

Penser la citoyenneté européenne. Du Livre blanc sur la gouvernance au projet de Traité constitutionnel

ÉLISE AUVACHEZ *Université de Montréal*

Tant dans les discours politiques que dans la littérature universitaire sur la construction européenne, la dernière décennie du vingtième siècle a été celle de la citoyenneté. Introduite pour la première fois dans le Traité de Maastricht (1992), réaffirmée en tant que complément à la citoyenneté nationale par le Traité d'Amsterdam (1997) et approfondie par la Charte des droits fondamentaux signée à Nice en décembre 2000, la citoyenneté de l'Union semble s'être progressivement imposée comme l'une des problématiques centrales de l'intégration européenne. « La création d'une Europe des citoyens est à la mode. Avec la mise en œuvre d'une Union politique et d'une Europe sociale, elle constitue l'un des thèmes centraux de tout discours d'inspiration positive et d'allure engageante sur le présent et l'avenir de la construction européenne » (Bourlanges, 2000 : 13). La problématique du déficit démocratique et de la légitimité de l'Union européenne a ainsi vu les théories se multiplier dans les années 1990 pour évaluer le potentiel politique et prescrire les possibilités opérationnelles d'une citoyenneté européenne.

En dépit des enjeux multiples qu'elle avait soulevés et des pistes prometteuses qu'elle avait fait entrevoir, cette prolifération des théories s'est brusquement arrêtée en 2001 (Jenson, 2007b). Depuis les ouvrages collectifs de Richard Bellamy et Alex Warleigh (2001), Klaus Eder et Bernhard Giesen (2001), et la collection d'essais dirigée par Christian Joerges, Yves Mény et J.H.H Weiler (2001), la citoyenneté de l'Union n'a fait, sauf quelques rares exceptions¹, l'objet d'aucun ouvrage majeur. Ce « silence » chez les européenistes doit-il laisser conclure à une absence de développements en matière de citoyenneté européenne ces dernières années?

Correspondance: Élise Auvachez, Chaire de Recherche du Canada en Citoyenneté et Gouvernance, Département de science politique, Université de Montréal, CP 6128, succ. Centre-Ville, Montréal QC H3C 3J7; elise.auvachez@umontreal.ca

Le présent article a pour objectif de démontrer que la citoyenneté européenne doit être examinée à la lumière des développements politiques dont l'Union a fait l'objet ces dernières années, et notamment des différentes étapes du processus de réforme institutionnelle dans lequel l'UE est engagée depuis la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2000. À cette fin, il présente une comparaison du Livre Blanc sur la gouvernance européenne publié par la Commission en 2001 et du projet de Traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004; cette comparaison permet de mettre en évidence une certaine tension dans le discours institutionnel contemporain sur la citoyenneté européenne. L'article propose tout d'abord une grille d'analyse pour penser la citoyenneté telle qu'elle est aujourd'hui conçue au niveau européen : un prisme d'analyse fondé sur la distinction entre « citoyenneté de gouvernement » et « citoyenneté de gouvernance » offre un cadre pertinent pour caractériser la relation entre le citoyen et les institutions européennes aujourd'hui promue par l'Union. Après l'exposition de l'approche et l'élaboration de la grille d'analyse utilisée, il sera démontré que le Livre Blanc sur la gouvernance européenne pose explicitement les bases d'un régime de citoyenneté de gouvernance, en partie repris dans le projet de Traité constitutionnel; celui-ci promet un modèle hybride superposant deux types de régimes de citoyenneté : un régime qui renvoie à celui de la gouvernance défendu dans le Livre Blanc et un régime qui procède plutôt de la conception classique de la citoyenneté telle qu'elle s'exprime dans le cadre d'un modèle de gouvernement.

Penser la citoyenneté européenne

Le développement de la citoyenneté européenne au cours de la décennie quatre-vingt-dix doit être lu à la lumière de la problématique de la légitimité politique et du déficit démocratique de l'Union. Dans un contexte d'intégration économique de plus en plus avancée, l'introduction de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht et son développement subséquent renvoient à un objectif normatif clair : combler le déficit de légitimité de plus en plus évident dont souffrent les institutions européennes (Lehning, 2001 : 240; Føllesdal, 2001 : 314; Bellamy et Warleigh, 2001: 3). Antje Wiener plaide alors en faveur d'une nouvelle conception de la citoyenneté européenne, une définition élargie renvoyant non seulement, dans la tradition Marshallienne, aux droits et au statut légal des citoyens, mais également à l'accès aux institutions et à la définition de l'appartenance à la communauté (Wiener, 1997 : 537). La nécessité de dépasser l'approche juridique traditionnelle de la citoyenneté résonne positivement dans la littérature universitaire², à tel point que la dimension appartenance de la citoyenneté vient progressivement mono-

Résumé. Dans les discours politiques comme dans la littérature universitaire sur la construction européenne, la dernière décennie du 20^{ème} siècle a été celle de la citoyenneté. Toutefois, la prolifération des théories autour de la citoyenneté européenne s'est brusquement arrêtée en 2001. Ce silence chez les théoriciens européens doit-il laisser conclure à une absence de développements en matière de citoyenneté européenne ces dernières années? Dans cet article, nous démontrons que la citoyenneté européenne doit être examinée à la lumière des développements politiques dont l'Union a fait l'objet ces dernières années. La comparaison du Livre Blanc sur la gouvernance européenne (2001) et du projet de Traité constitutionnel (2004) montre une certaine tension dans le discours institutionnel contemporain sur la citoyenneté européenne. L'article propose une nouvelle grille d'analyse pour appréhender cette tension et penser la citoyenneté européenne aujourd'hui; ce nouveau prisme est fondé sur la distinction entre « citoyenneté de gouvernement » et « citoyenneté de gouvernance ».

Abstract. In political discourse as well as scholarly research on the European Union, the last decade of the 20th century was the decade of citizenship. But, despite numerous unresolved questions, there has been a virtual silence on the matter since 2001. Does this mean that there have been no major developments in European citizenship over the past few years? The answer is clearly negative. Via a comparison of the White Paper on European Governance (2001) and the draft Constitution (2004), this article documents a certain tension in the institutional discourse about European citizenship. It proposes a new theoretical model to grasp this tension and to understand European citizenship as it is conceived nowadays. This analytic prism is based on the distinction between "government citizenship" and "governance citizenship."

poliser le champ de l'analyse de la citoyenneté européenne. La littérature la plus récente sur la citoyenneté de l'Union est ainsi dominée par la problématique de l'identité collective post-nationale (Eder, 2001 : 11–12), dans une perspective à la fois normative et prescriptive; il s'agit d'évaluer le potentiel de légitimation d'une citoyenneté européenne en l'absence de *demos* européen. Dans la lignée du « patriotisme constitutionnel » proposé par Jürgen Habermas (1992), Percy B. Lehning (2001) propose une théorie de philosophie politique en faveur d'une « citoyenneté démocratique libérale » fondée sur le contrat et Andreas Føllesdal conçoit la citoyenneté européenne comme un moyen de renforcer la « confiance mutuelle » entre les individus (2001); Richard Bellamy et Alex Warleigh proposent une « éthique de la participation » fondée sur un « communautarisme cosmopolite » (1998) et Philippe C. Schmitter évalue le potentiel de la citoyenneté européenne à la lumière des six « membership norms » définissant la conception idéal-typique de la citoyenneté selon Rogers Brubaker pour présenter un ensemble de réformes visant à renforcer le sentiment citoyen en Europe par une nouvelle conception de la citoyenneté sociale (2001a).

