



Bruxelles, le 22.1.2020
COM(2020) 27 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

DONNER FORME À LA CONFÉRENCE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE


DONNER FORME À LA CONFÉRENCE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE

CONTRIBUTION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

22 janvier 2020

1. L'HEURE EST VENUE DE DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Plus de 200 millions de citoyens européens ont voté aux élections européennes de mai 2019, ce qui constitue la plus forte participation en vingt ans. Les Européens ont ainsi clairement démontré qu'ils entendaient jouer un rôle plus actif dans les décisions concernant l'action de l'Union européenne. Les technologies numériques et les médias sociaux transformant radicalement la participation politique et civique, les citoyens, et surtout la jeune génération, exigent désormais d'avoir davantage voix au chapitre dans la manière dont les politiques sont élaborées et ne se contentent plus de voter une fois tous les cinq ans, lors des élections.



«Je veux que les Européens bâtissent l'avenir de notre Union. Ils doivent jouer un rôle actif et de premier plan dans la détermination de nos priorités et de notre degré d'ambition. Je veux que les citoyens aient leur mot à dire lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe qui débutera en 2020 et se poursuivra deux années durant.»

La présidente de la Commission européenne,
Ursula von der Leyen

*Une Union plus ambitieuse –
Mon programme pour l'Europe, 16 juillet 2019*

Nous devons répondre à cette attente.

Le système démocratique de l'Union européenne est unique au monde. Il concerne 500 millions de personnes et transcende les frontières. Si nous voulons le rendre encore plus dynamique, plus interactif et plus proche des réalités de nos citoyens, il convient de recourir à des méthodes nouvelles. C'est ce à quoi la présidente Ursula von der Leyen s'est engagée en donnant aux Européens la possibilité de peser davantage sur l'action de l'Union et la manière dont elle travaille pour eux. C'est principalement de là qu'est venue l'idée d'une **conférence sur l'avenir de l'Europe**.

Après des années de crises, l'Europe connaît depuis dix ans une croissance économique continue, avec pour corollaires un taux d'emploi des Européens inégalé à ce jour et un soutien populaire en faveur de notre Union atteignant l'un de ses plus hauts niveaux en près de 30 ans¹, et ce en dépit d'un indéniable degré d'euroscpticisme. Forts de cette puissance interne collective, nous pouvons à présent aller de l'avant et forger une vision de notre avenir. **Le moment est venu d'insuffler un nouvel élan à la démocratie européenne.**

Dans un monde de plus en plus multipolaire, nombreux sont les Européens à continuer de nourrir des craintes pour leur avenir et il appartient à l'Union européenne de faire la preuve qu'elle est en mesure d'apporter des réponses à leurs préoccupations. **La politique européenne doit aider les citoyens et les entreprises à tirer parti des transitions verte et numérique.** Elle se doit de corriger les inégalités et de faire en sorte que l'Union européenne soit une économie juste, durable et compétitive. Par-là même, nous pouvons montrer que l'Europe est capable de s'affirmer davantage et de promouvoir ses normes et ses valeurs partout dans le monde.

¹[Eurobaromètre](#) d'automne du Parlement européen, décembre 2019.

Exercice démocratique paneuropéen de grande envergure, **la conférence tiendra lieu de nouveau forum public permettant un débat ouvert, inclusif, transparent et structuré avec les citoyens** sur un certain nombre de grandes priorités et de grands enjeux. Elle suivra une approche ascendante, sera accessible à tous les citoyens, issus de tous les horizons et des quatre coins de l'Union, et **devrait représenter toute la diversité de l'Europe**. Elle sera ouverte à la société civile, aux institutions et autres instances européennes, dont le Comité des régions et le Comité économique et social européen, ainsi qu'aux autorités nationales, régionales et locales, aux parlements et autres parties concernées, qui y participeront sur un pied d'égalité. Enfin, la conférence aura pour vocation de consolider le lien entre les Européens et les institutions à leur service.

