



Julian Plottka

Réussir la Conférence sur l'avenir de l'Europe

EUROPA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

SYNTHÈSE

Le 4 mars 2021, deux ans jour pour jour après la proposition du président français Emmanuel Macron d'organiser une conférence sur l'avenir de l'Europe dans un discours de campagne, le Parlement européen alors élu a approuvé la déclaration commune. Le Parlement, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne s'y accordent sur certains points-clés de la « Conférence sur l'avenir de l'Europe (CoFoE) ». Cette conférence, dont le coup d'envoi est prévu le 9 mai 2021, se poursuivra jusqu'au printemps 2022 pour s'achever avant la prochaine élection présidentielle française. Les trois institutions n'étant pas parvenues à un accord sur un certain nombre d'aspects importants, il appartiendra au conseil exécutif, qui pilote la conférence à travers ses 25 membres et observateurs, de résoudre ces problèmes le plus rapidement possible au vu du calendrier très serré. Les tâches les plus urgentes pour le conseil sont notamment les suivantes :

- asseoir sa position de leader assurant un fonctionnement fluide de la conférence afin de gérer les contraintes du calendrier ;
- organiser une phase d'écoute, au cours de laquelle les citoyens – et non les institutions européennes – définiront les priorités ;
- définir la composition exacte et les procédures de travail de la conférence, afin qu'elle puisse livrer des résultats concrets en moins d'un an ;

- structurer la conférence de manière à responsabiliser les institutions européennes ainsi que les gouvernements et parlements nationaux sur le plan politique ;
- élaborer, pour les panels de citoyens européens, une méthodologie qui favorise le débat et puisse être suivie malgré les restrictions dues à la pandémie de COVID-19 ;
- créer un forum permettant à la société civile organisée de participer aux débats de la CoFoE, éventuellement sous la direction du Comité économique et social européen (CESE) ;
- veiller à ce que le résultat de la conférence ait un impact sur l'avenir de l'Europe et sur ses politiques.

Si le conseil exécutif réussit à préparer la conférence d'ici au mois de mai 2021, la CoFoE pourrait devenir une expérience inédite en matière de démocratie délibérative transnationale. En particulier, associer les Conseils à une démocratie délibérative à l'échelle européenne, ce qui créerait une nouvelle forme d'intergouvernementalisme, pourrait constituer une avancée majeure au vu du scepticisme des gouvernements nationaux par rapport à une participation des citoyens et de la société civile au processus de prise de décision au niveau européen.

Cependant, même si le conseil exécutif parvient à organiser la conférence dans le cadre prévu, cet exercice sera moins ambitieux que la « Convention européenne 2.0 » qu'avait envisa-

gée le Parlement européen. Ce dernier est donc invité à tirer une leçon pour les prochaines élections européennes : il faut se méfier des promesses électorales formulées par un candidat à la présidence de la Commission, qui doit sa propre nomination au Conseil européen. Le Parlement devrait donc exiger que le système des « *Spitzenkandidaten* » (têtes de liste) soit obligatoire jusqu'en 2024 afin de pouvoir aborder, après le débat sur l'avenir de l'Europe, les questions qui n'auront pas été traitées lors de la CoFoE.

INTRODUCTION

Attendue de longue date, la Conférence sur l'avenir de l'Europe (CoFoE) sera finalement lancée le 9 mai 2021 et est invitée à « parvenir à des conclusions d'ici au printemps 2022 » (Conseil de l'UE, 2021 b, p. 3). Cette échéance fait peser une pression énorme sur le conseil exécutif qui est responsable de piloter la conférence et qui devra parvenir à un accord sur toutes les questions qui n'ont pas été tranchées dans la déclaration commune. Préparer cette conférence entière en deux mois environ est un projet ambitieux. Or, si le conseil exécutif ne trouve pas rapidement des solutions, la CoFoE pourrait causer plus de tort que de bien au projet européen en frustrant jusqu'à ses plus fervents défenseurs.

Même si le conseil exécutif parvient à mettre la conférence sur pied dans le cadre prévu, cet exercice sera moins ambitieux que la « Convention européenne 2.0 » qu'avait envisagée le Parlement européen. La présidence tripartite, le fait que le résultat de la conférence se limitera à un rapport, le minimum de deux sessions plénières prévues seulement et le calendrier serré ne sont guère propices à l'élaboration d'un train de réformes globales qui aborderont tous les sujets laissés en suspens lors des précédentes réformes inachevées et les nouvelles réformes qui s'imposent.

Le Parlement européen doit donc d'ores et déjà tirer un enseignement en prévision des élections européennes de 2024 : il faut se méfier des promesses électorales – en l'occurrence celle d'organiser la CoFoE – faites par un candidat proposé pour la présidence de la Commission, qui doit sa nomination au Conseil européen. Si le Parlement européen veut que les réformes urgentes soient mises à l'ordre du jour, la meilleure approche consiste à ne pas céder sur la nécessité de rendre le système des « *Spitzenkandidaten* » obligatoire jusqu'en 2024. Un président de la Commission qui doit son poste aux citoyens et au Parlement européens sera un meilleur allié lorsqu'il s'agira de faire pression sur des gouvernements réticents à rendre l'Union plus efficace et plus démocratique.

