



HAL
open science

La Conférence sur l'avenir de l'Europe : un exercice démocratique ?

Céline Spector

► **To cite this version:**

Céline Spector. La Conférence sur l'avenir de l'Europe : un exercice démocratique?. Revue des Affaires européennes/Law European & Affairs, 2021, 3, pp.463-471. hal-03613084

HAL Id: hal-03613084

<https://hal.sorbonne-universite.fr/hal-03613084>

Submitted on 18 Mar 2022

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

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

« La Conférence sur l'avenir de l'Europe : un exercice démocratique ? »

Céline Spector
Sorbonne Université, SND

La Conférence sur l'avenir de l'Europe entend hybrider des institutions représentatives et des institutions participatives comme les agoras citoyennes tirées au sort, vouées à organiser des délibérations et à formuler des recommandations, puis envoyer des représentants dans les assemblées plénières de la Convention. Elle s'appuiera également sur une série d'événements et de débats organisés à l'échelle nationale ou locale, dont les conclusions seront intégrées à la plate-forme multilingue qui doit servir de « plaque tournante » à l'exercice démocratique à grande échelle. Cet article se propose d'analyser la formule retenue pour cette hybridation. Il entend montrer que l'exemple de la Convention permet plus généralement de cerner les enjeux et les difficultés de la démocratie délibérative et participative. Notre critique visera à la fois l'insuffisance du dispositif mis en œuvre par rapport aux idéaux exigeants de la démocratie délibérative ou participative, et certaines limites de ces visions elles-mêmes. Que peut-on attendre de la procédure inclusive retenue comme méthode de cette Convention d'un genre nouveau ? Peut-on espérer, à l'issue des deux années imparties aux travaux, une refondation décisive des institutions européennes ? Ou faut-il déplorer le simulacre de démocratie et l'illusion d'un renouveau civique ?

The Conference on the Future of Europe intends to blend representative and participatory institutions such as the citizens' agoras, which will be drawn by lot to organize deliberations and make recommendations, and then send representatives to the Convention's plenary assemblies. It will also rely on a series of events and debates organized at the national or local level, the conclusions of which will be integrated into the multilingual platform that will serve as a "hub" for the large-scale democratic exercise. This article analyzes the formula chosen for this hybridization. It intends to show that the example of the Convention makes it possible to identify more generally the stakes and difficulties of deliberative and participative democracy. Our criticism will address both the inadequacy of the mechanism implemented in relation to the demanding ideals of deliberative or participatory democracy, and certain limitations of these visions themselves. What can we expect from the inclusive procedure chosen as a method for this new type of Convention? Can we hope, at the end of the two years allotted to the work, for a decisive refoundation of the European institutions? Or should we deplore the travesty of democracy and the illusion of a civic renewal?

Mots-clés : Union européenne, Démocratie, Démocratie délibérative, Citoyenneté européenne, Conférence sur l'avenir de l'Europe

Keywords : European Union, Democracy, Deliberative Democracy, European Citizenship, Conference on the future of Europe

La conférence sur l'avenir de l'Europe qui s'est ouverte au printemps 2021 est vouée à répondre à la critique récurrente de « déficit démocratique » adressée à l'Union européenne. Accusées de confisquer le pouvoir du peuple, les institutions européennes sont jugées incapables d'assurer une juste représentation. Le sentiment de dépossession démocratique s'alimente surtout de la montée en puissance des agences indépendantes dont les missions sont techniques (Cour de Justice de l'Union européenne, Banque Centrale Européenne et dans une moindre mesure Commission européenne). Source d'une grande part des votes en faveur du Brexit, la colère produit le désir de « reprendre le contrôle » de la vie démocratique, des frontières, de la politique migratoire ; elle nourrit des aspirations identitaires et souverainistes¹. Au sein des *European studies*, la critique du déficit démocratique européen se fait aussi entendre : l'Union est accusée d'exercer un pouvoir abusif et préjudiciable à la liberté politique².