La définition du concept, de la structure, de la portée et du calendrier de la conférence doit être le fruit d'une véritable mise en commun des efforts de la part du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Cette coopération devrait prendre la forme d'une **déclaration commune** des trois institutions, déclaration qui sera ultérieurement ouverte à d'autres signataires, comme des institutions, des organisations et d'autres parties prenantes. Les parlements et acteurs nationaux et régionaux ont un important rôle à jouer dans la conférence et devraient être encouragés à organiser des manifestations liées à celle-ci. Leur participation devrait permettre à la conférence de dépasser largement le cadre des capitales européennes et d'atteindre les moindres recoins de l'Union.

Le Parlement européen et le Conseil s'emploient actuellement à mettre au point leurs contributions à ce processus. Dans sa résolution du 15 janvier 2020², le Parlement européen a salué la proposition de conférence sur l'avenir de l'Europe, appelant à un processus ouvert et transparent suivant une approche inclusive, participative et bien équilibrée à l'égard des citoyens et des parties prenantes. Dans ses conclusions du 12 décembre 2019, le Conseil européen, a, quant à lui, souligné qu'il comptait donner une impulsion à la conférence en demandant à la présidence croate de s'atteler à la définition de la position du Conseil³. La présidence croate, pour sa part, a inscrit la conférence au rang de ses priorités⁴.

La présente communication constitue la contribution de la Commission à ce processus.

2. UNE DISCUSSION OUVERTE, AXÉE SUR CE QUI IMPORTE AUX CITOYENS

Afin d'encadrer le débat et de permettre un suivi efficace, la Commission européenne suggère d'articuler la conférence autour de **deux volets parallèles**: le premier, axé sur les aspects stratégiques et sur les objectifs que notre Union devrait s'employer à atteindre, le second, portant sur les questions institutionnelles.

2.1 UNE UNION PLUS AMBITIEUSE

La conférence devrait graviter autour des grandes ambitions de l'UE, ainsi qu'indiqué dans les six priorités politiques de la Commission⁵ et dans le programme stratégique du

² Position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_FR.html

³Conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41768/12-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁴https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/12%20prosinac/31%20prosinca/web_FINAL_PROGRAMM_E_EN_FINAL.pdf

⁵ Une Union plus ambitieuse – Mon programme pour l'Europe, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf

Conseil européen⁶. En font notamment partie la lutte contre le changement climatique et les défis liés à l'environnement, une économie au service des personnes, l'égalité et l'équité sociales, la transformation numérique de l'Europe, la promotion de nos valeurs européennes, le renforcement de la voix de l'UE dans le monde, ainsi que la consolidation des fondements démocratiques de l'Union. Si ces thématiques doivent encadrer le débat, il importe cependant qu'elles ne limitent pas la portée de la conférence. Les citoyens doivent être libres de mettre l'accent sur ce qui compte à leurs yeux.

2.2 QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

Le second volet devrait s'attacher à traiter des sujets spécifiquement liés aux processus démocratiques et aux questions institutionnelles, notamment le système des têtes de liste pour l'élection du président de la Commission européenne et les listes transnationales pour les élections au Parlement européen. L'établissement de listes transnationales supposerait à tout le moins que des changements soient apportés à la législation électorale de l'UE, ce qui nécessiterait une proposition du Parlement européen devant être adoptée à l'unanimité par le Conseil et approuvée par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Commission n'étant pas compétente en la matière, son rôle devrait se borner à celui d'un facilitateur et d'un médiateur impartial entre le Parlement européen et le Conseil. À cet égard, et dans la mesure où cela peut servir aux autres institutions, la Commission est prête à fournir une expertise juridique et institutionnelle, le fruit de ses recherches sur les processus électoraux et son éclairage sur les relations interinstitutionnelles.