L'argument développé dans le présent article rompt à la fois avec le prisme unique de l'identité collective et avec la nature normative et prescriptive caractérisant ces théories. Si une conception pertinente de la citoyenneté ne doit pas se limiter à la seule dimension des droits et exiger d'intégrer la question de l'appartenance, la dimension juridique de la citoyenneté ne saurait cependant être totalement évacuée au profit de

l'appartenance. Le modèle théorique proposé ici repose sur une définition large de la citoyenneté qui permet d'embrasser l'ensemble de ses dimensions. La conception adoptée est celle de la « *citizenship practice* » : la citoyenneté est conçue comme une relation dynamique entre le citoyen et l'entité politique (Jenson et Phillips, 1996; Wiener, 1997 et 1998). Se distinguant par ailleurs du caractère normatif d'une grande partie des théories contemporaines sur la citoyenneté européenne, le présent article s'inscrit dans une perspective résolument analytique, ne cherchant pas à évaluer le potentiel de la citoyenneté européenne de façon universaliste, mais bien à caractériser la citoyenneté européenne promue au niveau de l'Union par une analyse textuelle du discours institutionnel contemporain.

Le concept de « régime de citoyenneté » développé par Jane Jenson et Susan Phillips (notamment Jenson et Phillips, 1996) offre alors un outil heuristique pertinent pour organiser cette analyse de la *citizenship practice*. Un régime de citoyenneté comprend quatre éléments (notamment Jenson, 2007a) : il fixe les conditions de l'*appartenance* à une communauté politique, au sens étroit de nationalité ou au sens large d'identité, participant ainsi de la définition de celle-ci; un régime de citoyenneté comprend ensuite des *droits et des responsabilités* précis, dont la reconnaissance contribue également à définir les frontières de l'inclusion et de l'exclusion d'une collectivité politique; il prescrit ensuite un certain *agencement des responsabilités* dans l'octroi des différentes responsabilités institutionnelles liées à la citoyenneté³; enfin, un régime de citoyenneté détermine les règles du jeu démocratique pour la société, c'est-à-dire les mécanismes donnant *accès* aux institutions politiques, les modes de participation à la vie civique et aux débats publics et la légitimité des divers modes de revendication. Bien qu'il soit possible d'isoler analytiquement ces quatre éléments, ils sont étroitement liés et intégrés les uns aux autres dans la réalité de la citoyenneté.

Citoyenneté européenne et processus de réforme institutionnelle : éléments de contexte

La perspective ontologique et méthodologique adoptée ici renvoie donc directement à l'approche privilégiée par Antje Wiener: « This analysis of Union citizenship (...) does not begin from an approach that defines citizenship *legally* according to citizenship rights, nor does it seek to assess the potential of European citizenship to develop a European *national* identity. Instead it aims at an understanding of *characteristic features* of European citizenship (...). It seeks to identify Union citizenship in its own context » (1997: 536).

Identifier la citoyenneté de l'Union dans son contexte. Cette entreprise de contextualisation constitue l'une des principales justifications de l'ambition à laquelle prétend le présent article. La citoyenneté européenne doit donc être aujourd'hui repensée à la lumière des développements politiques dont l'Union a fait l'objet ces dernières années, et notamment des différentes étapes du processus de réforme institutionnelle dans lequel l'UE est engagée depuis la Conférence intergouvernementale de 2000.

Dans cette perspective, la publication en 2001 du Livre blanc sur la gouvernance européenne mérite d'être prise en compte. Le concept de « gouvernance » a émergé dans la littérature universitaire comme une notion fructueuse pour dépasser le débat endémique entre les théoriciens d'une Union européenne conçue comme un simple régime international constitué de gouvernements nationaux seuls garants de légitimité—voir notamment les travaux en relations internationales d'Andrew Moravcsik—et les tenants, tels que Michel Croizat, Jean-Louis Quermonne ou encore Andreas Auer, de l'idéal fédéraliste d'une Union reproduisant la logique démocratique des institutions nationales (Marks *et al.*, 1996; Hermet, 2004: 168). Dans un contexte européen marqué par la quête de légitimité, le concept de gouvernance a rapidement gagné la faveur des cercles politiques de Bruxelles. Le Livre blanc sur la gouvernance européenne offre la première définition officielle de la notion au niveau de l'Union. Fruit d'une réflexion menée au sein de la Commission en collaboration avec des experts du milieu universitaire et plusieurs ONG, le Livre blanc sur la gouvernance européenne défend une conception résolument novatrice de la légitimité (Magnette, 2003 : 147). La gouvernance favorise des modes de légitimation démocratique nouveaux qui lui sont propres (Magnette, 2003 : 146) : par exemple, l'association étroite des acteurs de la société civile ou « intérêts concernés » au processus de *policy-making*, qui est censée améliorer la qualité de la décision (Héritier, 1999) ou encore la soumission des institutions régulatrices à un certain nombre de « principes fiduciaires » (mandats strictement définis, motivation des décisions, devoir de consultation, etc.) qui seraient les garants de la poursuite de l'intérêt général au-delà des intérêts particuliers (Majone, 2001). À travers la promotion d'un nouveau modèle de régulation, le Livre blanc a ouvert la voie à une nouvelle relation entre le citoyen et la politique européenne (Magnette, 2001 et 2003; Jenson, 2002). Cette relation a suscité diverses controverses au sein du milieu universitaire, certains dénonçant notamment la conception « élitiste » de la citoyenneté qu'il favorise (Magnette, 2001 et 2003) ou les difficultés qu'il soulève en ce qui concerne l'exigence d'égalité dans la représentation (Kohler-Koch, 2001).

Bien que publiées en parallèle des différentes CIG, les propositions novatrices du Livre blanc en termes de gouvernance en font une étape importante du processus de réforme institutionnelle européen, « a con-

tribution to an extended constitutional narrative », et en ce sens un « épisode constitutionnel » (Walker, 2001 : 2; 24). On peut aujourd'hui s'interroger sur sa contribution à la lumière de l'ensemble du processus constitutionnel. Dans une perspective de contextualisation, il s'agit de se demander si, plusieurs années après la publication du Livre blanc sur la gouvernance européenne, le processus constitutionnel a mené l'UE vers le modèle de gouvernance proposé dans le Livre blanc et vers le régime de citoyenneté spécifique qui lui est associé.

À ce jour, la dernière étape formelle du processus de réforme institutionnelle, à savoir le projet de Traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004 et soumis à la ratification des 25 États membres, offre un support pertinent pour répondre à cette interrogation. En dépit de sa faillite politique liée à l'échec des référendums français et néerlandais au printemps 2005, ce texte n'est pas insignifiant. Rédigé au cours d'un long processus de réflexion et de délibération par la Convention sur l'avenir de l'Europe composée de parlementaires nationaux, de députés européens et de membres de la Commission, puis adopté par l'ensemble des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, il est le reflet d'une vision de l'Europe en général et de la citoyenneté européenne en particulier généralement partagée par les institutions et les dirigeants européens. « La Convention—et elle n'a pas été démentie sur ce point par la CIG—a pris soin de faire ressortir la dimension citoyenne de l'Union » (Dony, 2005 : 442). Comment penser cette dimension citoyenne? Telle est la problématique qui guide cet article.