Or la Convention sur l'avenir de l'Europe vise précisément à combler les lacunes de l'Europe des citoyens, encore patente quinze ans après le Traité de Lisbonne : en associant les citoyens tirés au sort et en réservant un sort particulier aux « jeunes » européens, la Conférence entend hybrider des institutions représentatives et des institutions participatives comme les agoras citoyennes tirées au sort, vouées à organiser des délibérations et à formuler des recommandations, puis envoyer des représentants dans les assemblées plénières de la Convention. Elle s'appuiera également sur une série d'événements et de débats organisés à l'échelle nationale ou locale, dont les conclusions seront intégrées à la plate-forme multilingue qui doit servir de « plaque tournante » à l'exercice démocratique à grande échelle. Cet article se propose d'analyser la formule retenue pour cette hybridation. Il entend montrer que l'exemple de la Convention permet plus généralement de cerner les enjeux et les difficultés de la démocratie délibérative et participative. Notre critique visera à la fois l'insuffisance du dispositif mis en œuvre par rapport aux idéaux exigeants de la démocratie délibérative ou participative, et certaines limites de ces visions elles-mêmes. Que peut-on attendre de la procédure inclusive retenue comme méthode de cette Convention d'un genre nouveau ? Peut-on espérer, à l'issue des deux années imparties aux travaux, une refondation décisive des institutions européennes ? Ou faut-il déplorer le simulacre de démocratie et l'illusion d'un renouveau civique ?

I. Quelle méthode ?

Initiée par Emmanuel Macron en 2019 en réponse à la montée en puissance des partis populistes en Europe, la Convention pour l'avenir de l'Europe a été mise en place à l'issue de tractations institutionnelles entre la Commission, le Parlement et le Conseil comme un dispositif dual, sinon schizophrène. En premier lieu, la démocratie représentative y est encore à l'ordre

¹ Sur cette critique, nous nous permettons de renvoyer à notre ouvrage : *No demos ? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Paris, Seuil, « L'ordre philosophique », 2021.

² Richard Bellamy, *A Republican Europe of States. Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

du jour puisque des représentants du « triangle » institutionnel seront associés au pilotage et à la mise en œuvre des assemblées plénières, où siègeront également des représentants des partenaires sociaux et de la société civile organisée. En second lieu, la Conférence orchestre des processus de démocratie participative et délibérative grâce à la mise en place d'agoras citoyennes décentralisées, de panels citoyens tirés au sort, et à l'utilisation d'une plateforme numérique multilingue (futureu.europa.eu) censée recueillir les propositions et alimenter les recommandations qui seront recueillies lors des conférences plénières. La plateforme permet aux citoyens d'exprimer leur point de vue sur les changements qu'ils estiment nécessaires en Europe, de faire part de leurs projets sur différents aspects de l'intégration européenne, de trouver des événements auxquels participer près de chez eux ou en ligne, et même d'organiser leurs propres événements. Un mécanisme de retour d'informations doit faire en sorte que les idées exprimées au cours de la conférence alimentent la planification stratégique de l'Union et aboutissent à des recommandations concrètes. Les idées recueillies sont vouées à alimenter les discussions des panels de citoyens et des séances plénières de la conférence.

La Conférence allie ainsi la démocratie délibérative et la démocratie participative. Bien que les usages diffèrent selon les politistes³, nous adopterons la distinction suivante : la première, à la différence de la seconde, se distingue par le fait qu'elle n'engage pas la participation active et systématique de tous les citoyens : les critères de nombre et d'inclusion ne sont pas requis. Usant de « mini-publics » de quelques dizaines ou centaines de personnes tirées au sort parmi tous les citoyens, la démocratie délibérative fait de la délibération publique et libre entre citoyens égaux le mode de résolution légitime des problèmes de choix collectifs, en reconnaissant à tous la capacité égale à participer à cette délibération. Précédée d'une formation par des spécialistes, elle peut se prévaloir d'un bilan plus satisfaisant que la démocratie directe, puisqu'elle a pour objet de former le jugement des citoyens et de les éduquer à la démocratie.

L'initiative ne peut que réjouir ceux qui espèrent, depuis longtemps, l'avènement d'une « Europe des citoyens ». Il est souhaitable, comme le souligne le Parlement européen dans sa résolution du 15 janvier 2020, qu'une « phase d'écoute » soit lancée en amont de la Conférence afin de permettre aux citoyens de l'Union européenne d'exprimer leurs idées, de formuler des suggestions et de présenter leur vision de l'Europe. Dans le même esprit, on ne peut que se réjouir qu'à long terme soit instauré « un mécanisme permanent de dialogue avec les citoyens pour réfléchir sur l'avenir de l'Europe », touchant toutes les régions ainsi que toutes les classes d'âge, jeunes inclus, « afin de garantir que tout citoyen peut avoir voix au chapitre ». Le but est d'encourager la participation du plus grand nombre, sans exclure les zones rurales ou les individus peu accoutumés aux débats politiques. Enfin, on appréciera que soient définis quatre panels composés de 200 citoyens européens chacun, les citoyens étant choisis de manière aléatoire pour veiller à ce qu'ils soient représentatifs de la diversité de l'Union, en termes