3. OFFRIR AUX EUROPÉENS UN FORUM ADÉQUAT OÙ S'EXPRIMER

3.1 TIRER LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE ACQUISE

Dans un premier temps, **la conférence devrait se fonder sur les dialogues avec les citoyens**, qui ont fait leurs preuves, tout en introduisant de nouveaux éléments destinés à étendre la portée de ces dialogues et à donner aux citoyens davantage de moyens pour modeler l'avenir de l'Europe. L'Union européenne devrait aussi s'appuyer sur sa longue expérience en matière de consultation des citoyens, afin que la conférence atteigne le plus grand nombre d'Européens possible. Cette expérience se fonde notamment sur:

- l'organisation de quelque 1 850 dialogues avec les citoyens entre 2015 et 2019, rassemblant 218 700 participants dans 650 lieux différents de toute l'Union européenne;
- la constitution du tout premier panel de citoyens européens sur l'avenir de l'Europe, réunissant 100 citoyens de toute l'Union, sélectionnés par des spécialistes des sondages;
- l'organisation de plus de 900 visites de parlements nationaux et régionaux par des membres de la Commission depuis 2014.

La Commission est d'ores et déjà résolue à renforcer significativement son action de sensibilisation auprès des citoyens, notamment en dehors des capitales. La présidente von der Leyen a déjà demandé à tous les membres de la Commission de se rendre dans chaque État membre au cours de la première moitié de leur mandat. Chaque membre du collège devrait également prendre part à des manifestations liées à la conférence dans toute l'Europe et

⁶ Un nouveau programme stratégique pour l'UE pour la période 2019-2024: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

engager le dialogue avec les citoyens, ainsi qu'avec les acteurs et responsables politiques nationaux, régionaux et locaux.

La conférence devrait aussi s'appuyer sur l'expérience utile tirée par les institutions et les États membres de l'UE de leur collaboration active avec les citoyens européens. Plusieurs membres du Parlement européen ont ainsi participé aux dialogues avec les citoyens et à d'autres débats au cours des dernières années. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions sont également à l'origine d'initiatives de sensibilisation de grande envergure. La conférence doit tirer parti de l'expérience de différentes formes de consultation des citoyens et de manifestations de démocratie participative, telles que les assemblées citoyennes organisées dans les États membres. C'est dans ce même esprit que les parlements nationaux, ainsi que les partenaires sociaux, les autorités régionales et locales et la société civile doivent jouer un rôle fondamental tout au long de la conférence.

Il conviendrait également de faire la part belle, dans le cadre de cette conférence, **aux outils existants** qui permettent aux citoyens de contribuer à l'élaboration des politiques de l'UE, comme l'initiative citoyenne européenne ou encore les consultations publiques «Donnez votre avis»⁷. D'autres programmes de l'Union européenne, tels qu'Erasmus, DiscoverEU et le corps européen de solidarité, pourraient servir eux aussi à promouvoir la conférence grâce à la diffusion d'informations sur les modalités de participation à la conférence sur les sites internet desdits programmes ou, par exemple, dans le cadre des itinéraires DiscoverEU.

3.2 DONNER UNE NOUVELLE DIMENSION AUX DIALOGUES AVEC LES CITOYENS – NOUVELLES FORMES DE PARTICIPATION

La promotion de nouvelles formes de participation des citoyens renforcera la légitimité de notre Union et la confiance que nous lui témoignons, tout en s'inscrivant en complément de la démocratie représentative en son sein. La conférence doit aborder un aspect particulier des dialogues avec les citoyens, à savoir le lien entre leur avis et l'élaboration concrète des politiques. Les Européens verront ainsi que leur voix compte.

La Commission est déterminée à prendre avec les autres institutions de l'UE les mesures les plus efficaces qui soient, afin que les sujets débattus avec les citoyens contribuent à l'élaboration des politiques de l'UE.