Citoyenneté, gouvernement et gouvernance : concepts et grille d'analyse

La comparaison des régimes de citoyenneté promus respectivement dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne et dans le projet de Traité constitutionnel par une analyse textuelle de ces discours et la subséquente mise en lumière d'éventuelles tensions dans la façon de penser aujourd'hui la citoyenneté européenne nécessitent le développement d'outils conceptuels. Comme l'affirme Giovanni Sartori dans son plaidoyer contre la tendance à l'« étirement conceptuel » marquant la science politique, « we cannot measure before conceptualizing » (Sartori, 1970 : 1040). Puisque « c'est avec de bons concepts qu'on ouvre les portes de la comparaison » (Dogan et Pelassy, 1982 : 33), l'élaboration de concepts permettant de penser la citoyenneté aujourd'hui est le premier objectif du présent article. À travers cette entreprise de conceptualisation, il s'agit de rendre possible l'observation de la réalité, de « tracer la voie de l'observation » (Tremblay, 1968 : 72–73).

Un modèle de citoyenneté, qui se concrétise dans un contexte particulier sous la forme d'un régime de citoyenneté, correspond à la façon de gouverner⁴ promue dans ce contexte (Jenson, 2001 : 107). Deux modes principaux sont aujourd'hui généralement distingués dans la littérature (notamment Rhodes, 1997; Pierre, 2000; Hirst, 2000) : le *gouvernement*, qui correspond au modèle traditionnel libéral-démocratique fondé sur la contrainte légale et le parlementarisme et traduit une approche *top-down* de la gestion des affaires publiques, et la *gouvernance*, forme nouvelle de poursuite de l'intérêt collectif. « Governance is a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory and binding decisions by negotiating and deliberating with each other and co-operating in the implementation of these decisions » (Schmitter, 2001b : 5). « This is not political rule through responsible institutions such as parliament and bureaucracy—which amounts to *government*,—but innovative practices of networks or horizontal forms of interaction » (Eriksen, 2001 : 5). Porteur d'une conception particulière des modalités de production des politiques et de la légitimité, chacun de ces modèles promeut un régime de citoyenneté qui lui est spécifique. Dorénavant, une grille d'analyse de la citoyenneté peut être élaborée à la lumière de ces modèles. Elle s'articule autour de deux concepts : un « régime de citoyenneté de gouvernance » et un « régime de citoyenneté de gouvernement ».

Les deux types de régimes se définissent de la façon suivante (cf. Tableau I). Le régime de citoyenneté de gouvernement se caractérise par une conception attributive de la citoyenneté—celle-ci est un statut *attribué* par l'autorité publique aux citoyens. Ce statut légal clair comprend des *droits civils, politiques et sociaux* invocables *verticalement* devant l'autorité publique et mis en œuvre selon un modèle *centralisé*; dans cette perspective, la responsabilité première de la gestion des affaires publiques incombe à l'*autorité publique*; enfin, l'accès des citoyens aux insti-

TABLEAU I
Deux régimes de citoyenneté

Régime de citoyenneté	Gouvernement	Gouvernance
<i>Appartenance</i>	Citoyenneté d'attribution	Citoyenneté d'appropriation
<i>Droits</i>		
Nature des droits garantis par l'autorité publique	Civils, politiques et sociaux	Politiques essentiellement
Modèle de mise en œuvre des droits sociaux	Vertical et centralisé	Horizontal et décentralisé
<i>Agencement des responsabilités</i>	Rôle prépondérant des institutions centrales	Multiplicité des acteurs responsables
<i>Accès</i>	Représentation parlementaire	Participation et réseaux

tutions de cette autorité est assuré par le canal de la *représentation parlementaire*, essentiellement via les partis politiques⁵. Dans un régime de citoyenneté de gouvernance, l'appartenance est conçue sous l'angle d'une « éthique de participation » (Bellamy et Warleigh, 1998), une logique d'*appropriation* par le citoyen de la citoyenneté et des droits et devoirs qu'elle implique. Les droits garantis par l'autorité publique sont essentiellement *politiques*; la mise en œuvre des droits sociaux est assurée à travers un *modèle horizontal et décentralisé*, au sein duquel la responsabilité de l'action est partagée par des *acteurs multiples* et la société civile bénéficie d'un statut privilégié. Dans cette perspective, c'est la *participation*, directe ou médiatisée par les organisations de la société civile, qui assure l'accès des citoyens aux institutions (notamment Phillips et Orsini, 2002).

Les concepts proposés ci-dessus n'ont pas pour ambition de fournir une description pure de la réalité; ils constituent des modèles, au sens où l'entend Daniel-Louis Seiler, à savoir des constructions conceptuelles élaborées par « idéalisation » à la lumière d'un cadre théorique, d'une « théorie logique » (Seiler, 1994 : 185–186), et dont la principale fonction est l'organisation de la réalité : « La fonction qu'assument les modèles (...) relève de ce que Deutsch nomme—fonction organisante—en ce sens qu'ils organisent, qu'ils établissent un ordre entre des éléments perçus comme épars et intriqués mais qui offrent le commun dénominateur d'appartenir à la même totalité » (*Ibid.* : 186). Il s'agit donc désormais de comprendre les discours institutionnels sur la citoyenneté européenne, et en particulier le Livre blanc sur la gouvernance et le projet de Traité constitutionnel, à la lumière de ces deux concepts.

Du Livre blanc au projet de Traité constitutionnel

Appartenance

L'ensemble du Livre blanc sur la gouvernance européenne est sous-tendu par des considérations relatives au sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union : « Ce document engage un processus destiné à répondre au désenchantement de nombreux citoyens de l'Union. La désaffection à l'égard de la politique n'est certes pas qu'un problème européen, elle est aussi mondiale, nationale et locale. Pour l'Union, elle constitue cependant un défi particulier » (Commission, 2001 : 37). La réponse du Livre Blanc à ce défi repose sur une implication plus grande des citoyens dans les processus de *policy-making*, une appropriation de ces processus par les citoyens. Les exigences d'ouverture et de participation, figurant selon la Commission parmi les cinq principes essentiels d'une bonne gouvernance (2001 : 12), répondent à la nécessité de « faire naître un sentiment

d'appartenance à l'Europe »; il s'agit d'« accroître la participation des acteurs » pour créer, ou ranimer, le sentiment d'appartenance à l'UE (2001 : 14).

La problématique du sentiment d'appartenance à l'Union figure également au cœur des motivations qui ont conduit à l'adoption du projet de Traité constitutionnel : « Comment rapprocher les citoyens, et en particulier les jeunes, du projet européen et des institutions européennes? » (Conseil européen de Laeken, 2001: 3). Si la Déclaration de Laeken, qui a ouvert la voie aux travaux de la Convention, exprime clairement cette préoccupation, la partie du projet de Traité constitutionnel intitulée « Appartenance à l'Union » (titre IX, partie I) traite spécifiquement des relations entre l'Union européenne et les États membres et de l'appartenance des États à l'UE (critères d'éligibilité et procédure d'adhésion à l'Union notamment). La question de l'appartenance n'est donc pas explicitement traitée dans la perspective citoyenne. Toutefois, l'article I-10, intitulé « La citoyenneté de l'Union », comporte une référence implicite à l'appartenance des citoyens à l'Union européenne. Les conditions d'acquisition de la citoyenneté européenne (« Toute personne ayant la nationalité d'un État membre possède la citoyenneté de l'Union ») en font une « citoyenneté d'attribution » (Wihtol de Wenden, 1997 : 22) médiatisée par les gouvernements nationaux. L'acquisition de la citoyenneté européenne est soumise aux conditions définies par les gouvernements dans les règles juridiques d'attribution de la nationalité. Or celles-ci reposent essentiellement sur le lien du citoyen avec le territoire national. Contrairement au Livre blanc, le Traité constitutionnel n'évoque pas l'appartenance à l'Union à travers le prisme de l'appropriation par les citoyens des processus d'élaboration des politiques européennes.

