite un intérêt croissant et sa plus grande utilisation soulève beaucoup de questions. Le caractère inclusif de la méthode

⁴⁷. Il convient de noter que, depuis le Grand Débat, la mission d'accompagnement aux démarches participatives de la DITP en France (Direction interministérielle de la transformation publique) a été renforcée et qu'une [plateforme permettant de recenser l'ensemble de ces démarches et d'identifier les suites](#) de celles-ci est en cours d'élaboration.

⁴⁸. Voir par exemple, la [synthèse des Conférences citoyennes régionales](#) du Grand Débat national, mars 2019.

employée en est un, comme évoqué ci-dessus à propos des Conférences citoyennes du Grand Débat. La rigueur du travail des instituts de sondage, qui peuvent être attirés par le nouveau marché que cela représente plutôt que par l'enjeu démocratique, est à surveiller de près également. Et bien sûr, l'emploi du tirage au sort accroît le coût de l'évènement,⁴⁹ il impose donc d'autant plus de sérieux méthodologique dans le déroulé du panel. Mais s'il faut avoir en tête ces risques, il est évident que le tirage au sort reste un moyen beaucoup plus sûr que le volontariat pour mobiliser des publics plus éloignés des questions européennes, comme le montre par exemple le graphique ci-dessous sur le public des conférences citoyennes du Grand Débat.

GRAPHIQUE 3 ■ Répartition en fonction du niveau de participation à des réunions publiques avant les Conférences (sur 1 378 personnes ayant répondu au questionnaire – DROM inclus)



Source : granddébat.fr

Une autre approche consiste à se tourner vers des partenaires qui travaillent avec des publics plus éloignés de la politique et, *a fortiori*, des affaires européennes. Certains des dialogues menés en France l'ont été avec des organisations caritatives comme les Secours catholique ou populaire, des ONG impliquées sur la thématique particulière du débat (la migration par exemple), ou tout simplement avec des comités de quartier d'une municipalité. Si cela permet d'aboutir à une plus grande diversité des participants, cette méthode peut être également envisagée lorsque l'on sait que, même *via* le tirage au sort (qui laisse malgré tout le libre choix de participer ou non), une partie de la population, très précaire, risque d'être systématiquement écartée et qu'il convient d'avoir une démarche plus proactive pour les inclure.

Partant du principe qu'un procédé d'association des citoyens à la prise de décision n'est pas dépourvu de biais potentiels, une troisième piste consiste à combiner différentes modalités de participation. C'est le principe qui avait été choisi pendant le Grand Débat. Six modalités différentes (en ligne, cahiers de doléances dans des Mairies et courriers, stands de proximité, réunions d'initiative locale, confé-

⁴⁹ Les instituts de sondage pratiquent un coût par personne assez élevé, en fonction du temps dont ils disposent pour réaliser la sélection. Ce coût est également lié au taux de réponse positive des potentiels participants, qui tournent en moyenne autour de 9% (voir par exemple l'étude de l'OCDE de [recensement des expériences délibératives](#) à paraître en juin 2020)

rences thématiques et conférences citoyennes régionales) se complétaient et aboutissaient chacune à leur synthèse.⁵⁰ Et c'est en présentant simultanément ces synthèses que les lignes de force sont apparues très clairement. La faiblesse du Grand Débat a été sa précipitation et il ne s'agirait pas de reproduire tout à l'identique. Pour autant, l'esprit qui a présidé à la mise en commun de ces différents faisceaux de contributions, en particulier le mélange entre participation en ligne et événements physiques, reste pertinent.

3.2.2. Conjuguer dynamiques transnationale et nationale

Penser la démocratie participative à l'échelle européenne amène évidemment une autre dimension incontournable pour réfléchir à l'avenir de la démocratie dans un monde globalisé. Il s'agit de la façon dont on introduit dans ces échanges citoyens une dimension transnationale et multiculturelle, et ce sans bien sûr exiger des citoyens qu'ils parlent plusieurs langues pour pouvoir participer, au risque de retomber dans le piège de l'élitisme. Cela renvoie à la manière dont on pense le renforcement de la pratique démocratique à l'échelle européenne. Comme développé plus haut, la meilleure voie nous paraît être à la fois d'inventer de nouvelles formes de participation citoyenne transnationale et d'europaniser la démocratie nationale et locale.