³ Certains politistes considèrent que la démocratie délibérative doit inclure tous les citoyens, ou à l'inverse se satisfont de la délibération des seuls représentants ; selon eux, il existe inversement des processus participatifs qui font intervenir des panels représentatifs sans mettre l'accent pour autant sur la délibération (en usant de sondages notamment). Nous nous en tiendrons cependant à cette définition par convention.

d'origine géographique, de sexe, d'âge, de milieu socio-économique et de niveau d'éducation, les jeunes de 16 à 25 ans constituant un tiers de chaque panel. On estimera à sa juste valeur la reconnaissance de l'expertise des universités, des centres de recherche, des ONG et des groupes de réflexion. In fine, on reconnaîtra le bien-fondé des thèmes adoptés dans la déclaration commune sur la conférence sur l'avenir de l'Europe signée le 10 mars 2021 par les Présidents des trois institutions menant cette initiative : le changement climatique et l'environnement ; la santé ; une économie plus forte, la justice sociale et les emplois ; l'UE dans le monde ; les valeurs et les droits, l'État de droit et la sécurité ; la transformation numérique ; la démocratie européenne ; les migrations ; l'éducation, la culture, la jeunesse et le sport. En dernière instance, on pourra s'accommoder du fait que le système décentralisé doive aboutir à une reprise « exécutive » : la Plénière transmettra le résultat de ses activités au Bureau exécutif chargé de rédiger un rapport, lui-même transmis aux Présidences conjointes issues du Conseil, de la Commission et du Parlement, qui veilleront à l'application en fonction de leurs compétences propres.

Une telle hybridation de la démocratie représentative et de la démocratie participative rencontre néanmoins des difficultés évidentes. Non seulement les intérêts des pays membres sont appelés à se heurter dans la phase représentative de la Conférence, puisque les États du groupe de Visegrad refusent par principe tout approfondissement démocratique supranational, mais un hiatus existe entre les procédures : la participation et l'élection ne sont pas toujours des procédures vouées à s'accorder sans peine. Pour se greffer sur la démocratie représentative, les formules usuelles de la démocratie participative et de la démocratie délibérative (jurys citoyens, conférences de consensus, sondages délibératifs, mini-publics) doivent remplir des conditions strictes en termes de formation et de motivation des participants tirés au sort selon diverses méthodes accréditées de sélection aléatoire. L'idéal d'autonomie politique véhiculé par la démocratie participative rencontre de surcroît l'écueil du réalisme politique des dirigeants et des élus, qui sont seuls responsables et « *accountable* » devant leurs mandants. Il se heurte enfin à la question délicate de la représentativité, critère de *démocraticité* des institutions.

Car le diable est dans les détails. Parmi les 344 membres de la conférence plénière invités à siéger deux fois par semestre à Bruxelles ou à Strasbourg, on comptera 108 représentants du PE, 54 du Conseil (2 par État membre), 3 de la Commission, 108 des Parlements nationaux, ainsi que 108 citoyens dont 80 représentants des agoras citoyennes (dont au moins un tiers de moins de 25 ans), 27 issus d'agoras citoyennes nationales (un par État membre) et le Président du Forum européen de la jeunesse. La Plénière comportera également 18 représentants du Comité des Régions et du Comité économique et social européen, et 8 issus des partenaires sociaux et de la société civile organisée. D'autres parties prenantes (*stakeholders*) peuvent également être invitées en fonction des thématiques abordées. La magie des nombres doit opérer : moitié moins de membres du Conseil que de membres du Parlement, autant de représentants que de citoyens tirés au sort, ce qui revient à offrir une place de choix, en apparence du moins, à la « lotocratie ».

Or cette savante alchimie inclusive et respectueuse de la parité femmes/hommes laissera les citoyens qui auront participé aux délibérations locales ou nationales au seuil de l'hémicycle

décisionnel : ils pourront faire entendre leur voix, mais ne seront pas appelés à participer aux décisions finales sur les recommandations. L'arène ainsi offerte laissera peut-être intacts les processus décisionnels classiques. On peut à bon droit s'en réjouir : la démocratie représentative, fondée sur le suffrage universel et la règle de majorité, reste le seul moyen d'assurer en droit une participation égalitaire des citoyennes et citoyens majeurs. De surcroît, seuls des représentants peuvent être soumis à un processus de reddition des comptes, tels qu'ils aient à répondre de leurs décisions et de leurs actions. Toutefois, l'existence même d'un vaste exercice participatif risque de susciter des frustrations. Le danger est double : les faux-semblants démocratiques peuvent accroître le ressentiment et alimenter le populisme ; l'inefficacité lors du suivi des recommandations citoyennes peut alimenter le rejet de la bureaucratie européenne au lieu de susciter le renouveau démocratique espéré.