Malgré toutes les critiques justifiées, la présidence conjointe peut encore transformer la CoFoE en une expérience inédite de démocratie délibérative transnationale. Il en résulterait une nouvelle forme d'intergouvernementalisme qui permettrait aux Conseils de tirer aussi leur légitimité de processus délibératifs et pas uniquement des élections nationales. Associer ces derniers à une démocratie délibérative à l'échelle européenne pourrait constituer une avancée majeure, dans la mesure où, par le passé, les gouvernements des États-membres hésitaient

à mettre en place des instruments favorisant la participation des citoyens et de la société civile au processus décisionnel de l'Union. Mais pour que la réflexion ascendante sur les priorités actuelles de l'Union européenne que constitue la CoFoE apporte de telles avancées, le conseil exécutif doit s'acquitter rapidement des missions suivantes :

- asseoir son rôle de leader assurant un fonctionnement fluide de la conférence afin de gérer les contraintes du calendrier ;
- organiser une phase d'écoute, au cours de laquelle les citoyens – et non les institutions européennes – définiront le programme ;
- définir la composition exacte et les procédures de travail de la conférence, afin d'obtenir des résultats concrets en moins d'un an ;
- élaborer, pour les panels de citoyens européens, une méthodologie qui favorise le débat et puisse être mise en œuvre malgré les restrictions dues à la pandémie de COVID-19 ;
- créer un forum au sein duquel la société civile organisée pourra participer aux débats de la CoFoE ;
- s'assurer que le résultat de la conférence ait un impact sur l'avenir de l'Europe et sur ses politiques.

La *première partie* du présent document passe en revue les négociations interinstitutionnelles menées depuis qu'Ursula von der Leyen, alors candidate à la présidence de la Commission, a soumis l'idée d'une CoFoE au Parlement européen. Cette partie conclut à l'existence de trois interprétations contradictoires de la CoFoE : (1) la conférence comme promesse électorale ; (2) la conférence comme « Convention 2.0 » ; et (3) la conférence comme nouvelle forme d'« Intergouvernementalisme 3.0 » légitimée par la participation délibérative des citoyens. La *deuxième partie* analyse la déclaration commune sur la CoFoE (Conseil de l'UE, 2021 b) et conclut que cette conférence sera moins ambitieuse que ce que le Parlement européen avait espéré, même si l'imprécision de cette déclaration et un certain nombre d'améliorations apportées à la position du Conseil laissent encore entrevoir une chance de faire de la CoFoE une expérience inédite de démocratie délibérative transnationale. La *troisième partie* énonce des recommandations sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif et pour faire de la CoFoE une réflexion ascendante féconde sur les priorités actuelles de l'Union européenne.

LA COFOE : UN ÉVÉNEMENT INDÉSIRABLE ?

Le Parlement européen est la seule institution européenne à avoir continué à soutenir l'idée d'une conférence sur l'avenir de l'Europe depuis qu'Ursula von der Leyen, alors candidate à la présidence de la Commission européenne, lui a promis d'organiser cette conférence en 2019. L'hémicycle, espérant vivement une « Convention européenne 2.0 », a rédigé des recommandations détaillées sur la manière d'organiser la participation des

citoyens et de la société civile (Parlement européen, 2021). La Commission européenne s'est cependant attachée à diluer la promesse qu'Ursula von der Leyen avait faite au Parlement, en s'en tenant le plus souvent à des propos vagues voire au silence sur ce sujet. Et le Conseil a appuyé sur le frein car les gouvernements nationaux sont soit opposés à toute tentative sérieuse de réformer l'Union européenne, soit effrayés par cette pensée. Rares sont ceux qui semblent convaincus par l'idée de faire de la CoFoE un « Intergouvernementalisme 3.0 »¹ qui permettrait à des forums délibératifs d'accroître la légitimité du programme stratégique du Conseil européen.

LA COFOE : UNE « CONVENTION EUROPÉENNE 2.0 » ?

Dans la mesure où la CoFoE faisait partie de l'offre qu'Ursula von der Leyen avait présentée au Parlement européen en échange de l'abandon du « système des *Spitzenkandidaten* » en 2019, on comprend aisément pourquoi le Parlement fut un des premiers à faire part de ses idées sur cette conférence. Compte tenu de l'importance majeure qu'il accordait à la CoFoE, le Parlement européen, dont la Commission des affaires constitutionnelles (AFCO) était le moteur interne dans ce dossier, a ainsi adopté une position ambitieuse en vue des négociations interinstitutionnelles dès le 15 janvier 2020 (Parlement européen, 2020 a). En avril (Parlement européen, 2020 b), mai (Parlement européen, 2020 c), juin (Parlement européen, 2020 d) et novembre 2020 (Parlement européen, 2020 e), il a réaffirmé sa volonté, que la pandémie n'a pas entamée, d'organiser une « conférence ambitieuse, interactive et inclusive ».

La position du Parlement européen est plus ambitieuse que celle des deux autres institutions : la structure qu'il envisage pour cette conférence est très similaire à celle de la « Convention sur l'avenir de l'Europe » (Göler, 2006), qui a rédigé le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Le Parlement, clairement favorable à l'idée d'une modification des traités, a dressé une liste de politiques et de défis institutionnels qui seront débattus à la CoFoE, en se référant explicitement au « Rapport Verhofstadt » 2017, du Parlement européen, qui appelle à une nouvelle réforme des traités (Parlement européen, 2017). Cependant, le Parlement veut que le périmètre de la conférence soit illimité et non prédéfini. Il est également l'institution la plus ambitieuse en ce qui concerne le suivi de la CoFoE puisqu'il enjoint aux institutions européennes de transformer leurs recommandations en actions et d'assortir ces dernières d'échéances. Pour le Parlement européen, la CoFoE est l'arène dans laquelle les réformes en souffrance ces dernières années pourront enfin être menées à bien – d'autant que le débat précédent sur l'avenir de l'Europe, à savoir le processus du livre blanc de la Commission européenne, n'a jamais abouti (Klein/Plottka/Tittel, 2018, p. 144–147).