Même si chacun de ces efforts peut valoir la peine de manière isolée, c'est la combinaison des deux qui, selon nous, répondra réellement à la problématique de la distance entre citoyens et politique européenne. En effet, il est vain d'imaginer le développement d'une démocratie européenne sans essayer **d'offrir au plus grand nombre de citoyens possibles une expérience européenne**. Rien ne vaut l'échange direct entre les citoyens et la marge de développement de plus d'opportunités dans ce domaine est gigantesque tant il y a à imaginer, développer, proposer.

Pour autant, même s'il faut impérativement réfléchir à accroître les opportunités de participer à d'autres types d'expériences européennes (notamment dans le champ d'une mobilité accessible au plus grand nombre, comme les jumelages), on sait qu'il est pratiquement impossible d'offrir cela à un très grand nombre de personnes. Par ailleurs, ces expériences européennes présentent aussi le risque de recréer « une bulle » et l'impression de distance avec le citoyen plus éloigné. C'est pourquoi, il faut aussi réfléchir à **introduire une dimension européenne et multiculturelle dans la démocratie locale**, à travers le choix des thématiques abordées, des intervenants ou une participation transfrontalière plus accessible. Le développement des Civic Tech⁵¹ permet également d'envisager des dialogues citoyens transnationaux sans déplacement physique.

Concrètement, dans le cas de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe par exemple, cela signifie que les projets de convoquer des citoyens tirés au sort à l'échelle européenne pour participer aux travaux – qui serait une évolution très positive – devraient également être accompagnés d'une forme de mobilisation à l'échelle nationale et locale, sans oublier de relier ces formes de participation entre elles. Il n'y aurait rien de plus frustrant en effet que des événements organisés dans les États membres dans le cadre de la Conférence soient déconnectés et donc n'aient pas d'impact ou de dialogue avec la Conférence transnationale. Dans cet esprit, si la mobilisation des États membres consiste à repenser une version 2.0 des Consultations citoyennes, il serait impératif de resserrer le cadre méthodologique commun afin de permettre la comparabilité des résultats et la cohérence d'ensemble de cette Conférence.

⁵⁰. Ces synthèses sont accessibles via le site du [Grand Débat national](#).

⁵¹. Voir par exemple, un recensement des [instruments de Civic Tech](#), liste qui comprend deux outils qu'ont permis de développer les programmes cadres de recherche européens : Decidim et Assembl. Voir aussi le site de la [DG Connect](#) de la Commission européenne mêlant co-construction des politiques et prospectives.

3.2.3. Mieux penser la place de la société civile organisée

La démocratie participative consiste à imaginer de nouvelles formes d'association des citoyens à la décision publique. Mais les citoyens n'ont évidemment pas attendu d'être sollicités et se sont eux-mêmes organisés à travers un monde associatif, syndical, territorial, formant une « société civile organisée » dont la diversité et la richesse sont une force des démocraties libérales européennes. Donner le sentiment de développer une démocratie participative qui viendrait concurrencer ces formes de vie active citoyenne serait une erreur majeure.

Pour autant, deux éléments sont à prendre en compte. Le premier est que la crise de la représentation évoquée ci-dessus touche également ces acteurs de la société civile organisée. Le monde des fondations et des associations caritatives est aujourd'hui sans doute plus épargné que le monde syndical. Mais les thèses populistes prônant la démocratie directe ont également tendance à remettre en cause la légitimité des corps intermédiaires. L'autre élément est qu'il n'est pas rare d'entendre de la bouche de ces représentants associatifs ou syndicaux une véritable suspicion par rapport à la participation citoyenne, s'estimant être eux-mêmes légitimes pour représenter les citoyens et mettant des freins à l'usage de ces méthodes. Il est frappant par exemple que le Conseil économique et social européen, après avoir accueilli le panel citoyen européen, ait dû faire face à des résistances internes pour reproduire ce type de schéma.

La thèse défendue dans cet article est dès lors qu'il est **impératif de penser une participation citoyenne qui soit en dialogue constructif avec ces formes de représentations au sein de la société civile organisée**. À cet égard l'évolution du Comité économique, social et environnemental français est intéressante. La réforme de l'institution vise à leur conférer un rôle dans le débat et la participation des citoyens. Le CESE est, par exemple, à la manœuvre, avec l'aide d'un comité de gouvernance composé d'experts, pour la Convention citoyenne sur le climat. C'est aussi dans ce vivier de la société civile organisée qu'il faut aller puiser les experts appelés à s'exprimer dans les conférences citoyennes, car si ces représentants associatifs et syndicaux sont parfois délégitimés par les citoyens, leur voix est encore considérée comme utile et plus « neutre » ou, en tout cas, plus indépendante que celle des politiques.