II. La question de la légitimité démocratique

La difficulté majeure porte sur la légitimité démocratique de la Convention. Est-il légitime d'implémenter les recommandations de citoyens tirés au sort ou auto-sélectionnés plutôt que celles d'experts ou de représentants, au niveau supranational ou intergouvernemental ? Doit-on considérer que la confrontation publique des raisons façonne les choix individuels – mieux que le vote – dans le sens de l'autonomie et du bien commun ? Faut-il poursuivre l'idéal d'une démocratie au sein de laquelle la justification des termes et des conditions de l'association « procède par l'argumentation et le raisonnement publics entre citoyens égaux »⁴ ? La procédure étayée par l'usage extensif d'une plateforme digitale produit-elle réellement une « démocratie ouverte » appelée à se substituer à la démocratie représentative en crise⁵ ?

Les processus délibératifs

Portant sur nos choix futurs, la délibération collective a vocation à conseiller ou déconseiller, persuader ou dissuader ; elle repose sur l'échange d'arguments contradictoires. En formulant des raisons d'adopter ou de rejeter les propositions d'action considérées, les citoyens doivent aussi s'exposer aux raisons adverses et se montrer aptes à réviser leurs croyances ou à amender leurs préférences. Comme le souligne Bernard Manin, la pesée des raisons exige que la validité des arguments avancés soit systématiquement mise à l'épreuve, que ce soit sur le plan de l'exactitude factuelle, de la pertinence prudentielle ou de la validité normative⁶. Si elle n'exclut ni l'appel aux affects ni l'usage du témoignage, la délibération collective permet à chacun de chercher à convaincre les autres en combattant leurs raisons et leurs opinions ; le

⁴ Joshua Cohen, « Délibération et légitimité démocratique », [1989], trad. C. Girard, in C. Girard et A. Le Goff (éds.), *La Démocratie délibérative*, Paris, Hermann, « L'avocat du diable », 2010, p. 207-241, ici p. 216.

⁵ Hélène Landemore, *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2020.

⁶ Bernard Manin, « Délibération et discussion », *Swiss Political Science Review*, Vol. 10, n°4, 2004, p. 186. Voir aussi *Le Tournant délibératif de la démocratie*, Loïc Blondiaux et Bernard Manin éds., Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

conflit et le désaccord peuvent y apparaître autant que la coopération ou le consensus. Pas plus que les stratégies pour le mettre en œuvre, le « bien commun » ne fait l'objet d'appréciations unanimes : puisque les intérêts peuvent être divergents, il est souvent appréhendé de manière distincte par différents groupes sociaux ou culturels. Telle est la raison pour laquelle la délibération collective doit être achevée par un mode d'arrêt de la décision constitué par un vote à la majorité, à la majorité qualifiée ou exceptionnellement à l'unanimité. Le problème de la décision collective est épineux : si la délibération permet la fabrique de l'obligation politique (les individus se sentant plus obligés par les décisions qu'ils ont contribué à prendre), il n'est pas certain qu'elle garantisse toujours les décisions les meilleures – ce qui serait le postulat des défenseurs de la démocratie « épistémique »⁷. Certains préféreront toujours faire confiance aux experts ou aux représentants élus plutôt qu'à des individus désignés par le sort, sans compétence technique ou politique particulière. D'autres regretteront qu'il ne revienne plus aux partis politique d'animer le débat public et de présenter au choix des électeurs des « programmes » cohérents portés par des personnalités politiques.

Au-delà du problème de la pertinence pratique, le premier danger est donc que l'idéal délibératif implémenté par la Conférence sur l'avenir de l'Europe soit dénué de justification normative. Pour comprendre les enjeux d'une telle critique, il faut revenir sur certains arguments classiques en faveur de la démocratie délibérative. Selon Bernard Manin, il faut tenir compte de la dynamique de formation du jugement et de la volonté politiques : la valeur du paradigme délibératif, opposé à un modèle purement agrégatif, tient à la fois à la rationalité et à la moralité accrues que cette procédure suscite. Si elle est bien conduite et précédée d'une formation par des experts, la délibération collective est dotée d'une valeur *épistémique* (elle permet de découvrir les meilleures décisions à prendre) et d'une valeur *éthique* (elle conduit des citoyens souvent individualistes à s'ouvrir aux raisons relatives à l'intérêt général). La pluralité des points de vue exprimés, l'information échangée et l'exposition à des arguments contradictoires permettent aux citoyens de former leur avis de manière éclairée et contribue à l'exercice de leur liberté. L'effet de la délibération publique est de rationaliser et de moraliser les choix individuels : en s'exposant aux propositions et aux objections formulées par d'autres, ils deviennent à la fois plus informés, plus cohérents et plus orientés vers le bien public⁸. Les processus qui favorisent cette qualité épistémique de la délibération sont répertoriés : la mise en commun des informations améliore la compréhension de questions complexes et clarifie les options en présence ; l'association des intelligences et la division du travail argumentatif conduisent à s'appuyer sur les idées formulées par d'autres pour avancer dans l'élucidation des meilleures décisions. Plus généralement, la démocratie délibérative promeut la liberté et l'égalité grâce à la *publicité* des débats et aux échanges d'objections : les raisons de choisir entre des propositions concurrentes sont soumises à la critique, jusqu'à ce qu'en principe la force du « meilleur argument » l'emporte.