C'est également par le biais des droits et responsabilités dont ils sont bénéficiaires et par l'accès aux institutions dont ils disposent que prend naissance (ou non) un sentiment d'appartenance à une entité politique chez les citoyens. La question de l'appartenance doit donc également être envisagée à travers l'analyse des autres dimensions du régime de citoyenneté.

Droits et responsabilités

Le Livre blanc présente peu d'éléments en ce qui concerne le contenu des droits inhérents à la citoyenneté. Il contient cependant des propositions concernant la mise en œuvre de ces droits qui relèvent d'un régime de citoyenneté de gouvernance : « It does (...) embrace the 'output focus' of contemporary governance models much more than the notion of basic and standard citizenship rights that informed post-1945 citizenship regimes » (Jenson et Saint-Martin, 2003 : 9). La Commission vise la

production « de meilleurs politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats » afin de favoriser une plus large appropriation des politiques européennes. (2001 : 22). L'institution plaide alors en faveur d'une « législation primaire limitée à des éléments essentiels (...) laissant à l'exécutif le soin de veiller aux modalités techniques par l'application de règles de droit dérivé » (2001 : 25). Sur la base de cette législation primaire, la mise en place des politiques reposerait sur une logique de flexibilité (Commission, 2001 : 16) et impliquerait un grand nombre d'acteurs dans un cadre de « co-régulation », associant des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés (Commission, 2001 : 25).

Cette conception de la mise en œuvre des politiques orientée vers l'efficacité renvoie clairement au modèle de gouvernance par opposition au modèle d'un gouvernement central fort et centralisé. L'argument du Livre blanc sur l'extension, quand cela semble approprié, de la méthode ouverte de coordination s'inscrit dans la même optique : « In its ideal-typical form, the OMC is a new mode of governance (...). It can deliver 'better governance'. In this sense, it is not a second-best option to hard legislation. It is a better way forward » (Radaelli, 2003: 8).

La description des différents actes juridiques de l'Union dans le projet de Traité constitutionnel véhicule moins l'idée d'une flexibilisation des outils de régulation fondée sur des considérations d'efficacité que la conception d'un corpus législatif rigide inhérent au modèle gouvernemental⁶. La portée accordée à la loi européenne, « acte législatif de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre » (article I-33, paragraphe 1, alinéa 2) combinée à l'étendue des politiques européennes relevant de son domaine (partie III) reflète plus la conception de la régulation décrite par Saint-Martin (note 4) que l'approche « post-régulatrice » (Mosher, 2000) de la gouvernance. Par ailleurs, la marge de manœuvre laissée à la Commission dans l'exécution des actes de l'Union est explicitement limitée par la loi européenne, qui « établit au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission » (article I-37, paragraphe 3).

L'insertion novatrice d'un nouvel outil, le règlement européen délégué, illustre bien les hésitations du projet de Constitution entre une mise en œuvre des politiques régie par un modèle de gouvernance et une mise en œuvre des politiques régie par un modèle de gouvernement : « Les lois et lois-cadres européennes peuvent déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des règlements européens délégués qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de la loi ou de la loi-cadre » (article I-36, paragraphe 1, alinéa 1). À travers cette disposition, une brèche est ouverte pour le développement d'un modèle flex-

ible laissant à la Commission une certaine marge de manœuvre pour adapter les politiques européennes aux objectifs visés. Le potentiel de cette disposition en termes de flexibilité est cependant circonscrit par un certain nombre de limites (Van Raepenbusch, 2005 : 216). La procédure de délégation est soigneusement encadrée: « les lois et lois-cadres européennes délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à la loi ou à la loi-cadre européenne et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir » (article I-36, paragraphe 1, alinéa 2). En outre, une fois la délégation accordée, chacune des deux branches du pouvoir législatif pourra soit révoquer la délégation et recouvrer ainsi l'intégralité de son pouvoir législatif, soit vérifier l'usage qui aura été fait de la délégation et, le cas échéant, exercer son droit de révocation (procédure dite du *call back*). L'outil juridique novateur qu'est le règlement délégué offre une perspective nouvelle vers plus de flexibilité en matière de gouvernance; mais le développement de cette perspective reste étroitement encadré.

La méthode ouverte de coordination est l'un des mécanismes du *policy-making* européen qui relève clairement d'un modèle de gouvernance fondé sur une logique de mise en œuvre des droits horizontale et décentralisée, un exemple éloquent de « gouvernance communicative » (Saint-Martin, reprenant la terminologie de Kooiman, 2004 : 8). Bien qu'elle soit une pratique institutionnalisée de longue date sur la scène européenne⁷ et que le Livre blanc en fasse un outil de régulation complémentaire à la Méthode communautaire (2001 : 25), la MOC n'est en aucun cas explicitement évoquée dans le projet de Traité constitutionnel. Sa place dans le projet de Traité Constitutionnel a été débattue au sein de la Convention: « The Praesidium announced its verdict at the April session. In the final instance it [resolved not to submit a proposal concerning the open method of Coordination. Vice-Chairman Dehaene explained that it seemed preferable not to formulate any article, so as to avoid this method being used to the detriment of the classic Community method » (Barbier, 2003: 21). Toutefois, les dispositions relatives à certaines politiques renvoient, sans nommer explicitement la méthode ouverte de coordination, aux principes de gouvernance qui la constituent. Ainsi, la procédure d'élaboration de la stratégie européenne pour l'emploi (art.III-206 et III-207 notamment) correspond au processus de la MOC décrit par Denis Saint-Martin (2004) ou Caroline de la Porte et Patricia Nanz (2004). Elle évoque explicitement le principe d'apprentissage (*learning process*) qui caractérise la MOC, soit l'échange et l'émulation des meilleures pratiques au niveau européen pour permettre aux États membres d'améliorer leurs propres politiques nationales. Une méthode similaire est également envisagée en matière de politique sociale (article III-210, paragraphe 2, alinéa 1).

Ainsi, le projet de Traité constitutionnel se caractérise par la superposition d'un certain nombre d'outils relevant d'un modèle de gouvernance flexible pour la mise en œuvre des politiques et des droits (règlement européen délégué et processus de coordination fondé sur l'apprentissage issu de la MOC notamment) et d'un modèle de gouvernement fondé sur des outils de régulation plus rigides (voir en particulier la portée conférée à la loi européenne).