Le Grand Débat national a essayé de trouver une place pour la société civile organisée et les Conférences nationales thématiques, qui rassemblaient de manière innovante à la fois des associations, des syndicats et des associations territoriales, y ont très certainement apporté une valeur ajoutée. La quarantaine de thèmes et de propositions issus de leurs travaux ont d'ailleurs été portés à l'attention des citoyens participant aux Conférences citoyennes régionales. Pour autant, le temps a manqué pour produire de vrais outils adaptés à ce secteur et surtout pour créer les conditions d'un dialogue fluide et constructif entre ces acteurs et les citoyens participant plus directement à l'exercice.

Il convient de noter qu'une hypothèse avait été envisagée au départ d'associer des représentants de la société civile organisée directement dans les Conférences citoyennes tirées au sort. Cette solution a finalement été abandonnée par crainte de créer des assemblées inégales dans les formes de légitimité et d'expertise sollicitées. Et cette crainte était certainement justifiée. On peut par contre imaginer que ces assemblées se réunissent parallèlement et trouvent des espaces et des lieux de dialogues pour s'enrichir mutuellement. À nouveau, l'expérience du CESE français qui, pendant le Grand Débat, avait convoqué un panel citoyen tiré au sort pour l'aider à définir sa propre contribution et créé des espaces de dialogue entre les participants à ce panel et les membres du CESE est une piste à creuser pour l'avenir.

3.3. Avec quelle méthodologie?

3.3.1. Les vertus de la méthode délibérative

Le fait que le terme « démocratie délibérative »⁵² soit très souvent employé en lien avec celui de « démocratie participative » n'est pas un hasard. La plupart du temps, les exercices de participation citoyenne réussis s'accompagnent d'une **ingénierie de la concertation permettant d'amener les citoyens à dialoguer jusqu'à la proposition collective**. L'exercice de cette participation nécessite donc une grande rigueur et l'intervention de professionnels. Cela vaut évidemment d'abord pour la participation lors d'évènements « physiques » mais cela s'applique également au développement du monde des Civic Tech qui visent justement à apporter à la participation en ligne la rigueur nécessaire et des espaces de délibération entre citoyens, y compris multilingues, grâce au progrès de la traduction en ligne⁵³. Pour autant, si les voies de la Civic Tech sont pertinentes pour mobiliser à grande échelle, la qualité de la délibération repose souvent également sur l'échange en face à face et collectif entre citoyens.

En effet, James Fishkin et Robert Luskin estiment que « la considération sérieuse des arguments et contre-arguments pour et contre des alternatives de politiques publiques », la définition qu'ils donnent de la délibération que nous avons déjà citée plus haut, implique *a minima* quatre éléments : (1) une participation ouverte et sincère dans un processus où les arguments sont offerts et évalués selon leurs mérites ; (2) un degré suffisant d'exhaustivité avec laquelle les arguments avancés par les partisans d'une position sont contre-argumentés par ceux qui ont une vision opposée ; (3) un niveau d'attention et de respect mutuel suffisant vis-à-vis des arguments et soucis d'autres participants ; (4) un niveau suffisant de véracité des éléments factuels.⁵⁴

Si l'on insiste beaucoup sur les vertus de la délibération,⁵⁵ c'est évidemment parce qu'aujourd'hui tout le monde ressent – les experts le confirment – qu'il s'agit d'une denrée de plus en plus rare dans les démocraties actuelles où l'opinion publique, la communication et les réseaux sociaux amplifient l'individualisation de nos sociétés. En particulier, les algorithmes utilisés par les réseaux sociaux et leur tendance à créer des bulles d'information et de communication qui s'autoalimentent sont un vrai sujet d'inquiétude, sans parler de la manipulation de ces espaces à travers la diffusion de fausses informations. **Non seulement les espaces de délibération collective s'amenuisent mais ils sont également moins divers et la confrontation d'idées y est soit absente soit radicalisée.** La polarisation du débat public semble en effet le corollaire de ces bulles d'individualisation de la pensée.