⁷ Philippe Urfalino, *Décider ensemble. La fabrique de l'obligation collective*, Paris, Seuil, 2021.

⁸ Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n°33, 1985, p. 72-93.

D'autres politistes insistent davantage encore sur la valeur de vérité promue par une délibération étendue. En s'appuyant sur les données empiriques fournies par la psychologie sociale, Hélène Landemore soutient que la *diversité cognitive* liée à l'inclusion de nombreux individus d'horizons différents améliore la qualité épistémique des décisions prises⁹. Plus les individus sont divers (en termes d'origine religieuse, ethnique, ou sociologique), plus les points de vue exprimés diffèrent et plus les décisions sont performantes lorsqu'une bonne réponse existe. Aussi la démocratie délibérative vaut-elle non seulement en termes d'*équité*, soit d'égalité des chances d'influencer les décisions prises, mais également en termes de *rationalité* : la supériorité de la démocratie délibérative sur l'*épistocratie* (le gouvernement des experts) serait attestée dans les faits.

Enfin, la valeur de la démocratie « ouverte », qui ne renonce pas au principe majoritaire mais le complète, se mesure à sa capacité à utiliser la révolution numérique pour pallier aux défauts de la démocratie représentative (fossilisation des élites, communication politique entravée, absence de rotation suffisante des charges). Telle est du moins la thèse de Hélène Landemore : grâce aux plateformes digitales, les individus peuvent entrer dans une délibération collective virtuelle où leurs avis sont adaptables et révisables, susceptibles de s'ajuster à la complexité des sociétés et de renoncer dans une certaine mesure à la partialité. De même que les logiciels en « open-source » ont des vertus supérieures à ceux qui sont l'apanage d'experts, la démocratie « ouverte » expérimente grâce aux nouvelles technologies une révolution civique qui relègue la représentation oligarchique aux oubliettes de l'histoire. Sans coût et sans friction, elle « connecte » les esprits des citoyens et renforce l'intelligence collective : la dématérialisation des échanges et l'archivage des propositions libère des contraintes de la délibération simultanée en « face-à-face » et permet d'étendre de manière significative le nombre d'individus capables de délibérer entre égaux¹⁰. Dans cette perspective, la Conférence sur l'avenir de l'Europe aurait fait le bon choix : en agrégeant les remontées issues de myriades de mini-publics tirés au sort ou auto-sélectionnés ayant délibéré dans des « chat rooms » indépendantes, elle les transmet à des instances décisionnelles qui incarnent elles aussi la souveraineté populaire. La transparence du processus tout au long de son effectuation permet de percevoir ce dont on a tenu compte ou non, et d'évaluer la qualité finale des décisions. L'utopie digitale fonctionne au service de la volonté du peuple.

Or selon Charles Girard, plusieurs problèmes subsistent dans cette défense de l'idéal délibératif : en amont, la délibération collective peut servir l'injustice, lorsqu'elle valorise des propositions soutenues par des raisons fallacieuses ou s'appuie sur des opinions erronées véhiculées par des orateurs talentueux ou dotés de ressources symboliques supérieures. Elle tend parfois à renforcer la polarisation de groupe, lorsque les opinions individuelles s'agrègent à l'opinion initialement dominante¹¹. Surtout, les arguments classiques en faveur de la valeur

⁹ Voir Hélène Landemore, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

¹⁰ Hélène Landemore, « Open Democracy and Digital Technologies », in *Digital Technology and Democratic Theory*, L. Bernholz, H. Landemore et R. Reich éd., Chicago, The University of Chicago Press, 2021, p. 62-89.

¹¹ Charles Girard, « La démocratie doit-elle être délibérative ? », *Archives de Philosophie*, vol. 74, no. 2, 2011, p. 223-240.