Si le Livre blanc sur la gouvernance offre peu d'éléments concernant le contenu des droits inhérents à la citoyenneté européenne, et ne permet donc qu'une comparaison sur le modèle de mise en œuvre de ces droits, on ne saurait faire l'économie d'une telle analyse pour le projet de Traité constitutionnel, du fait de la nature même de ce texte. Le projet de Constitution, et notamment sa « Charte des droits fondamentaux », octroie aux citoyens européens un statut formel clair en ce qui concerne les droits garantis par les institutions de l'Union. Ceux-ci renvoient tout d'abord à ce que Angus Stewart appelle la « citoyenneté d'État » (1995), c.-à-d. aux droits civils, politiques et sociaux identifiés par Marshall dans le cadre des États-nations (Marshall, 1963). La distinction opérée par Angus Stewart au sein de la « citoyenneté d'État » offre un outil pertinent pour appréhender le statut conféré aux citoyens européens dans le projet de Traité constitutionnel : « Implicit in Marshall's argument therefore are distinctive conceptions of citizenship. The first, elaborated around the concept of equal *natural* rights, is formal and individualistic (...) » (1995: 70). Le projet de Traité constitutionnel est sans aucun doute porteur de cette conception de droits naturels universels octroyés à chaque citoyen européen. Les droits mentionnés dans les titres « Dignité » et « Libertés » de la Charte des droits fondamentaux (dignité humaine, droit à l'intégrité de la personne, liberté de pensée, d'expression et de religion, liberté d'expression et d'information, droit à l'éducation, etc.), de même que certains droits du titre « Citoyenneté » (droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et aux élections municipales, liberté de circulation et de séjour, présomption d'innocence et droits de la défense, etc.) appartiennent à cette catégorie. La deuxième catégorie de droits évoquée par Stewart concerne les droits liés à l'intégration sociale; à la lecture de Marshall, Stewart détecte ainsi « a second emancipatory conception of citizenship articulated around the concept of equal *social worth* » (Stewart, 1995 : 70). Dans cette catégorie figurent les droits du titre « Égalité » de la Charte (non-discrimination, égalité entre femmes et hommes, droits de l'enfant, droits des personnes âgées, intégration des personnes handicapées, etc.) et du titre « Solidarité » (droit d'accès aux services de placement, protection en cas de licenciement injustifié, droit d'accès à la sécurité sociale et à l'aide sociale, etc.). Complété par l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des

droits de l'Homme et des libertés fondamentales (article I-9), le statut conféré aux citoyens européens par le projet de Traité constitutionnel reflète la « citoyenneté d'État » mentionnée par Stewart, caractérisée par un statut clair et formel fondé sur des droits garantis par les institutions européennes comme ils le sont par les gouvernements dans le cadre national.

À cette « citoyenneté de gouvernement », le projet de Traité constitutionnel superpose un certain nombre de droits spécifiques de nature essentiellement politique procédant d'une conception différente, mais non antagoniste, de la citoyenneté⁸. Le droit à une bonne administration, le droit de recours auprès du médiateur européen, le droit, de pétition, la transparence des travaux des institutions et organes de l'Union mais également les droits nouveaux contenus dans le projet de Traité constitutionnel tels que le droit de participer à la vie démocratique de l'Union ou le droit d'initiative citoyenne (permettant à un million de citoyens européens au moins d'inviter la Commission à soumettre une proposition sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire⁹) évoquent une citoyenneté essentiellement politique, correspondant à un modèle de régulation de gouvernance caractérisé par l'ouverture du processus de *policy-making* et l'implication croissante de nouveaux acteurs, autrement dit une « citoyenneté de gouvernance ». Cette conception est assez proche de la « citoyenneté démocratique » décrite par Angus Stewart¹⁰ ou encore Anne Phillips : « (Democratic) citizenship is an explicitly political activity, in which people who are equals address collective and general concerns » (Phillips, 1991: 82). « Such citizenship requires—if you will—a movement (...) from the private world of family and work to an involvement in more general, public concerns » (Stewart, 1995: 76). Les citoyens sont ici conçus comme des acteurs politiques participant à la constitution d'une communauté politique. « Within the imminent conception of democratic citizenship, therefore, political communities are the product of citizenship practice » (Stewart, 1995: 75).

Une telle conception fait écho aux propositions du Livre blanc sur la création d'un sentiment d'appartenance à l'Union fondé sur la participation aux processus politiques (cf. supra). Ainsi, si, comme on l'a démontré précédemment, la problématique de l'appartenance à l'Union n'est pas explicitement formulée en termes de participation politique, comme elle l'est dans le Livre blanc, la promotion au sein du projet de Traité constitutionnel d'un certain nombre de droits relevant d'une « citoyenneté de gouvernance » fondée sur les capacités des citoyens en tant qu'acteurs *politiques* permet d'envisager la question de l'appartenance telle qu'elle est traitée dans le projet de Constitution sous un éclairage nouveau.

Agencement des responsabilités

Comme le montrent Pierre et Peters (1998), les modèles de gouvernance se définissent par un agencement des responsabilités caractérisé par un partage des compétences et une structure en réseaux, plutôt que par une division des pouvoirs claire et formelle. Les institutions centrales voient leur rôle altéré. Celui-ci passe en effet du contrôle et de la commande selon une logique *top-down* à une activité de « coordination » (Peters, 1998). Les propositions du Livre blanc s'inscrivent clairement dans une telle logique: « (...) le modèle 'linéaire' consistant à décider des politiques au sommet doit être remplacé par un cercle vertueux, basé sur l'interaction, les réseaux et sur une participation à tous les niveaux, de la définition des politiques jusqu'à leur mise en œuvre » (Commission, 2001 : 13).

Le nouvel agencement des responsabilités proposé par le Livre blanc s'articule autour de deux dimensions, verticale et horizontale. Verticalement, le texte promeut une implication croissante des acteurs locaux et régionaux dans la gouvernance européenne (voir notamment Sbragia, 2002 : 12) : le principe de cohérence exige que « les collectivités locales et régionales [soient] de plus en plus associées aux politiques de l'Union » (Commission, 2001 : 12). La Commission propose ainsi l'instauration d'« un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales » et de « contrats d'objectifs tripartites » conclus entre les États membres, les régions et collectivités locales et la Commission pour la mise en œuvre de certaines politiques communautaires telles que l'environnement (Commission, 2001 : 16). Le rôle des acteurs subnationaux est envisagé de façon plus traditionnelle dans le projet de Traité constitutionnel. Le respect de l'autonomie et des compétences des collectivités locales et régionales bénéficie d'une protection accrue : le respect de l'autonomie régionale et locale constitue un pilier essentiel des relations entre les États membres de l'Union (article I-5, paragraphe 1); la subsidiarité est érigée en principe fondamental de l'UE (article I-11, paragraphe 3) et son application fait l'objet d'une vigilance renforcée par le rôle de garde-fous confié aux parlements nationaux (protocole n°2). L'implication des acteurs subnationaux dans le processus de *policy-making* européen est évoquée dans le projet de Constitution à travers le prisme du Comité des régions, composé de représentants des collectivités régionales et locales. Or s'il bénéficie d'une capacité juridictionnelle nouvelle devant la Cour de justice européenne, le « statut institutionnel » du Comité des régions n'est en aucun cas modifié par le projet de Traité constitutionnel (Dupont, 2005 : 173–174). Le Comité des régions ne dispose que d'un rôle consultatif au sein du processus décisionnel, même si la consultation de cet organe est obligatoire pour la plupart des politiques européennes et qu'il peut émettre des avis de sa

propre initiative. Conçue sous une forme consultative et représentative essentiellement, l'association des acteurs locaux et régionaux à l'élaboration des politiques européennes par le biais du Comité des régions se rapproche donc plus de la logique *top-down* inhérente au modèle de gouvernement que de la logique horizontale caractérisant la gouvernance.

La promotion, dans le Livre blanc, d'une gouvernance multi-niveaux intégrant verticalement les divers niveaux de responsabilité se double d'un nouvel agencement horizontal des responsabilités fondé sur la participation de la société civile à l'élaboration des politiques européennes. Le modèle de gouvernance proposé par la Commission accorde aux organisations de la société civile, explicitement désignées (organisations syndicales et patronales, ONG, associations professionnelles, organisations caritatives, églises et communautés religieuses, etc.) une place nouvelle au sein des processus de *policy-making* (Commission, 2001: 17-18). La Commission insiste également sur le rôle des experts et des communautés scientifiques dans la préparation et le suivi de politiques de plus en plus complexes (2001 : 22).