Il existe de nombreuses méthodes et de multiples expérimentations délibératives en matière de participation citoyenne⁵⁶ mais les formats permettant une délibération qui s'étale sur un temps long⁵⁷ et conjugue travaux de groupes et de plénières, avec l'aide de facilitateurs et d'animateurs, sont souvent ceux qui produisent les meilleurs résultats mais aussi le plus haut taux de satisfaction chez les participants (voir graphique ci-dessous). Le tirage au sort vient y ajouter l'assurance de la diversité

⁵² Voir par exemple, FISHKIN S.J. 2009. *When the people speak : Deliberative democracy and Public Consultation*. New York: Oxford University Press.

BLONDIAUX L. & SINTOMER Y. 2002. « L'impératif délibératif ». *Politix*. Vol. 57, n°15, p. 17.

⁵³ Voir par exemple KIES R. 2010. *Promises and limits of web-deliberations*. New York: Palgrave.

⁵⁴ FISHKIN S.J. & LUSKIN C.R. 2000. "The Quest for deliberative democracy". In SAWARD M. (ed.), *Democratic Innovation: Deliberation, Association and Representation*. London: Routledge. Ces deux professeurs américains ont d'ailleurs breveté une technique participative – le sondage délibératif – visant à recueillir un jugement plus éclairé de la part d'un mini-public, par contraste avec un sondage classique.

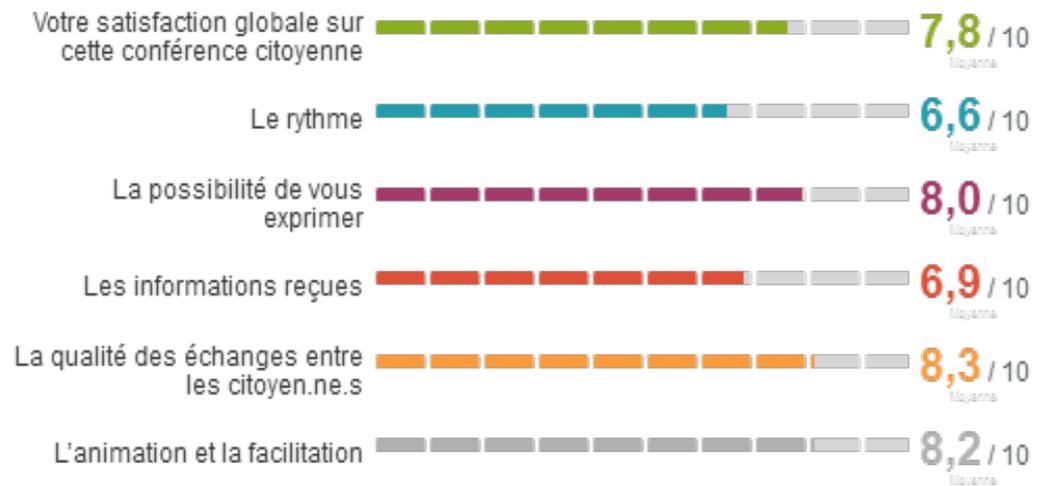
⁵⁵ Pour une description de ces vertus et la référence aux recherches dans ce domaine voir, par exemple, ARRIAGA M. 2014. "Discovering citizen deliberation in the Pacific Northwest". In *Rebooting Democracy*. London: Thistle Publishing.

⁵⁶ Voir notamment l'étude de l'OCDE à venir, citée note 49.

⁵⁷ Voir CHWALISZ C. 2017. *The People's Verdict. Adding Informed Citizens Voices to Public Decision-Making*. London, NY: Rowman & Littlefield.

des points de vue.⁵⁸ Ce qui convainc le plus les participants est justement la capacité à avoir un dialogue respectueux avec des personnes venant d'horizons très divers. C'est pour cela aujourd'hui que la démocratie participative et délibérative est devenue le complément indispensable de la représentation. **La méthode est inclusive, elle est aussi qualitativement supérieure en ce qu'elle permet un dialogue construit, pacifié et efficace.** Toutes les études démontrent en effet que les méthodes délibératives produisent d'excellents résultats et permettent de sortir d'impasses dans lesquelles la démocratie représentative semble bloquée.⁵⁹

GRAPHIQUE 4 ■ Niveau de satisfaction globale (à la fin de la Conférence citoyenne régionale) du Grand Débat