épistémique de la délibération collective sont fragiles : non seulement les informations mises en commun peuvent être erronées ou mensongères, mais l'association et des intelligences et la division du travail argumentatif peuvent faire émerger des raisons fallacieuses et des propositions injustes. La diversité cognitive elle-même n'est pas la panacée : dans une assemblée, elle peut parfois conduire à généraliser des erreurs lorsqu'une minorité, à mauvais escient, réussit à convaincre une majorité. Bien des facteurs sont requis pour que la délibération collective produise de meilleurs résultats que les délibérations individuelles : non seulement l'objet de la discussion (qui doit être factuel ou prudentiel plutôt que normatif), mais également les conditions sous lesquelles la délibération se déroule (composition sociale du groupe, répartition initiale des opinions, présence ou non de modérateurs qui assurent l'expression des voix minoritaires et suscitent des prises de parole contradictoires en luttant contre les biais sexistes ou racistes)¹². Si l'égalité des chances d'accéder à des fonctions délibératives mérite d'être rendue réelle, la sélection d'un échantillon représentatif susceptible d'opiner, d'évaluer, de juger et éventuellement de décider au nom de la collectivité risque toujours de se heurter à des obstacles rédhibitoires, comme le « cens caché », soit les inégalités de capital culturel et de capacités rhétoriques ou numériques entre les citoyens¹³. La critique est récurrente : si en théorie, les règles organisant la délibération collective ne discriminent pas entre les individus, le droit égal à la participation est en réalité miné par des inégalités de pouvoir, d'autorité ou de ressources. À moins d'être solidement formés aux enjeux techniques des questions climatiques, économiques ou stratégiques, certains citoyens n'oseront pas prendre position publiquement sur des dossiers complexes et controversés. D'autres le feront abusivement, en « noyant » les plateformes et en diffusant un agenda partisan ou corporatiste.

À bien des égards, la vision égalitaire, raisonnée et consensuelle de la délibération collective demeure donc idéaliste, partielle et incomplète. *Idéaliste* d'abord : elle suppose que les participants visent effectivement le bien commun, alors qu'ils peuvent soit défendre publiquement leurs choix égoïstes, soit déguiser sous la rhétorique du bien commun leur défense d'intérêts particuliers ou corporatistes. *Partielle* ensuite : en faisant comme si toutes les décisions pouvaient faire l'objet d'un accord raisonné entre égaux, les « mini-publics » minorent le problème des minorités qui n'accepteront pas de bon gré la contrainte politique qui leur est ensuite imposée. La « lotocratie » ne jouit pas nécessairement d'une bonne réputation chez tous ; elle exclut nécessairement ceux qui n'ont pas été « choisis » par le hasard. *Incomplète* enfin : les choix finaux des assemblées tirées au sort peuvent être laissés pour compte par les autorités compétentes, qui ne donneront pas suite aux recommandations faites – ce fut le cas, en large part, lors de la Convention française pour le climat de 2020-2021¹⁴. Pour être légitime, la délibération collective qui permet de préciser et réviser ses préférences doit être articulée aux processus de prise de décision reconnus comme légitimes par tous.

¹² Charles Girard, *Délibérer entre égaux*, Paris, Vrin, « L'esprit des lois », 2019, p. 159-161.

¹³ Daniel Gaxie, *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978. Voir Yves Sintomer, *Le Pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 138.

¹⁴ Charles Girard, "Lessons from the French Citizens' Climate Convention: On the role and legitimacy of citizens' assemblies", *VerfBlog*, 2021/7/28, <https://verfassungsblog.de/lessons-from-the-french-citizens-climate-convention/>. Je remercie Charles Girard de sa relecture de cet article.

La véritable question est donc celle de la teneur de la légitimité démocratique, qui peut faire l'objet de définitions concurrentes. Selon le critère de *démocraticité* retenu, on privilégiera la procédure choisie (son inclusivité, sa rationalité, son équité) ou les résultats obtenus. Les assemblées tirées au sort seront jugées représentatives et légitimes si elles sont formées à partir de méthodes de panellisation éprouvées, si les délibérations sont accompagnées d'une médiation, d'une régulation et d'une organisation qui permettent à tous de s'exprimer de manière libre et égale dans le temps imparti, mais aussi si elles contribuent réellement au bien du plus grand nombre. Dans le cas présent de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le fait d'avoir consulté des citoyens tirés au sort par une sélection aléatoire bien conçue ne suffit pas à garantir la légitimité démocratique, car les processus d'auto-sélection jouent pour toutes les assemblées décentralisées. Pour être légitimes, les assemblées délibératives doivent être – selon une première hypothèse – plus représentatives que les assemblées ordinaires : elles doivent mieux refléter la diversité sociale, démographique et culturelle. Or la plateforme semble à ce jour avoir surtout accueilli les propositions d'activistes déjà engagés dans la vie publique européenne plutôt que de citoyens « ordinaires »¹⁵. Sous un autre point de vue, ces assemblées ne pourront jamais être parfaitement représentatives des opinions de toutes et de tous, d'autant que la délibération conduit à des changements de position. Dès lors, la légitimité procède plutôt de la bonne formation des citoyens et des effets bénéfiques de la délibération collective. Or là encore, le risque est réel : encore faut-il que ces délibérations soient organisées de manière pertinente et équitable, et d'autre part que la prise de décision soit effectivement orientée vers le bien commun.