La proposition du Parlement européen sur la structure de la conférence ressemble à la Convention que prévoit la procé-

ture de révision ordinaire énoncée à l'article 48 du Traité sur l'Union européenne (TUE). En ce qui concerne la participation des citoyens, le Parlement propose une mise à jour de la convention, qui tire les leçons de la Convention européenne de 2002–2003 et des panels délibératifs récents organisés au niveau européen et dans les États-membres. Il estime que le programme de la conférence devrait s'appuyer sur les résultats de débats citoyens et sur un Eurobaromètre spécifique lors d'une phase d'écoute avant la CoFoE. Quant à la conférence en tant que telle, elle devrait être complétée par des agoras transnationales de citoyens et de jeunes sélectionnés de façon aléatoire, qui seraient chargées de débattre de questions convenues par la plénière de la conférence, et qui seraient représentées par des délégués au sein de cette dernière. Le Parlement souligne la nécessité d'adopter une méthodologie cohérente pour ces agoras dans tous les États-membres, tandis que d'autres panels et dialogues supplémentaires de citoyens pourraient être organisés. Il réclamait aussi que la société civile et les organisations non gouvernementales puissent participer à la plénière en sus des représentants des partenaires sociaux et du Comité économique et social européen (CESE). Il n'a toutefois prévu aucun forum officiel pour la société civile.

Le Parlement européen n'a pas été en mesure d'imposer son idée d'une nouvelle « Convention européenne 2.0 », mais en fournissant des recommandations détaillées à la CoFoE, il (2021) a réussi à améliorer la déclaration commune en matière de participation des citoyens et de la société civile. Il incombera aux trois représentants et aux observateurs du Parlement (qui seront au nombre de quatre maximum) de continuer à défendre ce point de vue au conseil exécutif afin d'aboutir à une méthodologie adaptée aux panels de citoyens.

LA COFOE : UNE SIMPLE PROMESSE AU PARLEMENT EUROPÉEN ?

Si la présidente de la Commission avait inscrit la CoFoE au programme des institutions européennes, la dilution de cette promesse électorale avait commencé avant que la Commission (2020 a) adopte sa communication sur la CoFoE le 22 janvier 2020. Ses orientations politiques précisent à propos de la CoFoE qu'il faut « fixer clairement sa portée et ses objectifs » (von der Leyen, 2019, p. 20). Tout en mettant l'accent sur les « grandes ambitions de l'UE » (Commission européenne, 2020 a, p. 2) dans sa communication de janvier 2020, la Commission européenne a soutenu deux volets du débat à la CoFoE : un volet axé sur les politiques et un autre sur les questions institutionnelles. Or ce dernier devrait à tout le moins englober une discussion sur les listes transnationales et sur le système des « *Spitzenkandidaten* ». Quelques mois plus tard, la vice-présidente de la Commission chargée de la démocratie et de la démographie, Dubravka Šuica, faisait marche arrière sur les réformes institutionnelles en déclarant : « Je suis certaine que le système des têtes de liste n'intéressera personne. Il faut à présent que les soins de santé et la réponse de Bruxelles à la crise de la santé publique figurent en tête du dialogue sur l'avenir de l'UE » (Hopkins/Fleming 2020).

La Commission européenne est d'accord avec le Parlement européen sur le fait que la CoFoE doit être « suivie de mesures

¹ Il s'agirait d'une version 3.0 de l'intergouvernementalisme, qui s'inspire de l'ouvrage intitulé *The New Intergovernmentalism* (Bickerton/Hodson/Puetter, 2014).

concrètes et de résultats tangibles » (Commission européenne, 2020 a, p. 7). En appelant à un mécanisme de remontée d'informations afin de transformer les idées en actions concrètes, la Commission s'attaque à l'un des manques les plus problématiques de la démocratie participative actuelle au niveau européen (Plottka/Müller, 2020, p. 16). Néanmoins, son engagement à mettre en œuvre les résultats de la conférence reste limité à « tenir compte des retours d'information et des propositions des citoyens lors de l'établissement de son programme législatif » (Commission européenne, 2020 a, p. 7).

Les ambitions de la Commission en matière de participation des citoyens restent elles aussi imprécises. Étant donné que sa communication met l'accent sur des dialogues avec les citoyens et des initiatives de sensibilisation, nul ne sait dans quelle mesure la Commission souhaite réellement faire de ces activités de communication des enceintes de participation politique.

Le processus du livre blanc initié par la Commission Juncker montre que la Commission européenne a les moyens d'initier un débat transnational sur l'avenir de l'Europe, même contre la volonté de certains gouvernements nationaux (Klein/Plottka/Tittel, 2018, p. 144–147). Il est cependant peu probable, au vu de son attitude actuelle par rapport à la CoFoE, qu'elle soutienne le Parlement contre le Conseil de l'Union européenne au conseil exécutif de la CoFoE.

LA COFOE : UN « INTERGOUVERNEMENTALISME 3.0 » ?

Même si l'idée de la conférence vient du président français Emmanuel Macron, qui l'avait proposée pendant sa campagne avant les élections européennes de 2019, le Conseil de l'Union européenne (2020) a été la dernière institution, en juin 2020, à s'accorder sur sa position à propos de la CoFoE. Il s'est servi de l'excuse de la pandémie pour justifier ce retard, mais la COVID-19 ne peut motiver un délai de plus d'un an entre la résolution du Parlement européen en janvier 2020 et la position révisée du Conseil (2021 a) en février 2021, qui a finalement ouvert la voie à la déclaration commune. Cet attermoisement, qui a miné la crédibilité de l'initiative dans son ensemble, ne peut s'expliquer que par un manque d'ambition voire par une absence de volonté de lancer la conférence.