Des **groupes de travail** chargés de délibérer sur des sujets spécifiques et rassemblant des citoyens et des experts devraient se réunir périodiquement tout au long de la conférence. Ces groupes de travail devraient écouter les contributions recueillies dans le cadre de la conférence, ainsi que les avis de parties prenantes et de représentants élus, en vue de déterminer le meilleur suivi à donner sous la forme de recommandations sur l'action à mener. La Commission est prête également à promouvoir des groupes de travail de ce genre à la fois plus larges et plus décentralisés. Un groupe de travail «Citoyens européens» représentatif de la population européenne pour ce qui est de la situation géographique, du sexe, de l'âge, du niveau socio-économique et/ou du niveau d'éducation des citoyens pourrait se réunir à plusieurs reprises au cours de la conférence et établir un rapport comportant une liste de propositions de recommandations à l'attention de la conférence.

En complément des dialogues avec les citoyens, **nous devrions être ouverts à de nouvelles formes de participation.**

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr

Une **plate-forme numérique multilingue**, par exemple, pourrait donner un accès permanent et aisé à la conférence. Cette plate-forme aurait vocation à optimiser la participation, l'accessibilité et la transparence en:

- regroupant toute la documentation relative à la conférence et aux sujets abordés;
- diffusant des débats en direct;
- rassemblant les conclusions des débats en un seul endroit;
- promouvant d'autres moyens interactifs pour l'organisation de débats publics dans le cadre de la conférence.

Parallèlement aux dialogues avec les citoyens organisés entre élus et administrés, toute une série d'autres **manifestations liées à la conférence devraient être organisées par des partenaires locaux, régionaux et nationaux**. Il devrait être demandé à toutes les institutions et à tous les partenaires de la société civile souhaitant participer à la conférence de souscrire aux principes et aux objectifs définis dans la déclaration commune.

Il pourrait être recouru à des formes de participation interactive et créative de plus grande ampleur, telles que des événements sportifs ou des festivals, notamment pour attirer les jeunes. Dans la même veine, des «hackathons» en rapport avec la conférence pourraient être organisés pour encourager l'émergence de pensées innovantes sur des thèmes spécifiques, de même que d'autres initiatives propres à inciter les citoyens à participer à leur manière. Il importe également d'atteindre les personnes âgées et de veiller à ce que les formes de participation traditionnelles bénéficient d'une certaine attention.

La partie la plus importante du processus est la promotion d'une participation la plus large possible et la prise en compte d'opinions venant de toute l'Union. **Tous les Européens devraient avoir la même chance de participer** – qu'ils soient jeunes ou moins jeunes, qu'ils vivent en milieu rural ou en zone urbaine et qu'ils disposent ou non de connaissances solides sur l'Union. Sensibiliser la majorité silencieuse des Européens en lui donnant voix au chapitre et en lui offrant un espace d'expression est essentiel à notre démocratie. Tout au long du processus, la diversité de l'Europe devrait systématiquement être mise en avant au moyen de manifestations susceptibles d'atteindre les citoyens, où qu'ils soient en Europe et quelle que soit leur origine. L'égalité entre les hommes et les femmes, la représentation des minorités et les personnes handicapées devraient faire l'objet d'une attention particulière.

4. DES ACTIONS DE TERRAIN

Le succès de la conférence sera en grande partie fonction de l'efficacité et de l'ampleur de la communication qui sera faite à son sujet auprès des Européens. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne devraient faire front commun avec d'autres institutions et instances de l'UE, ainsi qu'avec les représentants politiques, institutions et parties prenantes à l'échelon local, régional et national, et se partager la responsabilité de promouvoir la conférence, en veillant à ce que leurs actions se compètent et se renforcent mutuellement. Le million de représentants élus à tous les niveaux en Europe jouent un rôle déterminant dans la promotion et l'enrichissement du débat dans leurs circonscriptions respectives.

Les moyens déployés devront être à la hauteur des ambitions. **Toutes les institutions de l'UE devraient être prêtes à consacrer des ressources, notamment financières, à l'organisation et au déroulement de la conférence.**

Tous les membres du collège joueront leur rôle dans la communication autour de la conférence, la vice-présidente Šuica dirigeant les travaux de la Commission sur la conférence

avec le soutien de la vice-présidente Jourová pour le volet institutionnel et du vice-président Šefčovič pour le volet prospective et relations interinstitutionnelles. De même, le Parlement européen et les États membres pourraient aussi désigner des personnes de contact chargées d'être les visages publics du débat ou ses ambassadeurs. La visibilité de la conférence et son incidence aux niveaux national, régional et local peuvent s'en trouver accrues.