Les processus participatifs

Mais la Conférence sur l'avenir de l'Europe n'engage pas seulement des mécanismes délibératifs ; elle entend aussi faire fonctionner la démocratie participative à l'échelle d'un continent, en privilégiant l'inscription spontanée à des événements décentralisés. Or dans ce cas de figure, les risques de corruption du processus sont importants : dans des systèmes digitaux ouverts et donc vulnérables, le risque est celui de la confiscation par des « parasites » ou de pression des lobbys. De surcroît, les conditions de la délibération évoquées plus haut ne peuvent être réunies lors de l'usage de questionnaires, lorsque les croyances et les préférences des individus demeurent ce qu'elles sont, là où la pure agrégation des choix se substitue à une confrontation des raisons. Le mérite politique et l'utilité stratégique de la Conférence pour l'avenir de l'Europe ne suffisent donc pas à assurer sa légitimité démocratique : il s'agit plutôt d'une très vaste consultation publique qui donne la parole à certains citoyens tirés au sort ou auto-sélectionnés. Son objet (formuler des recommandations) en fait une « boîte à outils » utile pour les décideurs politiques qui pourront y puiser à leur guise. Quoiqu'elle mobilise d'extraordinaires ressources numériques ou en faisant appel aux bonnes volontés de tous horizons, elle ne constitue pas une délibération collective.

¹⁵ Stephan Lehne, Carnegie Europe, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/84511>.

Faut-il le déplorer ou s'y résoudre ? Pour qu'une consultation ne s'apparente pas seulement à un sondage des opinions mais puisse conduire à une délibération, il faut des conditions drastiques : que les individus tirés au sort par une méthode éprouvée de sélection d'un échantillon représentatif soient informés sur les questions qu'ils abordent, et convenablement motivés pour viser le bien commun ; qu'ils puissent délibérer réellement, fût-ce par la médiation d'un outil numérique de réunion, et qu'une médiation et une organisation des débats pallient aux défauts d'une discussion spontanée ; qu'une prise de décision vienne clore les délibérations – décision dont les citoyens « représentants » auraient à assumer les conséquences devant un public informé de leurs intentions et dissensions.

Enfin, même si ces conditions étaient remplies, le risque demeurerait que les « mini-publics » n'aient qu'une représentativité limitée. Ainsi Cristina Lafont a-t-elle récemment opposé à James Fishkin, promoteur des « sondages délibératifs »¹⁶, plusieurs arguments convaincants : les mini-publics dotés d'un pouvoir décisionnel ne sont pas acceptables démocratiquement, dès lors qu'ils n'engagent qu'une part infime de la population ; de tels « microcosmes » où la délibération collective fonctionne laissent intacts les processus de désaffection civique ; les citoyens n'ayant pas participé aux assemblées tirées au sort sont ensuite contraints de suivre aveuglément les décisions des autres, même s'ils n'y ont pas consenti¹⁷. Dans un cadre où la délibération de masse reste quasiment impossible, on devra donc garder à l'esprit les limites nécessaires de la formule retenue par la Conférence de l'avenir de l'Europe : la confiance dans les mini-publics peut demeurer sans que de véritables pouvoirs décisionnels leur soient confiés pour autant ; mais alors, le risque d'abandon de nombreuses propositions au gré des rapports de force politiques sera tangible.

L'exemple français pourra servir d'illustration. Ici, l'absence d'écho médiatique de l'initiative européenne est édifiant. Très peu de citoyens sont informés de la seule existence de la Conférence et de sa méthodologie complexe. La seule initiative de la plateforme sur le chapitre « Démocratie européenne » relève au demeurant d'une initiative du ministère de l'Europe et des affaires étrangères : si elle a pu donner lieu à des propositions intéressantes, celles-ci ne sont pas développées et ne peuvent être rendues opérationnelles sans y ajouter des médiations expertes¹⁸. Le mécanisme de consultation, qui permet de proposer des recommandations et de départager par un vote électronique des propositions concurrentes, est certes bien conçu. Mais les idées proposées et soumises au vote électronique par des citoyens, souvent jeunes, sont souvent déjà connues (« Il faut mettre fin aux paradis fiscaux de l'UE qui détruisent la confiance des citoyens, empêchent investissements et font les extrêmes » ; « Il faut réformer le système de prise de décision à l'unanimité pour la majorité absolue ») ; seul le blocage politique empêche de les appliquer. Elles sont parfois démagogiques ou irréalistes (« Il