Source : grandebat.fr

3.3.2. Des ressources souvent gage de rigueur

La question des ressources se pose évidemment en ces temps de budgets contraints. Et il n'est pas rare de voir des autorités politiques se décourager lorsqu'elles s'aperçoivent du coût d'une assemblée citoyenne délibérative qui s'inscrit dans la durée. Pour autant, ces montants ne sont pas élevés au regard du coût de la démocratie représentative ou de celui de l'événementiel plus classique de communication. L'ensemble des 21 Conférences citoyennes du Grand Débat ont représenté environ 2,5 millions d'euros quand le coût d'une élection se compte en plusieurs centaines de millions et qu'il n'est pas rare de voir se monter des campagnes ou événements de communication à plusieurs dizaines de millions d'euros. Mais c'est aussi la prise en compte de ce coût qui impose de prendre le temps de la réflexion et de concevoir des outils bien construits et utiles.

3.3.3. Un contrôle indépendant des principes

Les démarches participatives ont cette particularité d'être le plus souvent enclenchées par des institutions politiques issues de la démocratie représentative, qui souffrent du phénomène d'essoufflement et de distance avec les citoyens décrit plus haut (partie 1.1). En même temps, il faut que ces démarches

⁵⁸. Pour un recensement des forces et défis des « mini-publics » tirés au sort et délibératifs, voir notamment les travaux de SINTOMER Y. 2012. *Tirage au sort et démocratie délibérative*. laviedesidees.fr.

⁵⁹. Voir par exemple, les nombreuses recherches de la [New Democracy Foundation](http://www.newdemocracyfoundation.org).

soient assumées par des représentants qui devront s’y intéresser et y répondre. C’est pourquoi, tout en laissant le décideur endosser l’initiative et la responsabilité de la démarche, il est impératif d’**associer à ces processus des personnes tierces indépendantes qui pourront jouer le rôle de garants**. Cette fonction de garant est connue des pays où la tradition du débat public existe.

Lors du Grand Débat, le retrait de la Commission nationale du débat public et donc de son rôle d’organisateur impartial du débat a imposé de réfléchir à une autre manière d’assurer cette fonction. Celle-ci a été confiée à un Collège composé de cinq « sages », deux femmes et trois hommes, désignés par les deux assemblées législatives, le gouvernement et le Comité économique, social et environnemental. Le rôle du Collège des Garants a été fondamental pour vérifier que les principes énoncés au début du Grand Débat soient respectés pendant toute sa durée. L’indépendance de ces « sages » s’est vérifiée tout au long de la période, à travers de nombreuses réunions avec les ministres pilotes et la mission Grand Débat, des conférences de presse et finalement une analyse finale *fair play* sur les avancées et la qualité des résultats mais aussi sans concession sur les faiblesses identifiées.

Il serait intéressant de réfléchir à la manière dont cette fonction pourrait être exercée à l’échelle européenne. Il existe aujourd’hui de nombreux réseaux d’experts internationaux⁶⁰ qui pourraient être mobilisés, dont certains réfléchissent aujourd’hui à mieux s’organiser à l’échelle européenne pour exercer cette fonction de vigile. Une autre approche possible est celle utilisée pendant le Grand Débat en France qui a plutôt fait appel à des profils divers (juge, société civile, professeur, ancien président de la Poste, spécialiste de la protection données) à la compétence et à l’autorité incontestées. Le fait que ces Garants soient présents dans plusieurs réunions d’initiative locale du Grand Débat et dans les Conférences citoyennes a certainement contribué à rassurer les citoyens sur l’impartialité de ces événements. Par contre, il conviendrait que, tout comme la mission organisatrice, les Garants puissent être **maintenus en fonction au-delà de la tenue du débat, afin de pouvoir être également des gardiens de la prise en compte des résultats** par les représentants et un relai de cette redevabilité des autorités publiques auprès des citoyens.

⁶⁰. Voir le site [Democracy R&D](#)

OCDE. 2019. “[Innovative Citizen Participation Project](#)”. Plaquette de communication.