L'affirmation selon laquelle la CoFoE ne fait pas partie du champ d'application de l'article 48 du TUE bloque toute ambition de faire de cette conférence une « Convention 2.0 » axée sur la réforme des traités. La CoFoE devrait déboucher sur un rapport à l'attention du Conseil européen. « Au vu de [ses] conclusions [...], les institutions européennes s'engageraient à examiner dans les meilleurs délais les moyens à mettre en œuvre pour assurer un suivi efficace de ce rapport, chacune dans sa sphère de compétence et conformément aux traités » (Conseil de l'UE, 2020, p. 7). Si la position du Conseil correspond en tout point à celle présentée dans un document franco-allemand officieux (French Government/German Government, 2019) divulgué suite à une fuite en novembre

2019, la chancelière allemande Angela Merkel était plus ouverte à l'idée d'une réforme des traités (Gutschker, 2020).

Selon le Conseil – et à l'instar de ce qui figure dans ledit document officieux – la conférence devrait être axée sur le programme stratégique du Conseil européen. Le fait que le Conseil se soit rendu compte également que la démocratie délibérative est une source de légitimité entraîne un positionnement contradictoire car, d'un côté, les citoyens sont censés débattre des sujets inscrits au programme stratégique et, de l'autre, le Conseil a expliqué clairement que ces priorités correspondent déjà aux résultats de dialogues et de consultations de citoyens, et ne s'est pas montré disposé à réviser sa stratégie à l'aune des conclusions de la conférence. Cette conception descendante de la participation citoyenne vise uniquement à démontrer que les priorités qu'a fixées le Conseil européen sont les bonnes. Le fait que le Conseil ne propose aucun concept détaillé de participation des citoyens à la CoFoE illustre le caractère secondaire de la démocratie délibérative aux yeux des gouvernements des États-membres.

Une méthodologie détaillée pour les panels de citoyens européens, qui permettrait aux participants de fixer le programme de la CoFoE, pourrait donner un nouvel élan au « Nouvel intergouvernementalisme » de l'Union européenne (Bickerton/Hodson/Puetter, 2014) en transformant la CoFoE en un « Intergouvernementalisme 3.0 » qui renforcerait encore la légitimité du Conseil. Dans la mesure où l'accent mis sur l'implication des citoyens dans la CoFoE ressemble à la réponse qu'a apportée Macron aux manifestations des « gilets jaunes » (la « Convention citoyenne pour le climat » constituée en France, Kopp, 2019), il est probable que sa proposition d'organiser cette conférence était mue en partie par une intention de renforcer la légitimité de sa politique européenne. En France, cette convention citoyenne lui a donné l'occasion de compenser la fonction de légitimation du système des partis politiques morcelé. Cependant, cette approche ne semble pas avoir convaincu beaucoup d'autres gouvernements, qui voient dans la CoFoE un événement indésirable engendrant des maux inutiles.

LA DÉCLARATION COMMUNE PEUT-ELLE ENCORE SAUVER LA COFOE DE L'OUBLI ?

Malgré les nombreux mois qu'il a fallu pour parvenir à un accord entre les trois institutions, la déclaration commune reste vague sur maints aspects de la CoFoE. Elle délègue les autres décisions « concernant les travaux de la conférence, ses processus et ses événements » (Conseil de l'UE 2021 b, p. 4) au conseil exécutif. D'un côté, ce dernier jouit, grâce à cette liberté, d'une certaine flexibilité et d'autant de possibilités de faire de la CoFoE un succès et d'initier une réflexion ascendante féconde sur les priorités actuelles de l'Union européenne. Mais de l'autre, le calendrier serré fait peser sur le conseil exécutif une pression énorme puisqu'il dispose de quelques semaines seulement pour statuer sur les questions en suspens et mettre la conférence en place. Compte tenu de sa composition (voir ci-après), il est peu probable que le conseil exécutif prenne des décisions rapidement. Il devra toutefois traiter un certain nombre de sujets pour que la CoFoE constitue une expérience pionnière en matière de démocratie délibérative transnationale.

L'ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DE LA CONFÉRENCE

La composition de l'assemblée plénière de la conférence fait partie des améliorations par rapport à la « Convention sur l'avenir de l'Europe ». Comme l'indique l'article 48 du TUE, l'assemblée plénière regroupe des représentants du Parlement européen, du Conseil, de la Commission européenne et des parlements nationaux. Il est judicieux d'associer le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité aux débats sur les relations internationales, mais compte tenu de l'importance des relations extérieures dans la plupart des domaines politiques, ce dernier devrait compter parmi les représentants permanents de la Commission à la CoFoE.

Le fait que des citoyens soient sur un pied d'égalité à l'assemblée plénière établit un lien direct entre les forums délibératifs et cette assemblée. Octroyer à certains citoyens les mêmes droits de participation est la meilleure façon de mieux faire entendre leur voix lors des débats en plénière. Le Comité des régions (CoR), le CESE, les partenaires sociaux et la société civile sont également représentés dans cet organe. L'objectif étant d'élargir le débat, leur participation constitue une avancée nécessaire au niveau de la composition de la conférence. La tâche qui incombe désormais au conseil exécutif consiste à définir le nombre de représentants de chaque institution et à mettre au point une procédure de sélection transparente des citoyens et des organisations de la société civile représentées dans la plénière. Les panels de citoyens sont organisés sous la tutelle des trois institutions, mais aucun forum officiel de la société civile pouvant déléguer des représentants à la plénière n'est prévu.