L'association de la société civile à l'élaboration des politiques européennes ne figure pas dans les traités actuels (traités CE et UE); le projet de Traité constitutionnel la mentionne explicitement : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile » (article I-47 paragraphe 2). Il reste toutefois muet quant à la nature des organisations ainsi visées. Seuls les partenaires sociaux font l'objet d'une mention particulière dans l'article spécialement consacré au dialogue social (I-48). À défaut de dispositions opérationnelles explicites quant aux modalités d'association de la société civile au processus de *policy-making* européen, le Comité économique et social, composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, reste le principal médiateur des relations entre les institutions européennes et la société civile. Comme le Comité des régions, le Comité économique et social ne voit en aucun cas son statut institutionnel altéré par le projet de Traité constitutionnel (Levrat, 2005: 94); il conserve un rôle consultatif, même si sa consultation est obligatoire pour la plupart des politiques européennes (domaines intéressant directement les conditions de vie des citoyens : éducation, santé publique, protection des consommateurs, politique sociale, etc.).

Ainsi, la participation de la société civile à l'élaboration des politiques européennes est pour la première fois explicitement institutionnalisée dans un Traité européen, ouvrant la voie à un modèle de régulation de gouvernance. Toutefois, l'absence de dispositions opérationnelles claires en la matière et le rôle toujours limité du Comité économique et social, principal pont entre la société civile et les institutions européennes, marquent les hésitations du projet de Traité constitutionnel entre un

agencement des responsabilités fondé sur la prépondérance des institutions centrales et un agencement des responsabilités basé sur la multiplicité des acteurs.

La problématique de la participation de la société civile renvoyant également aux modalités d'accès des citoyens aux processus de *policy-making*, cette réflexion peut être prolongée dans la dernière partie du présent article.

Accès

L'ouverture et la participation figurent parmi les cinq principes qui sous-tendent l'ensemble des propositions du Livre blanc en matière de gouvernance européenne. « La qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union dépendent d'une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques. L'amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques » (Commission, 2001: 12). Ce discours en faveur « d'une nouvelle approche faisant précisément appel à la participation de tous » (*ibid.*) présente un caractère novateur dans le contexte européen. Les modalités d'accès aux institutions qu'il propose se distinguent de l'instrument historique d'association des citoyens au processus de *policy-making*, la représentation des citoyens au sein du Parlement européen. « This is an interesting shift in the discourse of the Commission, whose members have long argued that the Union could be legitimate if it produced good policies » (Magnette, 2001: 1). Certains auteurs analysent ainsi le discours de la Commission sur la « gouvernance participative » comme un « changement de paradigme » (Liebert, 2001: 10).

Dans le cadre de ce nouveau « paradigme », les partis politiques et les partenaires sociaux, jouissant historiquement d'un statut privilégié au sein du processus d'élaboration des politiques européennes, voient ce statut remis en cause au profit de la société civile dans son ensemble. Le Livre blanc évoque la contribution que des réseaux reliant entreprises, communautés, centres de recherche et collectivités régionales et locales peuvent apporter à l'élaboration des politiques, en tant que « multiplicateurs d'opinion » favorisant un rapprochement du public avec l'Union et ses actions (Commission, 2001 : 21). Cette insistance sur la participation et les réseaux de la société civile comme modalité d'accès des citoyens aux institutions européennes est caractéristique d'un régime de citoyenneté de gouvernance qui se distingue d'une citoyenneté de gouvernement fondée sur la représentation parlementaire.

Le principe de la démocratie participative formulé dans le projet de Traité constitutionnel procède du même paradigme : « Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publique-

ment leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées » (article I-47). Ces trois paragraphes reflètent assez fidèlement les débats des années 2000 et 2001 autour du Livre blanc sur la gouvernance européenne. Ils formalisent des pratiques auxquelles recourent largement le Parlement européen et surtout la Commission (Levrat, 2005 : 92–93). Dans la même perspective, le dernier paragraphe de l'article I-47, relatif à la pratique de l'initiative citoyenne, établit une connexion directe entre les citoyens européens et la Commission. Le texte promeut également le principe d'ouverture mis en exergue dans le Livre blanc : « Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif » (article I-50, paragraphe 2). Introduit dans le Traité d'Amsterdam, le principe d'ouverture fait ici l'objet d'une extension; l'exigence de publicité des débats au sein du Conseil lorsque celui-ci statue sur un projet d'acte législatif dépasse le droit d'accès aux documents formulé dans le traité CE (article 207).

Le projet de Traité constitutionnel consacre donc explicitement le principe de la participation, directe ou médiatisée par les organisations de la société civile, comme mode d'accès des citoyens aux institutions européennes et se démarque par là même des traités existants promouvant un régime de citoyenneté fondé exclusivement sur la représentation parlementaire. Toutefois, les limites du texte en matière de démocratie participative, conjuguées à la force nouvelle octroyée au Parlement européen, montrent que l'importance de la représentation comme canal d'accès traditionnel des citoyens aux institutions n'est nullement remise en cause par cette innovation. Si la démocratie participative est explicitement consacrée comme principe de la vie démocratique de l'Union, l'opérationnalisation concrète de ce principe reste sous-développée dans le projet de Traité constitutionnel. L'insuffisance de dispositions opérationnelles pour mettre en œuvre le principe de démocratie participative est l'une des critiques principales formulées par le Comité économique et social à l'égard du texte¹¹. À titre d'illustration, le processus de coordination présenté en matière de politique sociale (cf. supra) ne fait pas mention de la participation des acteurs de la société civile (de la Porte et Nanz, 2004 : 268). Seuls la consultation et le dialogue avec les partenaires sociaux sont évoqués (articles III-211 et III-212). Par ailleurs, l'importance de la démocratie représentative comme principe de la vie démocratique de l'Union est clairement affirmée dans le texte. L'article consacrant le principe de la démocratie participative est précédé d'un article sur la démocratie représentative : « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États mem-

bres sont représentés au Conseil européen par leurs chefs d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens » (article I-46, paragraphe 2). La formulation du premier paragraphe de cet article montre explicitement la force du paradigme de représentation au sein de l'UE : « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ». Dans la même perspective, si dans le cadre de la démocratie participative, le Traité ne définit en aucun cas les organisations visées par le concept de société civile, les partis politiques sont explicitement mentionnés comme organes de représentation (article II-72). L'extension des pouvoirs du Parlement européen par l'instauration de la codécision comme procédure législative ordinaire, faisant ainsi du Parlement un co-législateur à part entière (article III-396), confirme enfin l'importance accordée à la représentation comme modalité d'accès aux institutions dans le projet de Traité constitutionnel.

La dimension « accès aux institutions » du régime de citoyenneté de l'Union est ainsi certainement celle où la juxtaposition de deux types de régimes s'exprime avec le plus de netteté : les éléments embryonnaires d'un régime de citoyenneté de gouvernance basé sur la participation de tous viennent se greffer sur un régime de citoyenneté de gouvernement fondé sur la représentation parlementaire.

Conclusion

Analysant l'évolution de l'article I-47 relatif à la démocratie participative, Nicolas Levrat remarque que son contenu a été modifié en substance par rapport à la proposition originelle de la Convention : son premier paragraphe, relatif au « droit de participer à la vie démocratique de l'Union » a été intégré dans le texte final à l'article I-46 sur la démocratie représentative. L'auteur conclut alors qu'« il est intéressant qu'une telle affirmation relative au 'droit de participer à la vie démocratique de l'Union' puisse trouver, dans les mêmes termes, mais alternativement, sa place dans un article sur la démocratie participative (projet du Praesidium) ou dans un article relatif à la démocratie représentative. Cela nous semble illustrer la relative confusion qui entoure le champ respectif de ces deux modes démocratiques » (2005: 92).