CONCLUSIONS ■

À l'heure où le landerneau européen phosphore sur les voies possibles de l'association des citoyens à la Conférence sur l'Avenir de l'Europe et que de nombreux acteurs⁶¹ tentent de pousser les institutions européennes à mieux encadrer et systématiser les outils de la participation citoyenne, il est utile de rappeler les enjeux et l'état des lieux de la démocratie participative et délibérative à l'échelle européenne. Sans livrer un mode d'emploi clé en mains, ce papier a essayé d'identifier les questions qu'il convient de se poser lorsqu'on se lance dans l'aventure formidable de la participation citoyenne, et d'y ajouter les questionnements spécifiques qu'induit l'organisation de celle-ci à une échelle transnationale.

Partant avant tout de l'expérience d'une praticienne des démarches participatives, il se fonde sur une conviction : ceux qui croient la démocratie libérale indissociable de la construction européenne ne peuvent baisser les bras face à ses atermoiements comme face à ses détracteurs. Et prôner la démocratie participative est le seul moyen de répondre avec sérieux à la demande des citoyens d'être plus régulièrement associés à la décision publique, sans tomber dans le piège d'une démocratie directe présentée par les populistes comme la seule « vraie » voie de l'expression citoyenne, alternative à une démocratie représentative en crise. Il existe un espace entre la représentation et les voies étroites et binaires d'expression démocratique que proposent les populistes. Les pères fondateurs de l'Europe étaient visionnaires, avant-gardistes et créatifs. Ne perdons pas le sens de leur héritage par manque d'audace et d'imagination.

L'auteure : Ancienne Secrétaire Générale de l'Institut Jacques Delors et Cheffe adjointe de la Représentation en France de la Commission européenne, aujourd'hui Chef adjointe de l'Unité « dialogues citoyens » à la Commission européenne après plusieurs missions au Ministère français des Affaires étrangères, Gaëtane Ricard-Nihoul a développé une expertise à la fois théorique et pratique sur la démocratie participative, à l'échelle nationale et européenne. Secrétaire Générale adjointe pour les Consultations citoyennes sur l'Europe, elle a travaillé à leur dimension européenne, au sein du Conseil de l'UE et en initiant, avec la Commission européenne, le panel citoyen européen tiré au sort qui a rédigé le questionnaire de la consultation en ligne. Elle a également été responsable du pôle « Conférences citoyennes » du Grand Débat national, qui ont mobilisé 1400 citoyens tirés au sort.

⁶¹. Au sein des institutions, voir notamment les efforts du Comité économique et social européen et du Comité européen des régions pour pousser ensemble un mécanisme annuel de consultations des citoyens. Voir Comité européen des régions. 2019. "Bringing the EU closer to its citizens: The call for an EU permanent mechanism for structured consultations and dialogues with citizens". In *From local to European : putting citizens at the centre of the EU agenda*, p. 103.