Dotée d'une identité unique, la conférence serait facilement reconnaissable par les citoyens. Cette identité comprendrait une expression visuelle commune utilisée et appliquée par l'ensemble des partenaires pour toutes les activités organisées sous les auspices de la conférence. La Commission propose de suivre, pour la communication, une approche globale de nature à mettre à contribution la totalité des institutions et leurs ressources collectives, créer des synergies et optimiser les retombées de la conférence. Il convient d'élaborer un plan de promotion conjoint, en vertu duquel chaque institution est coresponsable de la sensibilisation du grand public à cette conférence.

Les efforts collectifs déployés en matière de communication multilingue devraient, entre autres, mettre particulièrement l'accent sur les jeunes et les plateformes numériques. La conférence pourrait, par exemple, solliciter d'anciens étudiants Erasmus et membres du corps européen de solidarité, ainsi que d'autres réseaux de jeunes, pour servir d'ambassadeurs de la conférence; il en est de même des milliers de personnes qui se sont enregistrées sur le site internet together.eu, qui pourraient également faire office d'ambassadeurs de la conférence.

Les représentations de la Commission dans les États membres et les bureaux de liaison du Parlement européen auront un rôle déterminant à jouer en matière de sensibilisation à la conférence, en encourageant une participation égale, inclusive et équitable, en coordonnant les activités menées aux niveaux national et régional et en organisant des manifestations et des discussions dans le cadre de la conférence.

Les réseaux de l'UE présents dans les régions, et en particulier les réseaux Europe Direct, peuvent contribuer à stimuler et à organiser la tenue de conversations à l'échelle régionale. Ainsi, les représentations de la Commission européenne pourraient charger un certain nombre de centres de contact Europe Direct de faire office de pôles régionaux pour aider à l'organisation et au suivi des débats, assurer la liaison avec les autorités régionales et locales et organiser leurs propres activités participatives.

Les médias sociaux ont un rôle à jouer dans l'élargissement de l'éventail de personnes sensibilisées à la conférence, grâce notamment aux multiplicateurs d'opinion concernés, qu'il s'agisse de promouvoir la plate-forme numérique ou d'aider les citoyens à participer aux discussions, tant physiquement qu'en ligne.

Il importe que la **communication sur la conférence soit transparente** et reflète les travaux menés en son sein. La plate-forme numérique multilingue constituera le principal pôle pour l'ensemble des informations et des activités aux niveaux national et de l'UE. **Tous les partenaires devraient se servir de la plate-forme numérique et appliquer les normes les plus strictes en matière de transparence en communiquant sur leurs manifestations.**

Un calendrier de toutes les manifestations liées à la conférence devrait être publié sur la plate-forme et les réunions et manifestations de grande envergure devraient, dans la mesure du possible, être diffusées en direct. Il conviendrait de publier en ligne les contributions et les documents d'accompagnement, y compris des informations claires et pédagogiques sur les questions en jeu. Une attention particulière sera accordée à la lutte contre la désinformation.

5. DONNER SUITE À LA PAROLE EXPRIMÉE PAR LES CITOYENS

Une discussion d'une telle ampleur ne sera fructueuse que si elle est suivie de mesures concrètes et de résultats tangibles. Dans les orientations politiques, la présidente von der Leyen s'est par conséquent engagée à donner une suite aux questions débattues et aux conclusions approuvées lors de la conférence. Il s'agit là d'un élément capital et nouveau de la conférence, destiné à montrer qu'en définitive la participation à la démocratie est un processus ininterrompu dont le développement se poursuit au-delà des élections.