C'est précisément à l'analyse de cette « confusion » de deux modes de régulation et de son impact sur la citoyenneté qu'était consacré le présent article. Fondé sur une définition large de la citoyenneté européenne comme relation dynamique et contingente entre les Européens et l'entité politique européenne—définition appelant à une analyse contextualisée de cette dimension de l'intégration européenne—il visait à proposer une

nouvelle grille d'analyse pour penser la citoyenneté telle qu'elle est aujourd'hui conçue dans le discours institutionnel européen. À la lumière des développements politiques récents que sont la publication du Livre blanc sur la gouvernance européenne et le projet de Traité constitutionnel, il a cherché à démontrer qu'un prisme d'analyse juxtaposant « régime de citoyenneté de gouvernement » et « régime de citoyenneté de gouvernance » offre un cadre fructueux pour appréhender la conception de la citoyenneté européenne qui est promue aujourd'hui au sein des institutions de l'UE.

Les changements apportés au modèle de régulation prôné par les institutions de l'UE ne sont pas directement et expressément formulés comme éléments de la « politique de citoyenneté » (Wiener, 1998) de l'Union. Ils ont pourtant un impact important sur la définition de la citoyenneté valorisée dans le discours institutionnel européen. Le cadre analytique proposé a permis de saisir cette relation et de mettre en lumière les éléments de transformation—et de permanence—de la citoyenneté européenne. Cette étude a également permis de démontrer que, même entre deux épisodes chronologiquement proches du processus constitutionnel, des tensions existent dans les conceptions qui guident le processus de « citoyennisation » européen, c'est-à-dire de construction de la citoyenneté de l'UE; elle rappelle ainsi combien la citoyenneté est une construction dynamique, dont les contours ne cessent d'évoluer et ne sauraient donc être postulés a priori dans l'analyse.

Notes

- 1 Nous pensons notamment ici à l'ouvrage de Maurizio Ferrera, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity* (Institut Universitaire Européen de Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2005) ou encore à l'article proposé par Paul Magnette en 2003, dont il sera question ultérieurement.
- 2 Voir notamment l'approche politique de la citoyenneté proposée par Bellamy: « This alternative view conceives citizenship as 'the right to have rights' rather than a given set of rights » (Bellamy, 2001: 41).
- 3 Le concept de régime de citoyenneté proposé par Jane Jenson et Susan Phillips (1996) ne comprenait à l'origine que trois dimensions. La dimension *agencement des responsabilités* a été ajoutée plus tard par Jane Jenson.
- 4 L'expression « mode de *governing* » utilisée dans la littérature anglophone sera ici traduite par « façon de gouverner ».
- 5 Ce modèle renvoie à la conception classique de la citoyenneté prévalant dans les travaux de T.H Marshall. Voir notamment Kymlicka et Norman (1994 : 354).
- 6 Voir la distinction établie clairement par Denis St-Martin: « Traditional regulation imposes mandates that are relatively specific and uniform, hierarchically determined, static, and substantive. However, in post-regulatory governance, there is a preference for procedures or general standards with wide allowances for variation rather than detailed rules (...) » (Saint-Martin, 2004: 13).

- 7 Jenson et Pochet, ainsi que Radaelli, montrent que, si le terme de méthode ouverte de coordination est issu du Sommet de Lisbonne de mars 2000, les pratiques auxquelles il renvoie remontent plus loin dans le temps (Jenson et Pochet, 2006; Radaelli, 2003).
- 8 Nous nous distinguons ici de Stewart qui considère la citoyenneté d'État et la citoyenneté démocratique comme deux conceptions alternatives de la citoyenneté (Stewart, 1995 : 74).
- 9 Même si ce mécanisme particulier a fait l'objet d'un certain nombre d'incertitudes, la plupart des analystes considérant qu'il ne pourrait très certainement être évalué qu'à la lumière de l'usage qui en serait fait par les citoyens et la Commission européenne (voir notamment le commentaire de Nicolas Levrat, 2005 : 93)
- 10 Stewart fait d'ailleurs référence au potentiel d'une telle conception de la citoyenneté pour la sphère européenne (Stewart, 1995).
- 11 Voir CES, *Avis à l'intention de la « Conférence intergouvernementale 2003 »* (2004 : 47) et *Avis sur le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe »* (2005 : 128).

Références

- Barbier, Cécile. 2003. « The European Convention: establishment and initial results in the field of economic and social policy ». Document réalisé à la demande de la Confédération européenne des syndicats et du European Trade Union Institute avec le soutien de la Commission européenne. Bruxelles: Observatoire social européen. Version électronique disponible à l'adresse: <http://www.ciginfo.net/demain/files/doc/DosCESen.pdf> (Page consultée le 28 novembre 2006).
- Bellamy, Richard et Alex Warleigh. 1998. « From an Ethics of Integration to an Ethics of Participation—Citizenship and the Future of the European Union ». *Millennium: A Journal of International Studies* 27(3): 447–470.
- Bellamy, Richard et Alex Warleigh, dir. 2001. *Citizenship and Governance in the European Union*. Londres, New York: Continuum.
- Bourlanges, Jean-Louis. 2000. « De la citoyenneté européenne ». Dans *La citoyenneté européenne*, dir. Christian Philip et Panayotis Soldatos. Montréal : Chaire Jean Monnet, Université de Montréal, 13–24.
- CIG [Conférence intergouvernementale]. 2004. *Traité instituant une Constitution pour l'Europe*. 2004/C 310/01. Journal officiel C 310 du 16 décembre 2004 : 1–474.
- Comité économique et social. 2004. *Avis à l'intention de la « Conférence intergouvernementale 2003 »*. 2004/C 10/12. Journal officiel C 10 du 14 janvier 2004 : 43–48.
- Comité économique et social. 2005. *Avis sur le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe »*. 2005/C 120/23. Journal officiel C 120 du 20 mai 2005 : 123–128.
- Commission européenne. 2001. *Gouvernance européenne. Un livre blanc*. COM (2001) 428 final. Journal officiel C287 du 12 octobre 2001 : 1–29.
- Conseil européen. 2001. *Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union européenne*. Version électronique disponible à l'adresse: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNFR.pdf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- De la Porte, Caroline et Patrizia Nanz. 2004. « The OMC—a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions ». *Journal of European Public Policy* 11(2): 267–288.
- Dogan, Mattei et Dominique Pelassy. 1982. *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*. Paris: Economica.
- Dony, Marianne. 2005. « De Rome à Rome : du traité à la Constitution? ». Dans *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, dir. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles: Institut d'études européennes, Université de Bruxelles, 431–444.