BIBLIOGRAPHIE ■

Articles, revues, ouvrages

- ALEMANN A. 2020. *"Europe's Democracy Challenge: Citizen Participation in and Beyond Elections"*. *German Law Journal*. Vol. 21, n°01. Cambridge: University Press.
- ALGAN Y., BEASLEY E., COHEN D. & FOUCAULT M. 2019. *Les Origines du populisme. Enquête sur un schisme politique et social*. Paris : Le Seuil.
- ARRIAGA M. 2014. *"Discovering citizen deliberation in the Pacific Northwest"*. In *Rebooting Democracy*. London: Thistle Publishing.
- BELOT C., MAGNETTE P. & SAURUGGER S. 2008. *Science politique de l'Union européenne. Etudes Politiques*. Paris : Economica.
- BELOT C. & CAUTRES B. 2006. *La Vie démocratique de l'Union européenne*. Paris : Documentation française.
- BERTONCINI Y. & CHOPIN T. 2010. *La Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*. Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz.
- BLONDIAUX L. 2007. « *La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique* ». *Mouvements*. Vol. 2, n°50, p. 118-129.
- BLONDIAUX L. & SINTOMER Y. 2002. « *L'impératif délibératif* ». *Politix*. Vol. 57, n°15, p. 17.
- CHOPIN T. 2019. « *'Démocratie illibérale' ou 'autoritarisme majoritaire' ? Contribution à l'analyse des populismes en Europe* ». *Policy paper n°235*, Paris : IJD.
- COURANT D. 2019. *Les Assemblées citoyennes en Irlande*. lavedesidees.fr.
- COURANT D. & SINTOMER Y. (dir.) 2019. « *Le tirage au sort au XXIe siècle* » dossier spécial, *Participations*. Vol. 23, n°1.
- CHWALISZ C. 2017. *The People's Verdict. Adding Informed Citizens Voices to Public Decision-Making*. London, New York: Rowman & Littlefield.
- DELORS J. 2004. *Mémoires*. Paris : Plon.
- FARRELL D. M. & SUITER J. 2019. *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- FISHKIN S.J. 2009. *When the people speak: Deliberative democracy and Public Consultation*. New York: Oxford University Press.
- FISHKIN S.J. & LUSKIN C.R. 2000. "The Quest for deliberative democracy". In SAWARD M. (ed.), *Democratic Innovation: Deliberation, Association and Representation*. London: Routledge.
- HIERLEMANN D. & DIEBOLD C. 2019. *Citizens' Consultations on Europe: French Citizens' Panel*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- HIERLEMANN D. & HUESMANN C. 2018. *"More Initiative for Europe's Citizens"*. *Policy brief*, Gütersloh: Fondation Bertelsmann.
- HUESMANN C. & HIERLEMANN D. 2018. *Evaluation Report: European Citizens' Panel on the Future of Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- KIES R. 2010. *Promises and limits of web-deliberation*. New York: Palgrave.
- LANDEMORE H. 2015. *"Inclusive Constitution-Making. The Icelandic Experiment"*. *The Journal of Political Philosophy*. Vol 23, n°2, p. 166-191.
- LANDEMORE H. 2013. *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton: University Press.
- LETTA E. & MAILLARD S. 2017. *Faire l'Europe dans un monde de brutes*. Paris : Fayard.
- LEWIS P., CLARKE S., BARR C., HOLDER J. & KOMMENDA N. 2018. *"Revealed: one in four Europeans vote populist"*. *The Guardian*. 20 November 2018.
- MARCIN G. 2018. *Panels citoyens. Guide d'une démocratie qui marche*. Cracovie : Otwarty Plan.
- MONNET J. 1976. *Mémoires*. Paris : Fayard.
- MOUNK Y. 2018. *Le Peuple contre la Démocratie*. Paris : Éditions de L'Observatoire.
- NICOLAÏDIS K. 2012. *"The Idea of European Democracy"*. In DICKSON J. & ELEFThERiADIS P. (eds) 2013. *Philosophical Foundations of European Union Law*. New York: Oxford University Press.
- NOTRE EUROPE. 2007. *"Tomorrow's Europe – The first ever Pan-EU Deliberative Poll®"*. Paris: IJD.

- OCDE. À paraître en 2020. *Innovative Citizen Participation*.
- QUITTKAT C. & FINKE B. 2008. "The EU Commission Consultation Regime". In KOHLER-KOCH B., BIÈVRE D. & MALONEY W. (eds.) *Opening EU-governance to civil society: gains and challenges*. Mannheim: Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), p. 183-222.
- RENKAMP A. & HIERLEMANN D. 2019. *New ways to increase citizens' participation in Europe*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- REYNIÉ D. 2013. *Les Nouveaux Populismes*. Paris : Pluriel.
- RICARD-NIHOUL G. 2019. "Diversity and deliberation: why is random selection a promising path for citizens' participation in the European Union?". In Comité européen des régions. 2019. *From local to European: putting citizens at the center of the EU agenda*, p. 52.
- RICARD-NIHOUL G. 2012. *Pour une Fédération européenne d'États-nations. La vision de Jacques Delors revisitée*. Paris : Éditions Larcier.
- RICARD-NIHOUL G. 2006. « Politisation : bon ou mauvais remède pour l'Union ? ». *Autre Document*, Paris : IJD.
- RICARD-NIHOUL G. 2005. « Le 'Non' français du 29 mai 2005 : comprendre, agir ». *Rapport n°44*, Paris : IJD.
- ROSANVALLON P. 2015. *Le Bon Gouvernement*. Paris : Le Seuil, p.21.
- ROSANVALLON P. 2006. *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Le Seuil.
- ROSANVALLON P. 2005. « Les sociétés doivent avoir un pouvoir de délibération ». *Alternatives internationales*. N°24, 1^{er} mai 2005.
- ROSE G., VAN KEULEN I. & AICHHOLZER G. "Formal agenda-setting (European level)". In HENNEN L., VAN KEULEN I., KORTHAGEN I. et al. 2020. *European E-democracy in practice*. New York: Springer.
- RUSSACK S. 2018. *Pathways for Citizens to engage in EU policymaking*. CEPS Policy Insights N°2018/14.
- SINTOMER Y. 2012. *Tirage au sort et démocratie délibérative*. lavedesidees.fr.
- SINTOMER Y. 2011. *Petite Histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*. Paris : La Découverte.
- STRATULAT C. & BUTCHER P. 2019. "Citizens expect: Lessons from the European Citizens' Consultations". *Discussion paper*, Brussels: European Policy Center.
- VAN REYBROUCK D. 2014. *Contre les Élections*. Paris : Babel.
- VERGNE A. 2018. *Citizens' Participation Using Sortition*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- VERGNE A. 2011. *Kleros & Demos : la théorie du tirage au sort en politique au banc d'essai de la pratique de la Planungszelle et du jury citoyen*. Thèse en Science politique. Berlin: Freie Universität.