Un mécanisme de retour d'informations devrait garantir que les idées exprimées débouchent sur des recommandations concrètes en vue d'une action future de l'UE. Il pourrait revêtir plusieurs formes, en fonction des thèmes émergents, comme des rapports établis par les représentations de la Commission, des sondages d'opinion sur la conférence, un suivi réalisé par des experts en ligne, des discussions sur les médias sociaux et d'autres données disponibles. La Commission peut contribuer à ce processus au moyen de rapports trimestriels, par exemple. Ces rapports pourraient être publiés et communiqués anticipativement. De tels rapports fourniront de précieuses informations et seront étroitement liés aux travaux de la Commission en matière de prospective en recensant les tendances sociales, économiques et politiques susceptibles de contribuer à pérenniser la législation européenne.

Dans le cadre du mécanisme de retour d'informations, il importera de voir comment intégrer les réactions des citoyens dans un **ensemble cohérent de recommandations**. La Commission est disposée à **tenir compte des retours d'information et des propositions des citoyens lors de l'établissement de son programme législatif**.

6. LE CALENDRIER

La Commission propose d'inaugurer la conférence le **9 mai 2020, à l'occasion de la Journée de l'Europe**. Cette année sera celle du 70^e anniversaire de la signature de la déclaration Schuman et du 75^e anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale. La date d'inauguration coïncidant avec le début de la présidence croate du Conseil de l'UE, le lancement officiel pourrait avoir lieu à Dubrovnik.

Une manifestation placée sous l'égide de chaque présidence tournante du Conseil pourrait être organisée en dehors des capitales, ce qui soulignerait le caractère local de la conférence, ainsi que la détermination du Conseil à y jouer un rôle actif. Ces manifestations seraient autant d'occasions supplémentaires de présenter d'éventuelles étapes intermédiaires.

Au cours du premier semestre 2022, sous la présidence française du Conseil, les conclusions et recommandations des différents débats devraient être présentées et de nouvelles étapes envisagées. **Il importe que cette volonté de donner suite à ces manifestations soit officialisée dans la déclaration commune dès l'amorce du processus.**

Pour ce qui est du volet institutionnel, le calendrier devrait être dicté par les élections européennes de 2024, avant lesquelles toute modification de la législation électorale devra être opérationnelle.

7. CONCLUSIONS

Il devient chaque jour plus évident que les citoyens veulent jouer un rôle plus actif dans le processus d'élaboration des politiques, y compris au niveau de l'UE. Cela vaut pour l'Europe comme par-delà ses frontières. Le principal objectif de la conférence sur l'avenir de l'Europe est d'encourager les citoyens européens à participer à la démocratie, et de faciliter cette participation au-delà des élections européennes. La conférence n'a pas vocation à remplacer la démocratie représentative, mais à servir d'outil pour la compléter et la renforcer.

Elle ne saurait se borner à dresser un bilan. Elle doit offrir aux citoyens européens un moyen de façonner les politiques de l'UE. En établissant des canaux de communication plus forts et plus constants pour les citoyens et en veillant à ce que tous puissent faire entendre leur voix grâce à toutes sortes de plateformes, nous pouvons faire en sorte que l'Europe produise réellement les résultats escomptés par les Européens.

La conférence est l'occasion pour l'UE de montrer de quelle manière elle peut évoluer à l'avenir grâce à la participation constructive de ses citoyens, un exercice de nature à inspirer d'autres parties du monde.

La présente communication constitue la contribution de la Commission à la discussion engagée entre les trois institutions dans le but de définir conjointement et rapidement la portée, le format, la structure et les objectifs de la conférence dans une déclaration commune. Cette déclaration devrait ensuite être ouverte à d'autres signataires comme des institutions, des organisations et d'autres parties prenantes. Plus sa portée sera grande et mieux cela sera.

La Commission est convaincue qu'à l'avenir, un partenariat renforcé entre les décideurs politiques et les citoyens européens rendra ces derniers plus audibles et guidera l'élaboration des politiques européennes. L'heure est venue de tirer parti des efforts de sensibilisation récemment déployés et du dynamisme ainsi engendré en lançant ce débat, à n'en point douter unique en son genre.