En ce qui concerne le mode de fonctionnement de la conférence, la déclaration commune précise seulement que l'assemblée « se réunira au moins tous les six mois » (Conseil de l'UE, 2021 b, p. 4). Cependant, pour aboutir à des résultats concrets, la conférence devra siéger plus fréquemment que lors des cérémonies d'ouverture et de clôture. Créer des groupes de travail thématiques permettrait d'organiser des réunions plus fréquentes et favoriserait des débats plus approfondis ainsi qu'une réflexion sur des recommandations concrètes. Pour que les institutions participantes s'engagent à appliquer les recommandations finales, il faut que les membres de la plénière adhèrent au résultat de la conférence. La CoFoE ne peut pas se contenter d'être une expérience de démocratie délibérative. Les institutions doivent y voir un effort commun.

Le conseil exécutif est chargé de rédiger et de publier les conclusions. Les structures de la conférence conviendront toutes sur une base consensuelle des « modalités de communication des résultats des différentes activités » (Conseil de l'UE, 2021 b, p. 4). La plénière devra s'accorder sur une procédure de décision en vue de l'adoption du rapport sur la conférence, rapport qui sera ensuite transmis à la présidence conjointe. Cette décision pourra s'appuyer sur un consensus ou – à l'instar de ce qui avait été discuté au Parlement européen (2020) – sur une quadruple majorité des représentants des trois principales institutions européennes et des parlements nationaux. Au vu de la réticence des États-membres à s'impliquer dans la conférence, l'obligation de dégager un consensus gratifierait chaque gouvernement d'un droit de veto permettant de bloquer les propositions, tandis que le fait d'opter pour une déci-

sion prise à la majorité assortie de seuils élevés réduit le risque que la CoFoE débouche sur un échec. Quoi qu'il en soit, le principal défi durant la CoFoE restera d'émettre des recommandations concrètes plus ambitieuses que le plus petit dénominateur commun et de dégager le consensus le plus large possible entre les participants.

LES PRÉSIDENTS DE LA CONFÉRENCE ET LE CONSEIL EXÉCUTIF

En optant pour une présidence tripartite, la CoFoE tire un autre enseignement de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Alors qu'il était chargé initialement d'élaborer des recommandations en vue d'une future révision des traités, le président de cette Convention, Valéry Giscard d'Estaing, a décidé de rédiger une Constitution de A à Z. Ses ambitions ont donné un élan additionnel au projet d'une Constitution européenne. Face à l'idée, défendue par le Parlement européen, d'une « Constitution européenne 2.0 », les États-membres ont probablement craint qu'un fédéraliste préside la conférence et élargisse la portée de cette dernière au-delà du mandat qui lui avait été initialement confié. Au risque de rendre le pilotage de la conférence inefficace, la présidence conjointe est un garde-fou fonctionnel contre toute ambition de cette nature.

Dans la mesure où il est chargé de rédiger les conclusions de la CoFoE, le conseil exécutif sera très probablement l'organe qui aura la plus grande influence sur le résultat de la conférence. Ce conseil est composé de trois représentants et de quatre observateurs par institution, ainsi que de la présidence de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) en tant qu'observateur. Le CoR, le SEAE, d'autres organes de l'Union européenne et les partenaires sociaux peuvent également être invités en tant qu'observateurs. L'avenir dira si un conseil exécutif qui compte neuf membres et dix-sept observateurs minimum parviendra, avec l'aide d'un secrétariat « de taille limitée », à piloter efficacement la CoFoE.

IMPLICATION DES CITOYENS ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Depuis 2001, l'Union européenne est devenue un défenseur mondial et une force d'innovation démocratique dans le domaine de la gouvernance participative (OCDE, 2018, p. 48 sqq.). Les instruments dont elle dispose sont plus avancés que ceux de la plupart de ses États-membres, mais même pour l'Union, la démocratie délibérative s'apparente plutôt à une terra incognita. Selon diverses études, certaines institutions européennes, dont le système de comitologie, ont des caractéristiques délibératives (Neyer/Joergensen, 1997) ; mais parmi les quelque 1 500 dialogues de citoyens organisés par la Commission Juncker (Commission européenne, 2019), rares sont ceux qui ont donné lieu à des débats de qualité. La plupart consistaient plutôt en des activités de sensibilisation. Dès lors, l'accent mis sur l'implication des citoyens dans la CoFoE et le débat sur l'organisation des processus délibératifs constituent un progrès au regard du rôle novateur que l'Union européenne souhaite garder en matière de démocratie.

Compléter les instruments existants dans le domaine de la démocratie participative au niveau européen par des forums délibératifs permettrait de résoudre un problème de longue date. À l'exception de l'Initiative citoyenne européenne, rares sont les instruments de participation actuels qui s'adressent à des citoyens individuels. La plupart d'entre eux sont conçus pour permettre à des groupes d'intérêts et à des organisations de la société civile de donner leur avis lorsque des décisions sont prises au niveau européen. Distinguer la démocratie participative pour les acteurs de la société civile de la démocratie délibérative pour les citoyens individuels permettrait de créer des instruments plus ciblés. La CoFoE est une expérience inédite qui montre comment ces instruments fonctionnent à l'échelle transnationale et comment ils peuvent être intégrés à la démocratie représentative et participative à l'échelle européenne.