Communications nationales et européennes

- Comité européen des régions. 2019. *From local to European : putting citizens at the centre of the EU agenda*, p. 52, 65 et 103.
- Commission européenne. 2019. "Better regulation at the heart of EU policymaking", Programme de la Commission.
- Commission européenne. 2019. "Citizens' dialogues and citizens' consultations. Key conclusions", 7 mai 2019.
- Conseil européen. 2018. « Conclusions du Conseil européen », 14 décembre 2018.
- MACRON E. 2019. *Pour une renaissance européenne*, tribune du 4 mars 2019, Paris.
- OCDE. 2019. "Innovative Citizen Participation Project". Plaquette de communication.
- VON DER LEYEN U. 2019. *Une Union plus ambitieuse Mon programme pour l'Europe*, présentation des orientations politiques pour la prochaine commission européenne 2019-2024 par la candidate à la présidence de l'Union européenne, 10 septembre 2019, Bruxelles.
- VON DER LEYEN U. 2019. *Vice-President-designate for Democracy and Demography*, lettre de mission à Dubravka Šuica du 10 septembre 2019, Bruxelles.
- VON DER LEYEN U. 2020. *The Commission's contribution to shaping the Conference on the Future of Europe*, communication du 22 janvier 2020, Bruxelles.

Textes juridiques

- Parlement européen, 2020. *Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur la position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe 2019/2990(RSP)*.
- Traité sur l'Union européenne. 1993.

Sites web

- Site de la Commission européenne :
 - Donnez votre avis : https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr
 - Rapports nationaux des Consultations citoyennes : https://ec.europa.eu/commission/progress-reports-citizens-dialogues-and-consultations_en#reports-from-member-states
- Wikipedia, encyclopédie libre :
 - European Citizens' Consultations : https://en.wikipedia.org/wiki/European_Citizens%27_Consultations
- Le manifeste du G1000 : <http://www.g1000.org/fr/manifeste.php>
- Fondation pour les générations futures :
 - Les principes du G1000 : <https://www.fondationfuturegenerations.org/fr/projet/g1000-democratie-deliberative>
- Site du collège de France :
 - Les Assemblées citoyennes en Irlande : <https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande.html>
 - Tirage au sort et démocratie délibérative : <https://laviedesidees.fr/Tirage-au-sort-et-democratie-deliberative.html>
- Site de la Convention citoyenne pour le climat : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
- Site de l'Assemblée citoyenne d'Écosse : <https://www.citizensassembly.scot/>
- Portail de la transformation de l'action publique, 4^e comité interministériel : <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/comites-interministeriels-de-la-transformation-publique/4e-comite-interministeriel-de-la-transformation-publique>
- Plateforme de recensement des démarches participatives : https://agents.participation-citoyenne.gouv.fr/notre_mission.html
- Site du Grand Débat : <https://granddebat.fr/>
 - Conférences citoyennes régionales. Synthèse des expressions citoyennes de Mars 2019 <https://granddebat.fr/media/default/0001/01/4affa12418c5b7d0cf030f3114a6e370e71dc744.pdf>
- Site de Civic Tech : <https://www.open-source-civic-tech.com/>
- Site de la DG Connect : <https://ec.europa.eu/futurium/en>
- Site de la New Democracy Foundation : <https://www.newdemocracy.com.au/>
- Site Democracy R&D : <https://democracyrd.org/>



L'Europe pour
les citoyens



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