¹⁶ James Fishkin, *Democracy when the People are Thinking: Revitalizing our politics through public deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

¹⁷ Cristina Lafont, *Democracy without Shortcuts: A participatory conception of deliberative democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2019. Voir les réponses de James Fishkin, « Cristina Lafont's Challenge to Deliberative Minipublics », *Journal of Deliberative Democracy*, Vol. 16, n°2, p. 56-62.

¹⁸ <https://make.org/FR/consultation/parole-aux-jeunes/participer>.

faut arrêter la propagande de la politique européenne et laisser les citoyens décider de ce qui est une bonne politique ou non »). Elles peuvent être intéressantes mais vagues (« Il faut que les financements européens soient distribués plus équitablement, pour que tout citoyen européen voit les bienfaits de l'Union » ; « Il faut que l'UE se donne les moyens de toucher le cœur de ses citoyens avec des actions plus visibles à notre échelle »), ou encore précises mais difficiles à articuler aux mécanismes existants (« Il faut initier des référendums européens pour que les citoyens se sentent davantage concernés par l'Europe et y participent activement » ; « Il faut mettre en place une convention citoyenne pour le climat à l'échelle européenne et respecter ses prises d'initiative sans concession »). Autant dire que si les idées sont souvent pertinentes, le travail d'implémentation restera à concevoir a posteriori. Le processus participatif permet de faire prendre conscience aux citoyens, surtout jeunes, qu'ils sont parties prenantes à part entière d'une entreprise politique fascinante ; mais il ne peut suppléer aux mécanismes de négociation politiques, qu'ils soient intergouvernementaux ou supranationaux.

*

La Conférence sur l'avenir de l'Europe résulte d'une noble intention, et sa mise en œuvre, si elle était réussie, permettrait de contrer certaines critiques contre l'Europe technocratique et son déficit démocratique. La gouvernance européenne ne doit pas se substituer à la politique, le compromis au conflit, l'empire du droit à la vie publique agonistique : les délibérations citoyennes doivent jouer leur rôle pour éviter la victoire des partis populistes, qui prétendent parler « au nom du peuple » contre les experts européens. Mais plusieurs questions demeurent en suspens face au processus en cours : comment inclure dans ce dialogue les exclus de la représentation à l'échelle européenne, ceux qui s'abstiennent ou votent parfois pour des partis europhobes ? Comment faire en sorte que la participation des citoyens, de la société civile organisée et de diverses parties prenantes aux niveaux européen, national, régional et local donne lieu à des délibérations réelles plutôt qu'à des mascarades de consultation publique ? Et surtout, quelle légitimité accorder aux propositions issues d'individus auto-sélectionnés ou désignés par tirage au sort ? Il ne s'agit pas de dire que la délibération collective n'est pas une source convaincante de légitimité, mais qu'elle ne peut l'être que sous certaines conditions. Dans ce cadre, le dispositif doit permettre de délibérer réellement et de s'articuler de manière réfléchie aux processus représentatifs. Sur ce dernier point, notre réponse demeure donc nuancée : si les mécanismes de consultation ici proposés sont utiles dès lors qu'ils surmontent les problèmes de représentativité, ils ne peuvent s'articuler sans peine aux arènes institutionnelles existantes.

Quelques pistes d'amélioration peuvent être suggérées¹⁹. D'une part, simplifier la procédure de consultation qui a pour effet d'opacifier les enjeux, et faciliter l'accès aux citoyens pour qui l'usage du numérique n'est pas inné. D'autre part, poser plus clairement les termes du débat : plutôt que des questions trop générales qui conduisent à des réponses peu convaincantes, privilégier des consultations organisées sur un thème choisi, qui permettraient aux citoyens de mieux s'informer et déboucheraient sur des résultats concrets et visibles. Enfin, en amont,

¹⁹ Je remercie Johanna Lenne-Cornuez pour ces suggestions précieuses.

demander aux institutions européennes et aux États membres un engagement fort quant aux résultats de la consultation, pour peu que les propositions demeurent conformes aux principes et aux valeurs fondamentales de l'Union. À défaut de respecter ces conditions, la Conférence sur l'avenir de l'Europe connaîtra donc sans doute le sort de la plupart des initiatives du même genre menées à l'échelle nationale : elle ne pourra que renforcer, en raison de son échec annoncé, le désenchantement démocratique.