- Dupont, Nicolas. 2005. « Les organes consultatifs : le Comité des régions et le Comité économique et social » Dans *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, dir. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles: Institut d'études européennes, Université de Bruxelles, 169–177.
- Eriksen, Erik Oddvar. 2001. « Democratic or technocratic governance? ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph HH. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. Version électronique disponible à l'adresse : <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011201.rtf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Føllesdal, Andreas. 2001. « Union Citizenship: Unpacking the Beast of Burden ». *Law and Philosophy* 20(3): 313–343.
- Giesen, Bernhard et Klaus Eder. 2001. « Introduction: European Citizenship—an avenue for the social integration of Europe ». Dans *European Citizenship—National Legacies and Transnational Projects*, dir. Klaus Eder et Bernhard Giesen. New York: Oxford University Press, 1–13.
- Habermas, Jürgen. 1992. « Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe ». *Praxis International* 12(1): 1–19.
- Héritier, Adrienne. 1999. « Elements of Democratic Legitimation in Europe: an alternative perspective ». *Journal of European Public Policy* 6(2): 269–282.
- Hermet, Guy. 2004. « Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique ». *Revue française de science politique* 54(1): 159–177.
- Hirst, Paul. 2000. « Democracy and Governance ». Dans *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, dir. Jon Pierre. New York: Oxford University Press, 13–35.
- Jenson, Jane. 2001. « Canada's Shifting Citizenship Regime: Investing in Children ». Dans *The Dynamics of Decentralization. Canadian Federalism and British Devolution*, dir. Trevor C. Salmon et Michael Keating. Montréal et Kingston: McGill, Queen's University Press, 107–124.
- Jenson, Jane. 2002. « Governance and Citizenship in the European Union: What is the White Paper on Governance Suggesting about Citizenship? ». Note de recherche n°01/02 présentée à la Cinquième Conférence Biennale de l'Association d'Études sur la Communauté européenne—Canada, Toronto, 30 mai-1^{er} juin. Version électronique disponible à l'adresse : http://www.iee.umontreal.ca/publicationsfr_fichiers/DIVERS/Jenson.pdf (page consultée le 28 novembre 2006).
- Jenson, Jane. 2007a. « Des frontières aux lisières de la citoyenneté ». Dans *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, dir. Jane Jenson, Bérengère Marques-Pereira et Éric Remacle. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 23–30.
- Jenson, Jane. 2007b. « The European Union's citizenship regime. Creating norms and building practices ». *Comparative European Politics* 5(1).
- Jenson, Jane et Susan et Phillips. 1996. « Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada ». *International Journal of Canadian Studies* 14(Automne): 111–136.
- Jenson, Jane et Philippe Pochet. 2006. « Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union ». Dans *The Year of the Euro. The Cultural, Social, and Political Import of Europe's Common Currency*, dir. Robert M. Fishman et Anthony M. Messina. Notre-Dame: The University of Notre-Dame Press, 161–185.
- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2003. « Is Europe still *sui generis*? Signals from the White Paper on European Governance ». Note de recherche présentée à la Huitième Conférence Internationale Biennale, European Union Studies Association, Nashville, 27–29 mars. Version électronique disponible à l'adresse : <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/IsEuropeStillSuiGeneris.pdf> (page consultée le 28 novembre 2006).

- Kohler-Koch, Beate. 2001. « The Commission White Paper and the Improvement of European Governance ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph HH. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. Version électronique disponible à l'adresse: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012101.rtf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Kymlicka, Will et Wayne Norman. 1994. « Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory ». *Ethics* 104(2): 352–381.
- Lehning, Percy B. 2001. « European Citizenship: Towards a European Identity? ». *Law and Philosophy* 20(3): 239–282.
- Levrat, Nicolas. 2005. « La vie démocratique de l'Union ». Dans *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, dir. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles: Institut d'Études européennes, Université de Bruxelles, 83–96.
- Liebert, Ulrike. 2001. « New governance and the prospects for a European sphere of publics ». Note de recherche 2001/10. Jean Monnet Centre for European Studies, University of Bremen. Version électronique disponible à l'adresse: <http://www.monnet-centre.uni-bremen.de/pdf/wp/2001-10-Liebert-Ulrike.pdf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Magnette, Paul. 2001. « European Governance and Civic Participation: Can the Union be Politicised? ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph HH. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. Version électronique disponible à l'adresse: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010901.rtf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Magnette, Paul. 2003. « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? ». *Political Studies* 51(1): 144–160.
- Majone, Giandomenico. 2001. « Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: a Political Transaction-Cost Approach ». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157(1): 57–78.
- Marks, Gary, Fritz Scharpf, Philippe C. Schmitter et Wolfgang Streeck. 1996. *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1963. *Sociology at the Crossroads*. Toronto: Heinemann.
- Mosher, James. 2000. « Open Method of Coordination: Functional and Political Origins ». *ECSA Review* 13(3): 2–7.
- Peters, Guy B. 1998. « Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination ». *Public Administration* 76(2): 295–311.
- Peters, Guy B. et Jon Pierre. 1998. « Governance without Government? Rethinking Public Administration ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 223–243.
- Pierre, Jon. 2000. « Introduction: Understanding Governance ». Dans *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, dir. Jon Pierre. New York: Oxford University Press, 1–10.
- Phillips, Anne. 1991. « Citizenship and Feminist Politics ». Dans *Citizenship*, dir. Geoff Andrews. Londres: Lawrence et Wishart, 76–88.
- Phillips, Susan D. et Michael Orsini. 2002. « Mapping the Links: Citizen Involvement in Policy Processes ». Rapport de recherche F|21, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Réseau de la famille. Version électronique disponible à l'adresse : <http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=169> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Radaelli, Claudio M. 2003. « The Open Method of Coordination: new governance architecture for the European Union? ». Rapport 1/2003. Stockholm: Swedish Institute

- for European Policy Studies. Version électronique disponible en ligne à l'adresse : <http://www.sieps.se/publ/rapporter/bilagor/20031.pdf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Rhodes, RAW. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- Saint-Martin, Denis. 2004. « Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada ». Rapport de recherche F41, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Réseau de la famille. Version électronique disponible à l'adresse: <http://www.cprn.org/fr/doc.cfm?doc=723> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Sartori, Giovanni. 1970. « Concept Misformation in Comparative Politics ». *The American Political Science Review* 64(4): 1033–1053.
- Sbragia, Alberta. 2002. « The Dilemma of Governance with Government ». Note de recherche Jean Monnet 3/02. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. Version électronique disponible à l'adresse: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020301.pdf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Schmitter, Philippe C. 2001a. « The scope of citizenship in a democratized European Union: from economic to political to social and cultural? ». Dans *European Citizenship—National Legacies and Transnational Projects*, dir Klaus Eder et Bernhard Giesen. New York: Oxford University Press, 86–121.
- Schmitter, Philippe C. 2001b. « What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph HH. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. Version électronique disponible à l'adresse : <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011401.rtf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Seiler, Daniel-Louis. 1994. « Classifications et taxonomies: essai de reconstruction ». Dans *La politique comparée en questions*, dir. Daniel-Louis Seiler. Bordeaux: Éditions Ly Co Fac, 161–189.
- Stewart, Angus. 1995. « Two Conceptions of Citizenship ». *The British Journal of Sociology* 46(1): 63–78.
- Tremblay, Marc-Adélar. 1968. *Initiation à la recherche dans les sciences humaines*. Montréal: McGraw-Hill.
- Van Raepenbusch, Sean. 2005. « Les instruments juridiques de l'Union européenne ». Dans *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, dir. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles: Institut d'Études européennes, Université de Bruxelles, 203–218.
- Walker, Neil. 2001. « The White Paper in Constitutional Context ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph HH. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. Version électronique disponible à l'adresse: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011001.rtf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Wiener, Antje. 1997. « Making Sense of the New Geography of Citizenship: Fragmented Citizenship in the European Union ». *Theory and Society* 26(4): 529–560.
- Wiener, Antje. 1998. *European Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*. Boulder: Westview Press.
- Wihltoł de Wenden, Catherine. 1997. *La citoyenneté européenne*. Paris : Presses de Sciences Po.