La déclaration commune prévoit trois catégories d'événements : (1) des panels de citoyens européens organisés par les institutions de l'UE à l'échelon européen, avec des événements spécifiquement dédiés aux jeunes ; (2) des événements organisés selon un ensemble de principes communs avec un certain nombre de partenaires différents à plusieurs niveaux ; et (3) des événements additionnels organisés par les États-membres et les institutions. Une plateforme numérique multilingue est également prévue pour documenter tous les événements et permettre aux citoyens d'exprimer leurs idées. Pour que l'expérience de la démocratie délibérative transnationale soit réussie, il faut savoir clairement quels événements servent uniquement d'activités de sensibilisation et lesquels respectent (idéalement) des normes élevées de démocratie délibérative et jouiront d'une représentation directe dans la plénière.

La déclaration commune ne mentionne explicitement aucun forum consacré à des débats de la société civile organisée. En sus des initiatives ascendantes actuelles, le CESE est le partenaire idéal pour combler ce déficit volontairement. Ce comité devrait organiser un forum de la société civile sous la forme d'un événement relevant de la deuxième catégorie, ce qui résoudrait également le problème que pose le recrutement des organisations de la société civile représentées dans la plénière de la conférence. La participation au forum de la société civile ne devrait pas se limiter aux habitués des cénacles européens et aux bénéficiaires des fonds européens dans les États-membres. Elle devrait refléter la diversité de la société civile européenne, surtout en termes géographiques et thématiques.

Pour que ces panels délibératifs portent leurs fruits, il faut définir des normes plus élevées que la simple représentation prévue dans la déclaration commune. En ce qui concerne la sélection des participants, la déclaration n'entérine pas le tirage au sort qu'avait proposé le Parlement européen. Cependant, le conseil exécutif devrait suivre cette recommandation du Parlement car une sélection aléatoire reste la meilleure approche pour éviter que le groupe sélectionné soit biaisé (en ce qui concerne la représentation descriptive via le tirage au sort, voir Rabinder James, 2009).

La vraie valeur de la démocratie délibérative réside dans sa capacité à permettre des débats non hiérarchisés entre pairs, qui ne soient pas dominés par des rapports de force, en supposant

que les conclusions tirées dans cette configuration seront plus argumentées qu'intéressées. Cependant, ce n'est pas parce qu'on invite des citoyens à une table ronde plutôt que des représentants élus ou des hauts fonctionnaires des gouvernements qu'un réel débat s'ensuivra. Les capacités varient d'une personne à l'autre, et certaines peuvent être utiles lors des débats. La modération des panels délibératifs doit compenser cette diversité des capacités et créer un environnement accessible à tous pour favoriser la participation sur un pied d'égalité.

En raison des restrictions dues à la pandémie, les principaux obstacles résident dans la culture numérique et l'équipement technique. Il convient de veiller à ce que chaque citoyen sélectionné puisse avoir accès aux réunions en ligne, d'autant que les plateformes de visioconférence actuelles mettent parfois au défi certains de leurs utilisateurs les plus assidus. Ces réunions en ligne doivent donc être organisées sur des plateformes moins complexes sur le plan technique et permettre une approche intuitive. Dès que la CoFoE pourra basculer vers des réunions physiques, ces dernières devront être organisées de façon à faciliter la participation et dans des lieux aisément accessibles. Une structure d'accueil des enfants, un congé garanti et une compensation financière devront être fournis (Geißel/Jung, 2019, p. 7–8). Et quel que soit le type de réunion, en ligne ou physique, les modérateurs devront tenir compte des capacités diverses des participants et protéger les débats d'ordres du jour imposés par les institutions.

LA PORTÉE DE LA CONFÉRENCE ET SON SUIVI

La définition de la portée de la conférence dans la déclaration commune est le fruit d'un compromis entre les positions du Parlement européen et du Conseil. Les citoyens peuvent soulever toutes les questions qui importent à leurs yeux : « le champ de la conférence devrait refléter les domaines dans lesquels l'Union européenne est compétente pour agir ou dans lesquels l'action de l'Union européenne bénéficierait aux citoyens européens » (Conseil de l'UE, 2021 b, p. 5). Et les trois institutions dressent une liste des points à aborder d'après elles. Afin d'éviter que la CoFoE ne devienne un énième exercice inutile de discussion sur les orientations politiques de la Commission qui ont déjà été adoptées ainsi que sur le programme stratégique du Conseil européen, la conférence doit s'ouvrir sur une phase d'écoute, à l'instar de ce qu'a proposé le Parlement européen. Avant d'attribuer des sujets de discussion spécifiques aux événements délibératifs, il faudrait utiliser la plateforme numérique ainsi qu'un premier cycle de rencontres pour fixer le programme de la conférence. Quels sont les défis qui importent le plus pour la plupart des citoyens et qui devraient être abordés au niveau européen ? Si la CoFoE confie aux citoyens l'élaboration du programme, la réflexion ascendante sur les priorités actuelles de l'Union européenne qui en résultera sera plus féconde.

La déclaration commune souligne également que les institutions européennes donneront suite aux recommandations dans le plein respect de leurs « compétences ainsi que des [...] traités » (Conseil de l'UE, 2021 b, p. 4). Il est très probable que le Conseil considère, à la lecture de cette phrase, que le débat ne peut pas porter sur l'article 48 du TUE puisque les questions

qui requièrent une modification des traités ne relèvent pas des compétences de l'Union européenne. Quant au Parlement européen, il considérera très vraisemblablement à la lecture de la même phrase qu'il a compétence pour proposer une modification des traités en vertu de l'article 48 du TUE. Le débat sur le lancement d'une réforme de l'Union (et sur les questions institutionnelles) se poursuivra donc au sein de la CoFoE.

En définitive, c'est un suivi inapproprié de la conférence qui risquerait le plus de frustrer les citoyens et de renforcer les eurosceptiques. Les attentes de résultats concrets sont élevées vis-à-vis de la conférence, non pas sous forme de recommandations, mais de réformes et d'actions. Si les institutions ne parviennent pas à produire des résultats, la CoFoE fera plus de tort que de bien. Cependant, il n'y a aucune garantie que les recommandations seront toutes appliquées. Il est donc d'autant plus important que les institutions indiquent quelles recommandations elles comptent mettre en œuvre ou non. Pour les recommandations non suivies, il leur faudra fournir des justifications adéquates sur les raisons de ce choix. Être réceptif vis-à-vis des citoyens de l'Union, c'est à la fois accéder à certaines requêtes et justifier l'absence d'intervention concernant d'autres demandes. Or l'Union a toujours été meilleure dans le premier cas de figure que dans le second, qu'elle a souvent négligé. Si les institutions deviennent plus attentives aux demandes des citoyens à l'occasion de la CoFoE, ce sera un autre effet secondaire positif de la conférence.

RECOMMANDATIONS POUR RÉUSSIR LA COFOE

La précédente évaluation de la déclaration commune montre que cette dernière est novatrice à certains égards, et que même le Conseil est confronté à la nécessité de rendre l'Union européenne plus démocratique. L'accent qui y est mis sur l'implication des citoyens constitue un pas dans la bonne direction, mais les aspects principaux sur lesquels les trois institutions se sont accordées ne garantiront pas le succès de la CoFoE. Le conseil exécutif doit s'atteler rapidement aux tâches indiquées ci-dessus avant que la conférence puisse débiter. Pour porter ses fruits, cette dernière devrait tenir compte des recommandations suivantes :

- 1. Voir la CoFoE comme un prélude aux prochaines élections européennes :** la résistance des États-membres à l'égard d'une conférence ambitieuse démontre sans ambiguïté qu'ils n'accepteront pas une « Convention 2.0 ». Des progrès substantiels ont été réalisés depuis la tentative précédente d'initier un débat sur l'avenir de l'Europe à travers la déclaration de Bratislava (Conseil européen, 2016), dans la mesure où le débat actuel est plus élargi et mieux organisé que le précédent. Par conséquent, la nouvelle génération de députés européens qui travaillent sur la CoFoE à la commission AFCE et dont un certain nombre effectuent un premier mandat, devrait voir dans la CoFoE l'occasion de faire évoluer les débats sur la réforme de l'Union et de résorber progressivement le retard accumulé au niveau des réformes. La CoFoE ne sera pas la dernière occasion de se pencher sur les questions urgentes. Mais il faudrait que les députés ne cèdent pas sur la nécessité de
- rendre le système des « *Spitzenkandidaten* » obligatoire jusqu'en 2024. **Un président de la Commission élu par le Parlement et les citoyens européens sera un meilleur allié lorsqu'il s'agira de faire pression sur des gouvernements qui hésitent à rendre l'Union plus efficace et plus démocratique.**

2. Faire de la CoFoE un succès en matière de démocratie délibérative : quoi qu'il aurait pu être la CoFoE, organiser la plus vaste expérience de démocratie délibérative à l'échelon transnational offre une excellente occasion à l'Union de consolider sa position de force démocratique innovante. Dès lors, **il incombe au conseil exécutif de concevoir des processus délibératifs appropriés.** Les travaux préparatoires du Parlement européen constituent un excellent point de départ. La phase d'écoute, surtout, est indispensable pour donner aux citoyens un véritable droit de déterminer le programme. D'autre part, il devrait y avoir un tirage au sort des citoyens. Il faut aussi réfléchir aux obstacles techniques aux réunions en ligne ainsi qu'aux obstacles organisationnels aux événements physiques pour garantir l'égalité des chances en matière de participation pour tous les citoyens potentiellement sélectionnés. Il faudra de plus d'excellents modérateurs, qui favoriseront l'implication de tous les participants et qui équilibreront les rapports de force, sans quoi l'expérience de la démocratie délibérative se transformera en une énième série d'activités de sensibilisation.
- 3. Éviter d'opposer la démocratie participative à la démocratie délibérative :** la promotion de la démocratie délibérative ne peut se faire au détriment de la démocratie participative. Alors que la première ne s'adresse qu'aux citoyens individuels, les instruments dont dispose la seconde au niveau de l'Union européenne conviennent mieux aux groupes d'intérêts et à la société civile organisée. La déclaration commune prend acte de l'importance de la société civile en prévoyant qu'elle soit représentée à la plénière, mais ne propose pas de forum pour ce groupe. **Le Comité économique et social européen devrait donc intervenir et organiser un forum de la société civile sous les auspices de la CoFoE.**
- 4. Structurer le travail de la plénière de la conférence afin de garantir un suivi suffisant via une responsabilisation sur le plan politique :** vu le peu de temps jusqu'au printemps 2022, le conseil exécutif doit décider de la composition de la plénière de la conférence au plus tôt. Pour que les institutions voient en la CoFoE plus qu'un lieu d'écoute de rapports des citoyens, **la plénière de la conférence a besoin de groupes de travail thématiques permettant des débats approfondis et l'élaboration de recommandations.** Le nombre de réunions de la plénière qui sont prévues dans l'année à venir est trop faible pour accomplir ces tâches dans cette configuration trop vaste. Si les institutions n'adhèrent pas à ce processus, la CoFoE ne jouira pas d'un suivi suffisant. Or, au vu de leur engagement, tout au plus modéré dans la déclaration commune, d'assurer le suivi des activités, les réponses des institutions pourraient faire capoter l'ensemble du processus.

BIBLIOGRAPHIE

- Bickerton, Christopher J./Hodson, Dermot/Puetter, Uwe** (2014), The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies* 53 (4), pp. 703–722.
- Commission européenne** (2019), Dialogues avec les citoyens et consultations citoyennes – Principales conclusions, Luxembourg.
- Commission européenne** (2020 a), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Donner forme à la conférence sur l'avenir de l'Europe, COM (2020), p. 27.
- Conseil de l'UE** (2020), Conference on the Future of Europe, 24 juin 2020, doc. 9102/20.
- Conseil de l'UE** (2021a), Conference on the Future of Europe – revised Council Position, doc. 5911/21.
- Conseil de l'UE** (2021b), Conférence sur l'avenir de l'Europe – déclaration commune, doc. 6796/21.
- Conseil européen** (2016), Déclaration de Bratislava, Bratislava, 16 septembre 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/21236/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-fr.pdf> (1.3.2021).
- French Government/German Government** (2019), Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines, 27 novembre 2019, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (1.3.2021).
- Geißel, Brigitte/Jung, Stefan** (2019), Mehr Mitsprache wagen. Ein Beiratsrat für die Bundespolitik, in : Friedrich-Ebert-Stiftung: Für ein besseres Morgen, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15848.pdf> (4.3.2021).
- Göler, Daniel** (2006), Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002-2003, Baden-Baden.
- Gutschker, Thomas** (2020), Wir brauchen den Mut zu Vertragsänderungen, in : *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 mai 2020.
- Hopkins, Valerie/Fleming, Sam** (2020), Coronavirus re-sets agenda for Conference on Future of Europe, in : *Financial Times*, 13 avril 2020.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen** (1997), From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. In: *European Law Journal* 3 (3), pp. 273–299.
- Klein, Julia/Plottka, Julian/Tittel, Amelie** (2018), Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, *Integration* 41 (2), pp. 141–168.
- Kopp, Daniel** (2019), Deliberative Demokratie macht Bürger glücklich. Wie in einer ostbelgischen Gemeinde zufällig ausgewählte Bürger ins Herz der Politik vorstoßen. David van Reybrouck im Gespräch, in :
- International Politics and Society*, 10 juin 2019, <https://www.ipg-journal.de/interviews/artikel/deliberative-demokratie-macht-buerger-gluecklich-3510/> (4.3.2021).
- OCDE** (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, Paris, <https://read.oecd.org/10.1787/9789264303072-en?format=pdf> (1.3.2021).
- Parlement européen** (2017), Évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne. Résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne (2014/2248(INI)), 16 février 2017, P8_TA(2017)0048.
- Parlement européen** (2020 a), Position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe. Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur la position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe (2019/2990(RSP)), 15 janvier 2020, P9_TA(2020)0010.
- Parlement européen** (2020 b), Action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences. Résolution du Parlement européen du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences (2020/2616(RSP)), 17 avril 2020, P9_TA(2020)0054.
- Parlement européen** (2020 c), Working Document on the 70th Anniversary of the Schuman Declaration, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur : Domènec Ruiz Devesa, 5 mai 2020.
- Parlement européen** (2020 d), Conférence sur l'avenir de l'Europe. Résolution du Parlement européen du 18 juin 2020 sur la position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe (2020/2657(RSP)), 18 juin 2020, P9_TA(2020)0153.
- Parlement européen** (2020 e), Résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur le bilan des élections européennes (2020/2088(INI)), 26 novembre 2020, P9_TA(2020)0327.
- Parlement européen** (2021), Working Document on Citizens' and civil society participation in the Conference on the Future of Europe, Co-rapporteurs : Daniel Freund et Helmut Scholz, 12 février 2021.
- Plottka, Julian/Müller, Manuel** (2020), Enhancing the EU's democratic legitimacy. Short and long-term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU-level, in : Friedrich-Ebert-Stiftung: Democracy and Human Rights, Brussels, <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2020/12/FES-Study-on-EUs-Democratic-Legitimacy.pdf> (1.3.2021).
- Rabinder James, Michael** (2009), Descriptive representation in the British Columbia Citizens' Assembly, in : Warren, Mark E.; Pearse, Hilary (eds.): Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly, Vancouver, pp. 106–126.
- von der Leyen, Ursula** (2019), Une Union plus ambitieuse – Mon programme pour l'Europe – Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, 2019-2024, 10 septembre 2019.

AU SUJET DE L'AUTEUR

Julian Plottka est chercheur en chef à l'Institut de politique européenne de Berlin, et chercheur associé au sein de la Chaire Jean Monnet de politique européenne à l'Université de Passau.

L'auteur remercie Julina Mintel pour son aide et ses commentaires.

MENTIONS LÉGALES

Friedrich-Ebert-Stiftung | Bureau européen – Bruxelles
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Bruxelles

Responsable de cette publication à la FES :
Renate Tenbusch, directrice du bureau européen
de la Friedrich-Ebert-Stiftung

Éditeur : Marco Schwarz, responsable politique,
bureau européen de la FES

ISBN 978-3-96250-898-2

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung. L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES.