

LA DÉMOCRATIE SUR LE FIL DU RASOIR

Comprendre la Conférence sur l'avenir de l'Europe

Rémi LETURCQ

*Avant-propos par
Denis STOKKINK*

ÉTUDES & DOSSIERS | MARS 22

Participation citoyenne





COMPRENDRE POUR AGIR

LA DÉMOCRATIE SUR LE FIL DU RASOIR
Comprendre la Conférence sur l'avenir de l'Europe

Rémi LETURCQ
Avant-propos par Denis STOKKINK

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
LE REGARD D'EMILY O'REILLY	3
LE REGARD DE PASCAL DURAND	5
I. UN TIMIDE EXERCICE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE	7
1. Lancement de la Conférence	7
2. Dilution de la parole citoyenne	7
3. Des faiblesses dans sa conception	9
II. ORGANISER UN DEBAT POPULAIRE SUR L'EUROPE : UN CHEMINEMENT TORTUEUX	10
1. 2017 : L'électrochoc du Brexit	10
2. 2019 : Les élections européennes	11
3. 2020 : Le compromis interinstitutionnel	11
III. GARDER LA CONFÉRENCE SOUS CONTRÔLE : LA PRUDENCE DES INSTITUTIONS	13
1. Divergences sur les modalités de fonctionnement	13
2. Divergences sur une éventuelle réforme institutionnelle	15
3. Divergences sur les suite a donner	16
IV. QUELLE LÉGITIMITÉ POUR L'EUROPE ?	18
1. Divergences inter- et intra-institutionnelles	18
2. Démocratiser la fabrique des politiques publiques	20
V. QUE PEUT-ON ATTENDRE DE LA CONFÉRENCE ?	22
1. Les déterminants du succès	22
2. Faire coïncider les grands discours avec les petites actions	23
BIBLIOGRAPHIE	25

AVANT-PROPOS

Bien qu'elle ambitionne de définir pour les Européens une trajectoire commune, la Conférence sur l'avenir de l'Europe a suscité parmi eux des sentiments antagonistes : pour certains, il s'agirait d'un exercice démocratique inédit, contribuant à la structuration d'un véritable espace politique européen et peut-être capable de transformer l'architecture institutionnelle de l'Union ; pour d'autres, partisans du « statu quo », elle risquerait de bouleverser des équilibres politiques jugés satisfaisants et devrait donc se cantonner à sa dimension consultative. De sa genèse aux suites qui lui seront apportées, tout doit se lire au prisme de ce clivage originel.

Alors que la Conférence doit se conclure dans quelques semaines, nous revenons dans cette note sur les modalités de son fonctionnement et les coulisses de sa conception, tentons ce faisant d'en saisir le sens et formulons finalement deux grandes recommandations : d'abord, il nous paraît indispensable que les institutions assurent un suivi étroit des propositions émises par les citoyens, qu'elles soient attentives à véritablement leur donner corps ; ensuite, qu'elles n'utilisent pas la Conférence comme épouvantail pour maintenir par ailleurs un certain nombre de pratiques délétères et s'engagent véritablement en faveur de meilleurs standards administratifs, car on ne saurait construire la démocratie sans confiance. En politique, bien que modeste, le concret fait souvent plus que le spectaculaire.

Pour La Solidarité – PLS est engagé de longue date en faveur de la citoyenneté et de la démocratie en Europe. Ainsi, nos dernières publications incluent par exemple une note sur l'initiative citoyenne européenne¹ ou une autre sur le Médiateur européen². Au travers de nos recherches et de nos projets, nous contribuons à l'émergence d'une sphère publique européenne, condition *sine qua non* d'une intégration réussie, car la démocratie ne saurait advenir en l'absence des citoyens.

Solidairement vôtres,

Denis Stokkink
Rémi Leturcq

¹ BELLIS, Quentin, *Initiative citoyenne européenne : la démocratie participative en panne*, Pour La Solidarité, 2020.

² LETURCQ, Rémi, *Renforcer le Médiateur européen : un enjeu de démocratie pour l'Europe*, Pour La Solidarité, 2021.

LE REGARD D'EMILY O'REILLY

Lorsque la Conférence sur l'avenir de l'Europe a été lancée le 9 mai 2021 à Strasbourg, c'était avec plein de bonnes intentions et de grandes ambitions. La conférence devait être la toute première du genre : un exercice paneuropéen majeur de démocratie délibérative et participative. Elle a été décrite de diverses façons : comme une « feuille de route » pour l'Union européenne, comme « responsabilisant » les citoyens, ou encore comme le début d'un « espace public véritablement européen ». En bref, elle a été présentée comme le précurseur d'une véritable sphère publique européenne où les citoyens de tous les coins de l'Union pourraient se réunir pour débattre des défis et des priorités de l'UE de demain.

Les citoyens ont été encouragés à s'engager de plusieurs manières : en partageant et en discutant en ligne des opinions et des idées sur les questions liées à l'UE ; en participant ou en organisant des événements liés à la conférence ; et en participant à quatre panels de citoyens européens. À la fin du processus, les institutions de l'UE et les États membres doivent décider de la suite à donner aux discussions.

L'exercice a été pris au sérieux par ceux qui y ont participé. Les délibérations ont été réfléchies et bien argumentées. Deux tendances claires ont émergé des discussions. Tout d'abord, les citoyens souhaitent que l'UE soit plus active sur certains des plus grands défis d'aujourd'hui, notamment la crise climatique, la protection des droits fondamentaux, les questions de santé publique et le maintien de l'État de droit. Ensuite, les citoyens veulent que l'UE soit plus proche d'eux, en les impliquant activement dans les décisions et en rendant le processus décisionnel plus transparent.

L'expérience nous montre que derrière la façade d'une grande idée, se cache souvent peu de substance. Le fait qu'une action ou un événement survienne est présenté comme une preuve qu'un changement est en train de se produire. Cependant, il ne suffira pas de traiter cette conférence comme une fin en soi. Elle devrait être considérée comme la première étape de l'implication des citoyens – de manière structurée – dans le processus décisionnel de l'UE. C'est plus facile à proposer qu'à faire de manière significative. L'initiative citoyenne européenne, lancée en 2012, en est un exemple. Destinée à inaugurer une nouvelle ère de participation des citoyens aux débats de l'UE, elle n'a pas réussi à s'imposer en tant qu'instrument de travail qui donne corps aux idées soutenues par de nombreuses personnes. Une décennie plus tard, il est devenu plus que jamais nécessaire de permettre aux citoyens de sentir que le projet européen leur est réellement bénéfique et de leur permettre d'exercer leur droit – fondé sur les traités – de participer à la vie démocratique de l'UE.

En tant que Médiatrice européenne, je constate à quel point le manque d'implication des citoyens est préjudiciable à la confiance en l'administration de l'UE. C'est ce qui arrive lorsque des documents contenant des informations d'intérêt public ne sont pas accessibles, lorsque les citoyens ne peuvent pas savoir comment leur gouvernement a façonné la législation de l'UE, ou encore lorsque des consultations publiques sur les politiques de l'UE ne permettent pas la pleine participation de la société civile.

La mise en place de la conférence a été la première étape importante dans la prise de conscience qu'il fallait agir pour impliquer davantage les citoyens. Désormais c'est la partie la plus difficile : réussir un changement durable. Cela nécessite la volonté politique non seulement des institutions de l'UE, mais aussi des gouvernements nationaux.

Cependant, si ces idées ne débouchent pas sur des actions tangibles, cette conférence risque d'être considérée comme un simple geste politique, un exercice vide de sens voire une « mascarade citoyenne ». Dans ce cas, il aurait été préférable que la conférence n'ait pas lieu.

L'idée d'organiser la conférence sur l'avenir de l'Europe était ancrée dans la conviction que l'UE était capable d'écouter et d'apprendre des citoyens européens. Il est temps de montrer qu'il en est bien ainsi.

Emily O'Reilly,
Médiatrice européenne

LE REGARD DE PASCAL DURAND

La Conférence sur le Futur de l'Union européenne (COFE) fait couler beaucoup d'encre dans les cercles européens. Sa nouveauté, le caractère imparfait de son architecture, le nombre des intervenants et les différents piliers choisis la rendent fragile. Son instrumentalisation potentielle, la difficulté à vouloir intégrer des éléments de démocratie directe dans une construction politique et institutionnelle basée sur la représentativité sont autant de risques qui entourent l'exercice. Je soulignerai liminairement à cette excellente note de PLS que la Conférence est le reflet des lignes de forces qui traversent l'Union ces dernières années et au-delà la vision d'une nouvelle démocratie européenne au XXI^e siècle : incomplète, tiraillée entre des intérêts nationaux parfois contradictoires et l'intérêt communautaire propre, dans une recherche existentielle de légitimité.

L'idée de cette conférence naît dans les esprits de penseurs fédéralistes, suivis en 2017 d'échanges avec Daniel Cohn-Bendit et le futur président de la République Emmanuel Macron afin de faire participer directement les citoyens européens à la prise de décision. Il fut d'abord évoqué l'idée d'une grande consultation citoyenne sur les questions européennes qui donna lieu en France à une lettre aux européens suivie d'un grand débat. Cet exercice global avait pour vocation de permettre, par un apport propositionnel de citoyens, la légitimation d'évolutions institutionnelles structurellement bloquées dans les institutions depuis des années. Ces évolutions apparaissaient en effet indispensables pour que l'Union puisse répondre à l'immensité des nouveaux défis continentaux et mondiaux. Le nouveau président de la République française en fera la promotion à l'occasion de son célèbre discours de la Sorbonne de septembre 2017, pour finalement être repris par la nouvelle Commission européenne et le nouveau Parlement européen élu en 2019. Son lancement souffrira de l'arrivée de la pandémie mais aussi – et surtout – de la faiblesse de la Commission européenne à résister aux oppositions marquées au Conseil de l'Union d'un certain nombre d'États membres.

Le processus de lancement fut ensuite ralenti de plusieurs mois pour cause de crispations au sein du Conseil, autour du leadership de cette conférence, qui servit autant de prétexte que d'exutoire, ainsi qu'à cause de débats interminables sur les conditions d'inclusion des citoyens dans l'architecture de la Conférence et leur éventuel rôle délibératif.

Malgré tous ces retards institutionnels et le flou qui continue d'entourer son fonctionnement, la COFE suscite un intérêt certain des citoyens qui s'intéressent à la chose publique européenne. Elle propose, pour la première fois de l'histoire de l'Union, un processus qui permette aux citoyens, en dehors de l'instrumentalisation

nationale du débat sur l'Europe, de s'exprimer et de peser sur les politiques publiques européennes et les Institutions. Il faut lui reconnaître cette valeur et ces fonctions. En cela, ce système démocratique innove et prouve que malgré ses imperfections, l'Union progresse dans un monde où l'échange et le débat public ne connaissent ni frontières nationales, ni limitations des catégories de participants, et a plus que jamais besoin de médiation, de solidarité européenne et d'une vision partagée.

Avant de laisser le soin au lecteur de rentrer dans le détail de la Conférence proposé par cette note, j'exprime le vœu que la COFE ne débouche pas sur le plus petit commun dénominateur entre 27 intérêts nationaux mais qu'au contraire elle fasse preuve d'audace et œuvre créatrice. En effet cette conférence a été conçue en réponse à la doctrine dominante des relations européennes, à savoir l'écrasement d'un intérêt européen à l'aune des intérêts nationaux.

Les premiers retours des panels citoyens illustrent que les citoyens européens comprennent parfaitement la nécessité de porter au niveau continental de nouveaux outils pour agir sur le monde et non le subir. Cela passe pour eux, par exemple, par la sortie de l'unanimité au Conseil ou par la constitution de listes transnationales aux élections européennes. Ils saisissent parfaitement bien le hiatus qui existe entre la volonté de certains de garder la main sur une destinée nationale et la nécessité d'un échelon continental qui ne s'y oppose pas mais la complète.

Encore faudra-t-il que la COFE débouche sur des propositions concrètes qui puissent être reprises par le législateur. Plusieurs mois avant la clôture des travaux, nous pouvons observer que l'objectif de démocratisation du débat public européen est déjà partiellement rempli par la simple tenue de cet événement, aussi imparfait soit-il. Le jugement à porter sur la portée des travaux et son organisation appartient à la science politique et à l'histoire et, étant acteur de celle-ci, je ne peux aujourd'hui porter un regard critique sans le recul nécessaire. Je dirai toutefois, et même si cela peut paraître une évidence, que la Conférence et ses futurs résultats sont avant toute chose le parfait miroir de l'état de l'Union dans ces années de doute, à savoir balancée entre repli national et espoir d'un regroupement de nos forces, et indécise, entre quête d'une légitimité nécessaire et aspiration à plus de popularité.

Pascal Durand,

Député européen (France, Renew)

I. UN TIMIDE EXERCICE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

1. LANCEMENT DE LA CONFERENCE

La Conférence sur l'avenir de l'Europe s'est ouverte à Strasbourg le 9 mai 2021, qui est traditionnellement un jour de « fête » pour l'Union. Pour l'occasion, le Parlement européen avait déployé un cérémonial des plus traditionnels, mélangeant discours solennels, quatuor à cordes et Ode à la joie³. Sans surprise, la place accordée aux citoyens s'était avérée anecdotique, bien que les circonstances auraient exigé le contraire, la Conférence se voulant, au moins sur le principe, un espace à leur mesure⁴ ; elle apparaît néanmoins conforme à la façon dont le projet a été construit : comme un timide exercice de démocratie participative.

L'objet et les grandes lignes du fonctionnement de la Conférence ont été définitivement fixés le 10 mars 2021 par la signature d'une déclaration commune à la Commission, au Parlement et au Conseil⁵. Quoique leur ambition soit alors univoque – rapprocher l'Union de ceux qui la peuplent – ils l'y réitéraient de mille façons. La Conférence devrait ainsi « répondre aux préoccupations et aux aspirations » des citoyens, leur « donner voix au chapitre » via des « débats », instaurer de « nouvelles possibilités de s'exprimer », directement ou au travers de « partenariats avec la société civile » ; ce faisant, elle permettrait de « consolider le lien avec les institutions » et de « favoriser l'adhésion » au projet européen⁶.

Il s'agirait donc pour l'Union de se tenir à l'écoute et pour les Européens d'exprimer leur sentiment quant à ce qu'elle devrait être, ce qu'elle devrait accomplir et de quelle manière il conviendrait de procéder. Cette « approche ascendante » impliquerait par ailleurs de « donner suite aux recommandations [qu'ils auraient] formulées »⁷, de sorte que la Conférence devrait être considérée comme une institution politique à part entière, un véritable organe de gouvernement, bien que n'ayant pas vocation à se pérenniser, du moins *a priori*⁸.

2. DILUTION DE LA PAROLE CITOYENNE

Apparemment ouverte à tous, la participation à la Conférence ne l'est cependant pas à chaque étage, de sorte que la place des citoyens et leur marge de manœuvre décroissent à mesure qu'ils se rapprochent du trio organisationnel.

³ Parlement européen, « Conférence sur l'avenir de l'Europe – Événement inaugural », *Centre multimédia*, [9 mai 2021](#).

⁴ QUATREMER, Jean, « L'ennui européen », *Libération*, [10 mai 2021](#).

⁵ Parlement européen, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Dialoguer avec les citoyens pour promouvoir la démocratie – Construire une Europe plus résiliente*, [10 mars 2021](#).

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ ADJELOUT, Sabrina, SCIALOJA, Sofia, « 'Nous voulons impliquer les citoyens pour façonner le futur de l'Europe', une conversation avec David Sassoli », *Le Grand Continent*, [9 mai 2021](#).

1. RECUEIL DE CONTRIBUTIONS TOUS AZIMUTS

Au niveau le plus bas, chacun serait en effet libre de faire entendre son opinion, au cours d'événements physiques ou virtuels organisés partout sur le territoire des États membres, ou via une plateforme numérique ouverte le 19 avril 2021⁹. D'abord conçue pour permettre aux citoyens « de proposer des idées et de commenter celles des autres », elle serait aussi « le pôle central de la Conférence, un lieu où toutes les contributions seront rassemblées et partagées »¹⁰, puis analysées par une intelligence artificielle pour les besoins des échelons supérieurs¹¹.

2. PANELS ET ASSEMBLEE PLENIERE

Viendraient ensuite les quatre panels, chargés de formuler des recommandations, sur la base des contributions recueillies et à la suite d'une série d'échanges. Les 200 citoyens qui les composent devraient être tirés au sort, suivant des critères géographiques et sociaux¹². En particulier, les jeunes (16-25 ans) y représenteraient un tiers de l'effectif¹³. Quoique libre, l'expression y serait davantage encadrée, chaque groupe devant s'en tenir au portefeuille qui lui a été attribué. C'est d'autant plus vrai que leurs intitulés ont été construits de façon à lier entre elles des questions qui auraient pu ne pas l'être, ou alors autrement. Le changement climatique doit ainsi être discuté au regard de la situation sanitaire, mais pas du « renforcement de l'économie » ; la migration se conçoit au miroir de l'action internationale, pas au prisme des droits fondamentaux ; l'emploi et la justice sociale relèvent de l'éducation, sans lien apparent avec la démocratie ; quant aux problématiques institutionnelles, elles ne sont même pas mentionnées.

Ce cloisonnement des approches constitue assurément une première entrave à la libre-expression des opinions, à plus forte raison qu'il précède les débats. Les modalités d'encadrement des panels, qui sont alors inconnues, suscitent également de nombreuses interrogations : quelle répartition du temps de parole ? Quels experts auditionnés ? Quels mécanismes de recours et de contrôle ?

Il n'empêche que le résultat de leurs travaux devrait ensuite être transmis à l'assemblée plénière, chargée de veiller « à ce que les recommandations formulées [...] fassent l'objet d'un débat dont l'issue n'est pas déterminée à l'avance et dont le champ d'application n'est pas limité à des domaines d'action prédéfinis¹⁴. » La représentation des citoyens y serait alors considérablement diluée, puisqu'on n'en compterait que 108 sur un total de 433 participants, et qu'ils devraient faire face à des professionnels de la politique, issus du Parlement européen (108), des parlements nationaux (108) et du Conseil (54)¹⁵. Des représentants des partenaires sociaux et de la société civile (16), ainsi que des comités consultatifs (36), seraient aussi présents¹⁶.

3. CONSEIL EXECUTIF ET PRESIDENCE

Un Conseil exécutif, exclusivement composé de représentants du triangle institutionnel, assistés par des membres des comités consultatifs et des parlements nationaux, serait parallèlement chargé « de prendre des décisions par consensus en ce qui concerne les travaux de la Conférence, ses processus et ses

⁹ Site officiel : <https://futureu.europa.eu/>

¹⁰ Commission européenne, « Conférence sur l'avenir de l'Europe », [hub informationnel](#).

¹¹ BERTUZZI, Luca, « EU institutions launch online platform of Conference on the Future of Europe », *Euractiv*, 19 avril 2021.

¹² Parlement européen, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

¹³ COUTEAU, Benjamin, VERGER, Christine, « Comment fonctionne la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? », *Institut Jacques Delors*, 16 juin 2021.

¹⁴ Parlement européen, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

¹⁵ COUTEAU, Benjamin, VERGER, Christine, « Comment fonctionne la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? », op. cit.

¹⁶ Ibid.

événements, de [la] superviser au fur et à mesure de son déroulement et de préparer les réunions de l'assemblée plénière, y compris les contributions des citoyens et leur suivi. » Il disposerait pour ce faire d'un Secrétariat commun.

Enfin, il incomberait à la Présidence commune, partagée entre les présidents de la Commission, du Parlement et du Conseil, d'examiner les résultats de la Conférence et de réfléchir à « comment donner suite efficacement¹⁷ », chacun devant se prononcer « dans les limites de sa propre sphère de compétences et conformément aux traités¹⁸. »

3. DES FAIBLESSES DANS SA CONCEPTION

De sorte que la Conférence sur l'avenir de l'Europe apparaît par avance un instrument de démocratie participative particulièrement limité. S'il envisage effectivement d'accorder davantage de place aux citoyens, d'encourager leur expression et de placer les institutions en position d'écoute, il n'est jamais question de leur conférer un rôle significatif dans la production tangible de l'action publique européenne : parler ce n'est pas faire. De par son design, il entend de surcroît tempérer cette parole citoyenne, d'abord en en restreignant le champ, puis la portée, en forçant des consensus qui n'auraient pas nécessairement lieu d'être, notamment au sein des panels, et en la diluant dans des ensembles exclusivement ou largement dominés par des professionnels de la politique.

Ainsi, quoiqu'on ait voulu lui donner des airs de démocratie participative, la Conférence doit être comprise comme un dispositif de légitimation des institutions européennes et de leurs politiques, plutôt qu'un moyen de les ajuster aux attentes exprimées par les citoyens. Elle souffre en effet de certaines insuffisances dans son design, qui invitent au scepticisme quand elle voudrait susciter l'enthousiasme.

Cette note aura donc vocation à questionner la façon dont elle a été conçue et ce que cela dit du fonctionnement de l'Union européenne aujourd'hui.

¹⁷ Parlement européen, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

¹⁸ Ibid.

II. ORGANISER UN DEBAT POPULAIRE SUR L'EUROPE : UN CHEMINEMENT TORTUEUX

1. 2017 : L'ELECTROCHOC DU BREXIT

La genèse de la Conférence remonte à 2017. Le 3 juillet de cette année, le Président français Emmanuel Macron, élu quelques mois auparavant, livre à Versailles, devant le parlement français réuni en Congrès, un discours résolument européiste, désireux de faire advenir une Union plus politique que technocratique, tournée vers ses valeurs plutôt que le marché, déterminée à suivre un cap quand elle était ballottée par les crises « et faire par-là revivre le désir d'Europe, en ne laissant pas le monopole du peuple et des idées aux démagogues ou aux extrémistes¹⁹. » Pour ce faire, il fait alors connaître son intention de lancer des « conventions démocratiques ». Quelques semaines plus tard, il pose dans son discours de la Sorbonne les bases de ce qui deviendrait la Conférence :

« N'ayons plus peur des peuples, [...] nous ne devons plus faire notre Europe à l'abri de ces derniers. [...] Je souhaite que nous puissions, dans tous les pays qui le souhaitent, organiser autour des mêmes questions un vaste débat pour identifier les priorités, les préoccupations, les idées qui nourriront notre feuille de route pour l'Europe de demain. »²⁰

En parallèle, les débats sur l'avenir de l'Europe se multiplient, tandis que le Royaume-Uni s'appête à notifier officiellement son intention de la quitter. En février 2017, le Parlement adopte ainsi deux résolutions visant à « améliorer le fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne »²¹ et proposant des « évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle »²². Quelques jours plus tard, la Commission publie son Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, dans lequel elle présente cinq scénarii privilégiés et annonce l'ouverture d'une série de débats citoyens pour éclairer la direction à suivre²³. En 2018, en prévision des élections européennes de l'année suivante, le Parlement européen décide de convier les chefs d'États et de gouvernements de l'Union, chacun à la suite des autres, sur une période de 18 mois, afin qu'ils présentent l'idée qu'ils se font de son avenir²⁴. Se tient au même moment, entre avril et novembre 2018, une série de « consultations » destinée à mieux « cerner les préoccupations, attentes et espoirs » des citoyens européens, sur le territoire de 26 États membres (la Hongrie et le Royaume-Uni s'étant exclus du dispositif)²⁵.

¹⁹ Présidence de la République française, *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en congrès*, [3 juillet 2017](#).

²⁰ Présidence de la République française, *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, [26 septembre 2017](#).

²¹ Parlement européen, *Résolution sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne*, P8_TA(2017)0049, [16 février 2017](#).

²² Parlement européen, *Résolution sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne*, P8_TA(2017)0048, [16 février 2017](#).

²³ Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025*, COM (2017) 2025, [1^{er} mars 2017](#).

²⁴ DRACHENBERG, Ralf, KOTANIDIS, Silvia, « Les débats sur l'avenir de l'Europe au Parlement européen, 2018-2019. Synthèse des interventions des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union », *Service de recherche du Parlement européen*, [mai 2019](#).

²⁵ Conseil de l'Union européenne, *Rapport conjoint sur les consultations citoyennes*, 14535/18, [3 décembre 2018](#).

2. 2019 : LES ELECTIONS EUROPEENNES

En mars 2019, fort de ces premières avancées, Emmanuel Macron réitère et précise son ambition initiale, dans une tribune sur la « renaissance européenne » publiée par des journaux de l'ensemble des États membres. Traduite en 22 langues, elle propose :

« D'ici la fin de l'année, avec les représentants des institutions européennes et des États, mettons en place une conférence pour l'Europe afin de proposer tous les changements nécessaires à notre projet politique, sans tabou, pas même la révision des traités. Cette conférence devra associer des panels de citoyens, auditionner des universitaires, les partenaires sociaux, des représentants religieux et spirituels. Elle définira une feuille de route pour l'Union européenne traduisant en actions concrètes ces grandes priorités. »²⁶

Quelques mois plus tard, en juillet 2019, tout juste choisie pour présider la Commission européenne (à l'initiative du président français), Ursula von der Leyen annonce dans son programme de travail le lancement d'une conférence citoyenne sur l'avenir de l'Union, à partir de 2020 et pour deux ans, préparée en étroite coopération avec le Parlement et le Conseil. Elle s'engage aussi à donner suite à ses conclusions, sans exclure aucune option *a priori*, et suggère qu'un eurodéputé puisse en assurer la présidence²⁷²⁸.

Le projet semble alors en passe d'être concrétisé, à plus forte raison que la publication d'un non-papier franco-allemand en novembre 2019 avait apporté l'impulsion décisive pour ce faire²⁹ : quand Paris et Berlin s'accordent sur une même ligne, ils drainent souvent l'Europe dans leur sillage. Pour eux, il s'agit ainsi de procéder en deux phases, successivement consacrées aux questions institutionnelles puis aux politiques publiques, entamées sous présidence allemande du Conseil de l'Union et conclues sous présidence française. Il n'est par ailleurs pas question de filtrer, polluer ou diluer la parole citoyenne ; au plus, on envisage de mobiliser des experts pour l'enrichir, de la guider quand elle s'égaré et de veiller à ce qu'elle produise des résultats tangibles. En dernier lieu, c'est au Conseil européen qu'il aurait incombé de trancher parmi les recommandations formulées, de sorte que la place accordée aux citoyens dans leur élaboration serait tout de même demeurée centrale.

3. 2020 : LE COMPROMIS INTERINSTITUTIONNEL

A la faveur d'une crise sanitaire aussi brutale que subite, la proposition est néanmoins remise en cause par des oppositions diverses, qui lui imposent de substantiels renoncements et des arrangements malheureux³⁰. De par son caractère inédit, donc imprévisible, l'exercice avait en effet suscité de nombreuses interrogations et autant d'inquiétudes, parmi les institutions comme chez les États membres. Mais dans la mesure où les modalités de son déroulement étaient demeurées, pour la plupart, incertaines, et puisque tous étaient invités à les préciser, un processus de négociation avait été engagé.

²⁶ Présidence de la République française, *Pour une Renaissance européenne*, [4 mars 2019](#).

²⁷ Commission européenne, *Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe : orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024*, [16 juillet 2019](#).

²⁸ Commission européenne, *Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen par Ursula von der Leyen, Candidate à la présidence de la Commission européenne*, [16 juillet 2019](#).

²⁹ République française, République fédérale d'Allemagne, *Conférence on the future of Europe. Franco-German non-paper on key issues and guidelines*, [novembre 2019](#).

³⁰ QUATREMER, Jean, « Conférence sur l'avenir de l'Europe : 'C'est la première fois qu'on a un exercice officiel qui implique les citoyens' », *Libération*, [9 mai 2021](#).

Il devait s'agir, pour les uns, de faire valoir leurs réticences ou, pour les autres, d'œuvrer à leur dépassement. Il ressortit finalement de ces discussions difficiles un consensus un peu tiède, suffisamment solide pour annoncer le lancement de la Conférence, malgré certaines incohérences entre buts affichés et moyens retenus, et dont les silences ou ambiguïtés n'auront été utiles qu'à entériner les désaccords et reporter leur arbitrage.

En somme, la déclaration commune signée par les trois institutions leur aura permis de figer les incertitudes, à défaut de les dissiper, et de défendre malgré tout une ambition partagée par chacune : ne pas s'effacer au profit des autres.

III. GARDER LA CONFÉRENCE SOUS CONTRÔLE : LA PRUDENCE DES INSTITUTIONS

Les « insuffisances » que nous avons évoquées en introduction auraient ainsi résulté d'un désaccord profond parmi les institutions quant à ce que devrait être la Conférence. Ces divergences portaient notamment sur son fonctionnement, son objet et les suites à lui donner.

1. DIVERGENCES SUR LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT

S'agissant de son fonctionnement, se pose d'abord la question de la présidence. Si Ursula von der Leyen s'était dite favorable à ce qu'elle soit assurée par un eurodéputé³¹, comme pour donner des gages aux parlementaires chargés de valider sa nomination, le non papier franco-allemand, probablement pour anticiper les réticences du Conseil, avait prudemment suggéré qu'elle soit occupée par « une personnalité senior³². » Il semblerait que l'expression ait été forgée sur mesure pour Guy Verhofstadt, plébiscité à ce poste par les principaux partis européens et le président français lui-même³³. Relégué au sein du comité exécutif, du fait de ses convictions fédéralistes, il avait finalement été convenu que la présidence serait tripartite³⁴. On devine, en creux, le désir des institutions de garantir ainsi le strict respect de leurs prérogatives ; pour elles, la présidence devrait ainsi faire office de garde-fou. C'est vrai au Conseil européen, qui avait lourdement insisté sur la nécessité de préserver un certain « équilibre interinstitutionnel »³⁵ ; ça ne l'est pas moins pour le Parlement, qui avait proposé de placer la Conférence sous le « haut patronage » du triangle institutionnel³⁶.

Plus largement, la question même de l'implication des citoyens avait suscité des sentiments antagonistes. Au Parlement, on semblait particulièrement enthousiaste, réitérant avec force que la Conférence devrait être un processus « ouvert et transparent », « privilégier une démarche inclusive, participative », donc suivre naturellement une pente « ascendante »³⁷. Étaient également formulées des propositions concrètes pour lui donner corps : création d'une « assemblée plénière, des agoras citoyennes, des agoras 'jeunesse', un comité de pilotage et un conseil d'administration et de coordination³⁸. » Même dynamique à la Commission, où il était alors question de mettre en place un « nouveau forum public permettant un débat ouvert, inclusif, transparent et structuré avec les citoyens », dans une logique « ascendante » et « décentralisée », afin d' « insuffler un nouvel élan à la démocratie »³⁹. Pour ce faire, elle proposait notamment la création de « groupes de travail » spécialisés,

³¹ Commission européenne, *Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe : orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024*, op. cit.

³² République française, République fédérale d'Allemagne, *Conférence on the future of Europe. Franco-German non-paper on key issues and guidelines*, op. cit.

³³ LEDROIT, Valentin, OLIVIER, Arthur, « Qu'est-ce que la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? », *Toute l'Europe*, [mis à jour le 9 septembre 2021](#).

³⁴ CHATIGNOUX, Catherine, « Débuts laborieux pour la Conférence sur l'avenir de l'Europe », *Les Échos*, [7 avril 2021](#).

³⁵ Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2019*, EUCO 29/19, [12 décembre 2019](#).

³⁶ Parlement européen, *Résolution sur la position du Parlement européen concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, P9_TA(2020)0010, [15 janvier 2020](#).

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Commission européenne, *Communication pour donner forme à la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, COM (2020) 27 final, [22 janvier 2020](#).

d'une « plateforme numérique multilingue » et la conduite d' « actions de terrain » pour assurer à l'exercice une promotion aussi large que possible⁴⁰.

Ainsi, Parlement et Commission semblaient en mesure de s'entendre, car tous deux désireux de concrétiser ce qui n'était alors qu'une idée, et la posture qu'ils comptaient adopter pour ce faire, celle de facilitateurs du débat, apparaissait parfaitement en phase avec leur ambition.

« Pour le moment, nous sommes tous un peu dans le noir quant à ce que [la Conférence sur l'avenir de l'Europe] va donner. [...] J'espère que l'Union ne va pas berner les citoyens en leur faisant croire qu'ils auraient plus d'influence qu'ils n'en ont en réalité. [...] Je pense qu'elle se rend parfois coupable de « citizen-washing », en introduisant des éléments qui semblent aller dans le sens des citoyens ou les inclure dans les processus décisionnels, mais qui en réalité n'en font rien. »⁴¹

Emily O'Reilly, le 19 avril 2021.

Au Conseil, les réactions furent en revanche plus timorées, les réticences plus évidentes. S'ils consentirent effectivement à « consulter » les citoyens, les États membres rappelèrent aussi que la conduite du programme stratégique 2019-2024 demeurerait prioritaire⁴². Du reste, ils s'abstinrent ostensiblement d'adopter une position commune, renvoyant la « patate chaude » à la présidence croate, au premier semestre 2020. Finalement livrée avec un an de retard, elle ne fut guère plus jouée : profondément imprégnée de scepticisme, elle devait réitérer la volonté du Conseil d'encadrer strictement le déroulement de la Conférence, en insistant sur la nécessaire représentation des États membres et de leurs parlements nationaux, ainsi que l'équilibre entre les institutions dans les organes de gouvernance et le respect des prérogatives de chacune à toutes les étapes du processus⁴³. Dès lors, la place des citoyens ne devait plus être centrale mais périphérique, voire quasiment cosmétique.

Il semble néanmoins probable qu'elle aurait fini par l'être, d'une quelconque façon, car aucune institution n'aurait été désireuse ni en mesure d'abandonner ses prérogatives pour s'en remettre exclusivement aux consignes de quelque panel ou groupe de travail. Tout ambitieuse que fut sa résolution, le Parlement lui-même n'envisageait pas que des citoyens siègent à l'Assemblée plénière, préférant que certains y soient seulement invités – il y ménageait d'ailleurs une place de choix pour les eurodéputés⁴⁴. Quant à la Commission, elle n'avait pas imaginé un tel organe, se contentant plutôt d'un « mécanisme de retour d'informations⁴⁵. »

En somme, la dilution de la parole citoyenne, à un moment ou un autre des tractations interinstitutionnelles, paraissait inéluctable, mais quand le scepticisme affiché par le Conseil rendait la chose très évidente, l'engouement du Parlement et l'optimisme de la Commission concourraient au contraire à la rendre moins visible.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ BOUCART, Théo, FLEURY, Jérôme, « Emily O'Reilly : 'Les plaintes que nous recevons relèvent de plus en plus de l'intérêt public' », *Le Taurillon*, [19 avril 2021](#).

⁴² Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2019*, op. cit.

⁴³ Conseil européen, *Position du Conseil révisée sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, 5911/21, [3 février 2021](#).

⁴⁴ Parlement européen, *Résolution sur la position du Parlement européen concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁴⁵ Commission européenne, *Communication pour donner forme à la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

2. DIVERGENCES SUR UNE EVENTUELLE REFORME INSTITUTIONNELLE

S'agissant de l'objet de la Conférence, on distingue d'autres divergences, relatives aux questions institutionnelles bien davantage qu'à la définition des politiques publiques. Commission, Parlement et Conseil semblaient en effet d'accord pour que les citoyens expriment leur opinion quant aux orientations politiques et choix stratégiques de l'Union, penser que le programme 2019-2024 fournirait une base solide pour ce faire et reconnaître qu'il leur appartiendrait de la questionner, au besoin, voire de s'en affranchir ; en revanche, tous n'étaient pas désireux de faire de la Conférence un vecteur pour réformer l'Union.

Quoique la Commission, par la voix de sa Présidente, ait consenti à soutenir d'éventuelles transformations institutionnelles, sous réserve de plébiscite démocratique, c'est d'abord le Parlement qui souhaitait s'engager dans cette voie. En ce qui le concerne, il entendait notamment défendre deux de ses grandes marottes : imposer aux États membres de nommer à la tête de la Commission le candidat chef de file (« spitzenkandidat ») du parti arrivé en tête⁴⁶ et introduire un système de listes transnationales pour les élections européennes⁴⁷. Il pourrait aussi être question d'abolir la règle de l'unanimité au Conseil pour systématiser le vote à la majorité qualifiée⁴⁸ ou, pour la Commission, de fusionner sa présidence avec celle du Conseil européen⁴⁹ et d'accorder au Parlement un réel pouvoir d'initiative législative⁵⁰. Sans formuler de propositions particulières, le Conseil avait lui simplement évoqué un certain nombre de « questions transversales » qui mériteraient d'être abordées, telles que le « mieux réguler », les principes de subsidiarité et de proportionnalité, la mise en œuvre de l'acquis communautaire et les débats sur la transparence⁵¹.

« La Conférence sur l'avenir de l'Europe évoque déjà par son nom deux illustres précédents : la Conférence de Messine, d'une part, et la Convention sur l'avenir de l'Europe, d'autre part. Ces deux initiatives ont été prises à un moment critique de l'histoire de l'UE. Toutes deux sont sorties des sentiers battus. Et toutes deux se sont avérées précieuses pour relancer le projet d'intégration européenne, bien qu'elles aient formellement connu des destins différents. »⁵²

Federico Fabbrini, le 3 juin 2020.

Ceux qui portent aujourd'hui ces propositions ont naturellement en mémoire la « Convention sur l'avenir de l'Europe », qui s'était réunie entre 2001 et 2003 sous la houlette de Valéry Giscard d'Estaing, dans l'optique de réformer le fonctionnement de l'Union, et considèrent donc la Conférence comme un véhicule approprié pour réitérer l'expérience⁵³. La conférence de Messine de juin 1955, qui avait relancé la construction européenne après l'échec de la Communauté européenne de défense un an plus tôt, figure également parmi leurs références⁵⁴. Au contraire, ceux qui s'y opposent estiment qu'elle devrait se cantonner à la fabrique des politiques publiques, arguant, d'une part, que la « tambouille

⁴⁶ Parlement européen, *Résolution sur la position du Parlement européen concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Parlement européen, *Résolution sur l'état du débat sur l'avenir de l'Europe*, P8_TA(2019)0098, [13 février 2019](#).

⁴⁹ Commission européenne, *Communication sur une Europe qui tient ses engagements : options institutionnelles pour renforcer l'efficacité de l'action de l'Union européenne. Contribution de la Commission européenne à la réunion informelle des dirigeants du 23 février 2018*, COM(2018) 95 final, [14 février 2018](#).

⁵⁰ Commission européenne, *Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe : orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024*, op. cit.

⁵¹ Conseil européen, *Position du Conseil révisée sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁵² FABBRINI, Federico, « Perspectives pour une meilleure intégration politique en Europe : un pacte politique pour une Union plus démocratique et plus efficace ? », *Service de recherche du Parlement européen*, [3 juin 2020](#).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

institutionnelle » n'intéresse pas les citoyens, et, d'autre part, qu'il faudrait exploiter les potentialités des traités avant d'imaginer les réformer⁵⁵⁶.

S'il paraît en effet probable que les préoccupations des citoyens portent sur les politiques publiques adoptées à Bruxelles et les effets qu'elles produisent bien davantage que les subtilités du *policy-making*, qui demeurent le plus souvent l'apanage des professionnels, on sait aussi que l'existence, le contenu et la qualité de ces politiques sont étroitement liés au fonctionnement des institutions de l'Union et à la façon dont elles interagissent. Autrement dit : l'action publique ne saurait être performante sans architecture institutionnelle et procédures appropriées. C'est par exemple l'idée qui sous-tend l'extension du vote à la majorité qualifiée, partant que le droit de veto d'un seul État membre peut desservir l'intérêt général de l'Union dans son ensemble ; les questions de justice fiscale ou d'État de droit constituent à cet égard des exemples éclatants.

Au-delà, il y a aussi un enjeu de démocratie : consolider l'importance des élections européennes et le rôle du Parlement permettrait par exemple de répondre aux attentes des citoyens, qui n'entendent plus rester en marge de ce qui se passe à Bruxelles mais souhaiteraient, au contraire, qu'on les prenne plus et mieux en compte – c'est le fameux paradigme du « dissensus contraignant »⁵⁷. De fait, le poids de leur vote s'en trouverait ainsi renforcé.

3. DIVERGENCES SUR LES SUITE A DONNER

Enfin, les divergences portaient notamment sur le caractère performatif de la Conférence : devrait-elle être un « véhicule »⁵⁸ pour réforme ou seulement pour réflexion ? Quoiqu'au premier abord la nécessité de « donner suite » semble être apparue comme une évidence pour les institutions, elles ont toutes achoppé sur la question du « comment ».

Le Conseil avait ainsi prudemment suggéré que les institutions puissent mettre en œuvre certaines recommandations, chacune opérant naturellement « dans sa propre sphère de compétence et conformément aux traités » – à condition toutefois qu'elles ne se traduisent pas par une réforme de ceux-ci, affirmant de façon catégorique que « la Conférence ne relève pas de l'article 48 TUE⁵⁹. »

Un peu moins précautionneuse, la Commission envisageait de « tenir compte des retours d'information et des propositions des citoyens lors de l'établissement de son programme législatif », bien que proposant surtout rédiger mille rapports⁶⁰. Même ambiguïté sur le volet institutionnel, perceptible lors de l'audition de la commissaire Šuica, qui préférait exploiter le potentiel des traités avant de s'attaquer à leur réforme⁶¹.

Quant au Parlement, nettement plus assertif, il s'était engagé à « assurer sans attendre un véritable suivi de la Conférence, assorti de propositions législatives qui mettent en chantier des modifications aux traités ou d'autres changements » et invitait les deux autres institutions à en faire de même⁶². Sur le

⁵⁵ Conseil européen, *Position du Conseil révisée sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁵⁶ Parlement européen, *Réponses au Parlement européen. Questionnaire à la Vice-présidente désignée Dubravka ŠUICA (démocratie et démographie)*, 3 octobre 2019.

⁵⁷ HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary, « A Postfunctionalist Theory of European Integration : From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, Volume 39, Issue 1, janvier 2009.

⁵⁸ FABBRINI, Sergio, FOSSUM, John Erik, GORA, Magdalena, WOLFF, Guntram B., « The Conference on the Future of Europe : vehicle for reform versus forum for reflection ? », *Bruegel*, 15 juin 2021.

⁵⁹ Conseil européen, *Position du Conseil révisée sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁶⁰ Commission européenne, *Communication pour donner forme à la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁶¹ Parlement européen, *Réponses au Parlement européen. Questionnaire à la Vice-présidente désignée Dubravka ŠUICA (démocratie et démographie)*, op. cit.

⁶² Parlement européen, *Résolution sur la position du Parlement européen concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

volet institutionnel, son président avait même affirmé sans ambages que « la réforme des traités ne peut être un tabou » et que « tout doit être possible⁶³. »

⁶³ HUBAUT, Leonor, « David Sassoli : 'Il faut doter l'Union européenne de compétences nouvelles' », *Le Figaro*, [9 mars 2021](#).

IV. QUELLE LÉGITIMITÉ POUR L'EUROPE ?

1. DIVERGENCES INTER- ET INTRA-INSTITUTIONNELLES

1. DIVERGENCES INTERINSTITUTIONNELLES

Les divergences quant aux modalités de mise en œuvre de la Conférence apparaissent dès lors comme la traduction concrète d'une lutte symbolique plus profonde pour la définition d'un nouvel équilibre institutionnel.

Il paraît ainsi logique que le Parlement, « composé de représentants des citoyens de l'Union »⁶⁴, soit le plus enclin à leur donner carte blanche – au moins en apparence. De fait, il a tout à gagner d'une politisation de l'action publique européenne, dans la mesure où c'est précisément cette dynamique qui l'anime ; il incarne donc le camp de la réforme. De son côté, le Conseil, qui représente les États membres⁶⁵, se satisfait volontiers d'un espace de gouvernance dominé par les logiques diplomatiques, lesquelles se doivent de garder le citoyen à distance raisonnable ; il milite à l'inverse pour le *statu quo*. Quant à la Commission, qui joue souvent le rôle de pivot, elle assimile « l'intérêt général de l'Union »⁶⁶ qu'elle est censée promouvoir à une position d'équilibre entre ces deux tendances et se positionne donc en courtier. Historiquement construite comme un organe technique, elle entend en effet « borner son rôle à celui d'un facilitateur et d'un médiateur impartial »⁶⁷.

En d'autres termes, les différences que nous avons exposées ne seraient que l'énième résurgence d'une opposition traditionnelle entre tenants de la méthode communautaire et partisans de l'intergouvernementalisme, arbitrée mollement par une institution que le politique rebute⁶⁸. Mais on pourrait aussi la percevoir dans l'épaisseur du trait, au sein même des institutions, où ces désaccords se sont aussi faits entendre.

2. DIVERGENCES AU CONSEIL

Au Conseil, par exemple, un « position paper » rédigé en mars 2021 par les plus sceptiques des États membres réitérait très clairement que la Conférence « ne devrait pas créer d'obligations juridiques, ni concurrencer ou interférer indûment avec les processus législatifs établis⁶⁹. » Parmi les « 12 salopards »⁷⁰, des pays nordiques (Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande) et d'Europe centrale ou de l'est (Autriche, Tchéquie, Slovaquie, pays baltes). Dans une tribune publiée dans la foulée, l'eurodéputée néerlandaise Sophie in't Veld leur avait alors rappelé qu'ils ne représentaient « que » 68 millions de citoyens européens, quand les « dysfonctionnements » du Conseil qu'ils refuseraient de corriger étaient

⁶⁴ Article 14 TUE

⁶⁵ Articles 15 et 16 TUE

⁶⁶ Article 17 TUE

⁶⁷ Commission européenne, *Communication pour donner forme à la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁶⁸ FABBRINI, Sergio, FOSSUM, John Erik, GORA, Magdalena, WOLFF, Guntram B., « The Conference on the Future of Europe : vehicle for reform versus forum for reflection ? », op. cit.

⁶⁹ KHAN, Mehreen, « EU's dirty dozen pour cold water on Conference on Future of Europe », *Financial Times*, 23 mars 2021.

⁷⁰ L'expression « dirty dozen » utilisée par l'article anglais est tirée du film éponyme de 1967, traduit en français par « Les 12 salopards ».

de nature à bloquer la résolution de problèmes majeurs affectant l'Union dans son ensemble, tels que l'immigration ou l'État de droit⁷¹.

Plus généralement, son collègue français Sandro Gozi avait identifié parmi les États membres trois grands groupes : ceux qui étaient contre la Conférence et l'avaient fait savoir ; ceux qui espéraient qu'elle ne démarre jamais ou qu'elle ne soit qu'un « simple exercice de communication politique » ; et ceux qui voulaient en « exploiter pleinement les potentiels »⁷².

Les « débats sur l'avenir de l'Europe » organisés par le Parlement européen entre 2018 et 2019 avaient d'ailleurs permis de mesurer les antagonismes parfois significatifs opposant les chefs d'États et de gouvernements quant à la direction que l'Union devrait prendre⁷³. Tous, ou presque, paraissaient néanmoins désireux de la réformer dans le cadre des traités actuels plutôt que d'en négocier de nouveaux. En particulier, le Premier ministre belge Charles Michel avait alors estimé que la seconde option serait « contreproductive » ; devenu Président du Conseil européen, il ne semble pas avoir changé d'avis.

3. DIVERGENCES AU PARLEMENT

Le Parlement ne fut pas non plus exempt de querelles internes. S'agissant de l'organisation de la Conférence, la commission des Affaires constitutionnelles avait ainsi proposé un texte plus ambitieux que celui de la plénière. Y figurait par exemple une référence explicite à l'article 48 TUE⁷⁴, relatif à la procédure de révision des traités, qu'on ne retrouve pas dans la mouture finalement adoptée par l'institution⁷⁵. Elle proposait également que la Conférence soit présidée par un eurodéputé⁷⁶, mais l'hypothèse d'un « haut patronage » partagé par le trio institutionnel aura finalement été retenue⁷⁷.

De même, la résolution adoptée en plénière n'avait pas recueilli l'unanimité des suffrages, puisque seulement 494 d'entre eux (72%) y étaient favorables. Elle avait été massivement rejetée par les groupes « Identités et démocratie » et celui des « Conservateurs et réformistes européens », étiquetés « droite dure » voire « extrême-droite », traditionnellement opposés à tout effort d'intégration supplémentaire. Même attitude dubitative au sein du groupe « La Gauche » où « pour » et « contre » représentaient chacun un tiers des votants.

Et quoiqu'abstentionniste, une eurodéputée comme Manon Aubry n'en était pas moins critique : elle fustigeait ainsi un fonctionnement trop timoré de la Conférence, dans la mesure où celle-ci n'attribuerait pas de « rôle décisionnel aux panels de citoyens »⁷⁸. Elle craignait également que l'exercice n'aggrave la « fracture » entre les « peuples » et leurs institutions, de façon peut-être « irréversible », faute d'avoir su provoquer un véritable « élan » démocratique⁷⁹.

⁷¹ IN'T VELD, Sophie, « A dozy dozen », *Euractiv*, [25 mars 2021](#).

⁷² MALIK, Mathéo, « Quelle stratégie dans la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? Perspectives croisées de Manon Aubry et Sandro Gozi », *Le Grand Continent*, [13 juillet 2021](#).

⁷³ DRACHENBERG, Ralf, KOTANIDIS, Silvia, « Les débats sur l'avenir de l'Europe au Parlement européen, 2018-2019. Synthèse des interventions des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union », op. cit.

⁷⁴ Parlement européen, *Opinion de la commission des Affaires constitutionnelles sur la Conférence sur le futur de l'Europe*, [10 décembre 2019](#).

⁷⁵ Parlement européen, *Résolution sur la position du Parlement européen concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁷⁶ Parlement européen, *Opinion de la commission des Affaires constitutionnelles sur la Conférence sur le futur de l'Europe*, op. cit.

⁷⁷ Parlement européen, *Résolution sur la position du Parlement européen concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁷⁸ CHATIGNOUX, Catherine, « Débuts laborieux pour la Conférence sur l'avenir de l'Europe », op. cit.

⁷⁹ MALIK, Mathéo, « Quelle stratégie dans la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? Perspectives croisées de Manon Aubry et Sandro Gozi », op. cit.

2. DEMOCRATISER LA FABRIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Ce « débat sur le débat » doit être plus largement compris comme l'expression d'antagonismes profonds quant à la nature même de l'Union européenne, ce qu'elle devrait être. Ils portent alors sur les modalités de son fonctionnement bien davantage que ses valeurs ou sa raison d'être. A cet égard, les contributions des différentes institutions, que nous avons détaillées plus haut, témoignent en effet d'un attachement commun à l'idée selon laquelle l'Union doit être démocratique et placer le citoyen au centre de ses préoccupations.

Il ne s'agit toutefois que d'une « hypothèse normative et ontologique très générale »⁸⁰, certes partagée par l'ensemble des protagonistes mais qui ne renseigne pas quant à la concrétude de sa mise en œuvre. Or, c'est précisément au niveau des sous-systèmes de croyance, qui portent sur les traductions tangibles de l'action publique, que le bât blesse. En d'autres termes, la question n'est pas tant de savoir si l'Union doit être démocratique, mais comment elle le devrait.

Interroger la nature démocratique d'une entreprise, c'est questionner sa légitimité. Celle-ci intervient à trois étapes de la production de l'action publique : en amont (« input »), au cours (« throughput ») et en aval (« output »)⁸¹. On en revient ainsi à l'adresse de Gettysburg, demeurée fameuse pour avoir théorisé la démocratie comme « gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple »⁸².

En amont, on s'intéresse à la « qualité des organes de représentation »⁸⁴, c'est-à-dire à la façon dont leurs membres ont été sélectionnés. A cet égard, le Parlement apparaît légitime parce qu'il est élu au suffrage universel direct ; le Conseil l'est parce que les chefs d'État ou de gouvernement qui le composent ont été sélectionnés dans leur pays selon des procédures qui s'appuient toutes sur l'exercice de la souveraineté populaire ; et la Commission jouit d'une légitimité démocratique « étendue », étant choisie par le Conseil et approuvée par le Parlement.

En aval, on se concentre sur les résultats produits par les politiques publiques, c'est-à-dire leur « efficacité », compte tenu des objectifs qu'elles ambitionnaient d'atteindre, et la façon dont elles parviennent à « résonner » avec les « valeurs fondamentales » et les « intérêts » des citoyens⁸⁵. En d'autres termes, l'action publique acquiert sa légitimité démocratique dès lors qu'elle s'avère capable de répondre effectivement aux attentes de la population. A cet égard, le bilan de l'Union est globalement satisfaisant : d'après l'Eurobaromètre, les citoyens saluent en particulier ses efforts en matière de libre-circulation des personnes, bien et services, et en faveur de la paix sur le continent⁸⁶. De façon plus générale, la moitié des citoyens de l'Union affirme lui faire confiance, contre seulement un gros tiers quand il s'agit de leurs gouvernements et parlements nationaux⁸⁷.

⁸⁰ SABATIER, Paul A., « Advocacy Coalition Framework (ACF) », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition, Presses de Sciences Po, [2014](#).

⁸¹ SCHMIDT, Vivien A., « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited : Input, Output and 'Throughput' », *KFG Working Paper Series*, No. 21, [novembre 2010](#).

⁸² LINCOLN, Abraham, *Discours de Gettysburg*, [19 novembre 1863](#).

⁸³ SCHARPF, Fritz W., « Interdependence and democratic legitimation », *MPIFG Working Paper*, No 98/2, [septembre 1998](#).

⁸⁴ SCHMIDT, Vivien A., « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited : Input, Output and 'Throughput' », op. cit.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Commission européenne, *Eurobaromètre standard 93 – Été 2020. La citoyenneté européenne*, [juin 2021](#).

⁸⁷ Commission européenne, *Eurobaromètre standard 95 – Printemps 2021*, 2532 / 95, [septembre 2021](#).

« Une imposante majorité d'Européens (92%) considèrent que la voix des citoyens de l'UE devrait être davantage prise en compte dans les décisions concernant l'avenir de l'Europe. Dans l'ensemble, plus de la moitié (55%) sont 'tout à fait d'accord' avec cette affirmation, tandis que 37% sont 'plutôt d'accord' et seuls 6% ne sont pas d'accord. [...] La proportion qui est 'tout à fait d'accord' a augmenté considérablement au cours des 12 derniers mois (+10 points depuis l'été 2020 et +16 depuis l'automne 2019). [...] Dans tous les pays sauf la Roumanie, plus de huit personnes interrogées sur dix partagent cette opinion. »⁸⁸

Eurobaromètre spécial 500 – L'avenir de l'Europe

Entre les deux, la « légitimité procédurale comprend non seulement le fonctionnement des processus décisionnels dans leur ensemble », respectueux des principes de « bonne administration »⁸⁹, mais aussi « les processus d'intermédiation par lesquels les citoyens [...] exercent une influence⁹⁰. » En somme, l'action publique est considérée comme démocratique dès lors qu'elle ne garde pas le citoyen à distance mais travaille au contraire à l'associer plus étroitement. Or, plus de 90% des citoyens de l'Union estiment que leur voix « devrait davantage être prise en compte dans les décisions concernant l'avenir de l'Europe »⁹¹, qui ne sauraient donc être légitimes si elles venaient à ignorer cette aspiration.

La Conférence ambitionnait ainsi de lui répondre, mais le pourrait-elle vraiment ? Tout dépend de ce qu'on entend par « prendre en compte ». Serait-ce suffisant de consulter les citoyens, d'écouter ce qu'ils ont à dire et de promettre qu'on donnera suite, quoique sans préciser comment ? Ou faudrait-il au contraire souscrire à des engagements plus fermes et plus précis, voire carrément admettre de déléguer à ces panels un vrai pouvoir décisionnel ? La question n'est pas simple, car elle implique un basculement de paradigme, du gouvernement représentatif à la démocratie participative⁹².

Parce que le premier est insuffisant et le second inenvisageable, du moins en l'état, la Conférence évolue dans un entre-deux délicat, dans lequel elle pourrait trouver son salut autant que son malheur. Si l'ambiguïté présente en effet l'avantage de maintenir toutes les portes ouvertes, elle n'interdit pas non plus de passer la mauvaise. Il n'est donc pas impossible que la Conférence atteigne son objectif de légitimation de l'Union et de ses politiques, mais elle pourrait également révéler ses lacunes et jeter sur la distance qui sépare institutions et citoyens une lumière trop crue.

⁸⁸ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 500 – L'avenir de l'Europe*, 2256 / 500, [mars 2021](#).

⁸⁹ Médiateur européen, *Le Code européen de bonne conduite administrative*, [11 avril 2015](#).

⁹⁰ SCHMIDT, Vivien A., « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited : Input, Output and 'Throughput' », op. cit.

⁹¹ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 500 – L'avenir de l'Europe*, op. cit.

⁹² LUMET, Sébastien, « 35 ans de politique européenne, une conversation avec Jim Cloos », *Le Grand Continent*, [18 juin 2021](#).

V. QUE PEUT-ON ATTENDRE DE LA CONFÉRENCE ?

1. LES DETERMINANTS DU SUCCES

On ne saurait évidemment prédire l'issue de ce dilemme, mais il pourrait être intéressant d'en examiner les déterminants. On en distingue notamment trois : l'importance de la participation, la qualité du suivi et la politisation des débats.

1. LA MOBILISATION

Parce qu'elle se veut un exercice populaire, dans tous les sens du terme, le succès de la Conférence sera évidemment fonction de sa capacité à mobiliser. Force est de reconnaître que ça n'est pas chose aisée, tant les clichés abondent lorsqu'il s'agit de l'Union, qu'on dit parfois lourde, distante et opaque, voire inutile. Les institutions ayant misé sur une communication consensuelle et majoritairement anglophone, elle pourrait de surcroît être perçue comme superficielle et insipide, donc alimenter ces idées reçues, quand on attendait au contraire qu'elle les réfute... Mais encore faudrait-il qu'elle soit vraiment visible⁹³. De sorte que les chiffres renseignés par la plateforme multilingue⁹⁴ apparaissent, pour l'heure, bien éloquentes : on compte à date 210.500 participants aux événements, soit environ 7.800 par États membre et même pas 1% de la population...

Aussi navrant que cela puisse paraître, l'exercice demeure toutefois intéressant, notamment en ceci qu'il permet la tenue d'un grand débat démocratique pan-européen. Tout au plus, ces données nous invitent donc à en relativiser la portée : l'événement sera précurseur à défaut d'avoir su mobiliser⁹⁵. On devine qu'elles traduisent par ailleurs un certain désintérêt pour les affaires européennes et une défiance envers les institutions, qui sont autant de tendances à renverser, quoique cela s'opère sur le plus long terme. Ainsi, en novembre 2020, seule une moitié des citoyens interrogés « souhaitait personnellement » prendre part à la Conférence⁹⁶.

2. LE SUIVI

Cette question de la défiance rejoint par ailleurs celle du suivi de la Conférence. Ainsi que nous l'avions observé, la déclaration commune aux institutions s'était bien gardée de promettre l'impossible, affirmant en substance : « on verra ce qu'on peut faire. » Or, quel intérêt à se mobiliser quand les résultats sont incertains ? C'est vrai sur le volet politique, ça l'est encore plus sur le plan institutionnel, les États membres ayant ouvertement rejeté la possibilité de réviser les traités. Autrement dit : il ne sera pas question de réformer l'Union et même les inflexions de l'action publique ne sont pas garanties.

Aussi, un collectif de chercheurs avait alerté dès janvier 2020 sur la nécessité de renforcer la dimension ascendante de la Conférence, arguant qu'il existerait sinon « un risque tangible qu'en suscitant des

⁹³ VASQUES, Eleonora, « CoFoE : le nombre de participants est encourageant mais les États membres doivent en faire plus », *Euractiv*, [19 novembre 2021](#).

⁹⁴ Site officiel : <https://futureu.europa.eu/>

⁹⁵ ALEMANNI, Alberto, « Pourquoi il faut suivre la Conférence sur l'avenir de l'Europe », *Le Grand Continent*, [10 mai 2021](#).

⁹⁶ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 500 – L'avenir de l'Europe*, op. cit.

attentes qu'elle ne pourra pas facilement satisfaire, [celle-ci] puisse éroder la confiance des citoyens à un moment où la demande d'engagement public atteint des niveaux records sur tout le continent⁹⁷. »

Un reportage réalisé en octobre 2021 auprès des panélistes sélectionnés pour représenter les citoyens de l'Union confirmait l'importance de ce point : « sceptique », l'un des participants déclarait que « si les politiques nous font parler mais ne nous écoutent pas, eh bien, ce sera pire que de ne rien faire⁹⁸. » Même chose pour un autre : « je veux voir s'ils suivront nos conseils une fois qu'ils nous auront écoutés. S'ils ne le font pas, ils créeront encore plus de méfiance et de résignation, en particulier chez les jeunes⁹⁹. »

3. LA QUALITE DU DEBAT

Au-delà du performatif se pose aussi la question du contradictoire, le risque étant sinon de transformer la Conférence en grand raout européiste. Les Eurobaromètres montrent en effet que si l'Union jouit d'une image globalement positive et inspire confiance aux citoyens, les chiffres peuvent varier considérablement en fonction des pays, et au sein-même de ceux-ci, selon l'âge et le milieu socio-professionnel des personnes interrogées. De fait, l'attachement à l'Union est par exemple plus fort chez les cadres (68%) que chez les ouvriers (57%)¹⁰⁰. Même chose s'agissant de confiance dans l'avenir (75% optimistes contre 65%)¹⁰¹ ou des sujets de préoccupations : les cadres identifient ainsi les questions migratoires et climatiques comme défis prioritaires pour l'Europe, quand les ouvriers privilégient les inégalités sociales et le chômage¹⁰².

Parce que les institutions ont insisté sur la nécessaire représentativité des panels et privilégié la méthode du tirage au sort, on peut imaginer qu'un large éventail d'opinions y sera défendu. Reste à savoir si elles pèseront le même poids, ce dont on peut légitimement douter, dans la mesure où les panels devront en éliminer certaines, dès lors que les consensus ne seront pas possibles. Cela signifie que des opinions ne seront ni entendues, ni prises en compte, par les différents membres de l'assemblée plénière. La question ne sera donc pas tant de savoir si les débats seront contradictoires, mais de quelle façon ils seront tranchés et au bénéfice de qui. En d'autres termes : Qui gagne ? Qui perd ? Et qui ajuste ?

2. FAIRE COÏNCIDER LES GRANDS DISCOURS AVEC LES PETITES ACTIONS

Un véritable échec de la Conférence se traduirait donc par la conjugaison d'une faible mobilisation, d'un suivi inadéquat des recommandations formulées par les panels et d'une incapacité de ceux-ci à définir des propositions à la fois fortes, concrètes et relativement équilibrées.

Chaque réussite devra en revanche être saluée, à plus forte raison que l'exercice est inédit et les pronostics incertains. Une forte mobilisation apporterait par exemple la preuve d'un intérêt sincère des citoyens pour ce qui se joue à Bruxelles, voire d'une capacité à se projeter en dehors de leurs espaces domestiques, à l'échelle continentale, et marquerait ainsi une étape décisive de la construction d'un « demos européen »¹⁰³. De même, un suivi ambitieux des recommandations renverrait un signal fort aux

⁹⁷ ALEMANNI, Alberto, « Pour l'ouverture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe à la société civile », *Le Grand Continent*, [31 janvier 2020](#).

⁹⁸ DE BENEDETTI, Francesca, « 'Siamo stati estratti a sorte per cambiare questa Europa' », *Domani*, [19 septembre 2021](#).

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Commission européenne, *Eurobaromètre standard 94 – Hiver 2020-2021. La citoyenneté européenne*, 2355 / STD94, [avril 2021](#).

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 500 – L'avenir de l'Europe*, op. cit.

¹⁰³ AUDEL, Katrin, TIEMANN, Guido, « Européaniser les sphères publiques européennes », *Service de recherche du Parlement européen*, [15 juin 2020](#).

citoyens, leur montrant que les institutions sont dignes de confiance et qu'elles prennent en compte leurs opinions – en politique comme en amour, seules comptent les preuves. Enfin, la bonne qualité des propositions soumises par les panels et celle des conditions de leur élaboration permettrait d'envisager une pérennisation de l'expérience, ou du moins qu'on la réitère. Ainsi, quelle que soit son issue, à défaut de savoir quoi, rien n'interdit de penser que la Conférence sur l'avenir de l'Europe produira quelque chose de bon.

Ce « bon » ne saurait néanmoins suffire. Dans un discours sur la nécessité de « renforcer la confiance » en l'Union européenne, prononcé à Dublin en février 2020, la Médiatrice Emily O'Reilly affirmait en effet que l'issue de la Conférence ne serait « pas fonction de l'attitude des sceptiques, mais plutôt de l'engagement des dirigeants institutionnels qui la mettront en place » ¹⁰⁴. Elle listait par ailleurs un ensemble de pratiques affectant la confiance des citoyens envers les institutions : conflits d'intérêts, pantouflages, défauts de transparence, expertises partisans et renoncements à l'intérêt général. Et de conclure :

« Il est impératif de faire coïncider les grands discours avec les petites actions, qui témoignent de la légitimité démocratique de l'Union au moins autant que les événements spectaculaires. »

¹⁰⁴ Médiateur européen, *Strengthening Public Trust in the European Union – Address to the Institute of International and European Affairs*, [24 février 2020](#).

BIBLIOGRAPHIE

INSTITUTIONS

- Commission européenne, « Conférence sur l'avenir de l'Europe », [hub informationnel](#).
- Commission européenne, *Communication pour donner forme à la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, COM (2020) 27 final, [22 janvier 2020](#).
- Commission européenne, *Communication sur une Europe qui tient ses engagements : options institutionnelles pour renforcer l'efficacité de l'action de l'Union européenne. Contribution de la Commission européenne à la réunion informelle des dirigeants du 23 février 2018*, COM (2018) 95 final, [14 février 2018](#).
- Commission européenne, *Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen par Ursula von der Leyen, Candidate à la présidence de la Commission européenne*, [16 juillet 2019](#).
- Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 500 – L'avenir de l'Europe*, 2256 / 500, [mars 2021](#).
- Commission européenne, *Eurobaromètre standard 94 – Hiver 2020-2021. L'opinion des européens sur les priorités de l'Union européenne*, 2355 / STD94, [avril 2021](#).
- Commission européenne, *Eurobaromètre standard 94 – Hiver 2020-2021. La citoyenneté européenne*, 2355 / STD94, [avril 2021](#).
- Commission européenne, *Eurobaromètre standard 95 – Printemps 2021*, 2532 / 95, [septembre 2021](#).
- Commission européenne, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025*, COM (2017) 2025, [1^{er} mars 2017](#).
- Commission européenne, *Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe : orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024*, [16 juillet 2019](#).
- Conseil de l'Union européenne, *Rapport conjoint sur les consultations citoyennes*, 14535/18, [3 décembre 2018](#).
- Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2019*, EUCO 29/19, [12 décembre 2019](#).
- Conseil européen, *Position du Conseil révisée sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, 5911/21, [3 février 2021](#).
- Médiateur européen, *Le Code européen de bonne conduite administrative*, [11 avril 2015](#).
- Médiateur européen, *Strengthening Public Trust in the European Union – Address to the Institute of International and European Affairs*, [24 février 2020](#).
- Parlement européen, « Conférence sur l'avenir de l'Europe – Événement inaugural », *Centre multimédia*, [9 mai 2021](#).
- Parlement européen, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe. Dialoguer avec les citoyens pour promouvoir la démocratie – Construire une Europe plus résiliente*, [10 mars 2021](#).
- Parlement européen, *Opinion de la commission des Affaires constitutionnelles sur la Conférence sur le futur de l'Europe*, [10 décembre 2019](#).
- Parlement européen, *Réponses au Parlement européen. Questionnaire à la Vice-présidente désignée Dubravka ŠUICA (démocratie et démographie)*, [3 octobre 2019](#).
- Parlement européen, *Résolution sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne*, P8_TA(2017)0049, [16 février 2017](#).
- Parlement européen, *Résolution sur l'état du débat sur l'avenir de l'Europe*, P8_TA(2019)0098, [13 février 2019](#).

- Parlement européen, *Résolution sur la position du Parlement européen concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, P9_TA(2020)0010, [15 janvier 2020](#).
- Parlement européen, *Résolution sur la position du Parlement européen concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, op. cit.
- Parlement européen, *Résolution sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne*, P8_TA(2017)0048, [16 février 2017](#).
- Présidence de la République française, *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en congrès*, [3 juillet 2017](#).
- Présidence de la République française, *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, [26 septembre 2017](#).
- Présidence de la République française, *Pour une Renaissance européenne*, [4 mars 2019](#).
- République française, République fédérale d'Allemagne, *Conference on the future of Europe. Franco-German non-paper on key issues and guidelines*, [novembre 2019](#).

ARTICLES & NOTES

- ADJELOUT, Sabrina, SCIALOJA, Sofia, « 'Nous voulons impliquer les citoyens pour façonner le futur de l'Europe', une conversation avec David Sassoli », *Le Grand Continent*, [9 mai 2021](#).
- ALEMANNI, Alberto, « Pour l'ouverture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe à la société civile », *Le Grand Continent*, [31 janvier 2020](#).
- ALEMANNI, Alberto, « Pourquoi il faut suivre la Conférence sur l'avenir de l'Europe », *Le Grand Continent*, [10 mai 2021](#).
- AUER, Katrin, TIEMANN, Guido, « Européaniser les sphères publiques européennes », *Service de recherche du Parlement européen*, [15 juin 2020](#).
- BERTUZZI, Luca, « EU institutions launch online platform of Conference on the Future of Europe », *Euractiv*, [19 avril 2021](#).
- BOUCART, Théo, FLEURY, Jérôme, « Emily O'Reilly : 'Les plaintes que nous recevons relèvent de plus en plus de l'intérêt public' », *Le Taurillon*, [19 avril 2021](#).
- CHATIGNOUX, Catherine, « Débuts laborieux pour la Conférence sur l'avenir de l'Europe », *Les Échos*, [7 avril 2021](#).
- COUTEAU, Benjamin, VERGER, Christine, « Comment fonctionne la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? », *Institut Jacques Delors*, [16 juin 2021](#).
- DE BENEDETTI, Francesca, « 'Siamo stati estratti a sorte per cambiare questa Europa' », *Domani*, [19 septembre 2021](#).
- DRACHENBERG, Ralf, KOTANIDIS, Silvia, « Les débats sur l'avenir de l'Europe au Parlement européen, 2018-2019. Synthèse des interventions des chefs d'État ou de gouvernement de l'Union », *Service de recherche du Parlement européen*, [mai 2019](#).
- FABBRINI, Federico, « Perspectives pour une meilleure intégration politique en Europe : un pacte politique pour une Union plus démocratique et plus efficace ? », *Service de recherche du Parlement européen*, [3 juin 2020](#).
- FABBRINI, Sergio, FOSSUM, John Erik, GORA, Magdalena, WOLFF, Guntram B., « The Conference on the Future of Europe : vehicle for reform versus forum for reflection ? », *Bruegel*, [15 juin 2021](#).
- HOOGHE, Liesbet, MARKS, Gary, « A Postfunctionalist Theory of European Integration : From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, Volume 39, Issue 1, [janvier 2009](#).
- HUBAUT, Leonor, « David Sassoli : 'Il faut doter l'Union européenne de compétences nouvelles' », *Le Figaro*, [9 mars 2021](#).
- IN'T VELD, Sophie, « A dozy dozen », *Euractiv*, [25 mars 2021](#).

- KHAN, Mehreen, « EU's dirty dozen pour cold water on Conference on Future of Europe », *Financial Times*, [23 mars 2021](#).
- LEDROIT, Valentin, OLIVIER, Arthur, « Qu'est-ce que la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? », *Toute l'Europe*, [mis à jour le 9 septembre 2021](#).
- LUMET, Sébastien, « 35 ans de politique européenne, une conversation avec Jim Cloos », *Le Grand Continent*, [18 juin 2021](#).
- MALIK, Mathéo, « Quelle stratégie dans la Conférence sur l'avenir de l'Europe ? Perspectives croisées de Manon Aubry et Sandro Gozi », *Le Grand Continent*, [13 juillet 2021](#).
- QUATREMER, Jean, « Conférence sur l'avenir de l'Europe : 'C'est la première fois qu'on a un exercice officiel qui implique les citoyens' », *Libération*, [9 mai 2021](#).
- QUATREMER, Jean, « L'ennui européen », *Libération*, [10 mai 2021](#).
- SABATIER, Paul A., « Advocacy Coalition Framework (ACF) », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e édition, Presses de Sciences Po, [2014](#).
- SCHARPF, Fritz W., « Interdependence and democratic legitimation », *MPIfG Working Paper*, No 98/2, [septembre 1998](#).
- SCHMIDT, Vivien A., « Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited : Input, Output and 'Throughput' », *KFG Working Paper Series*, No. 21, [novembre 2010](#).
- VASQUES, Eleonora, « CoFoE : le nombre de participants est encourageant mais les États membres doivent en faire plus », *Euractiv*, [19 novembre 2021](#).

*Cette publication électronique peut à tout moment être améliorée
par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.*

POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.

POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.

ACTIVITÉS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

Mène des travaux de recherche et d'analyse de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur www.pourlasolidarite.eu et disponibles en version papier.

2

Conseille, forme et accompagne sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

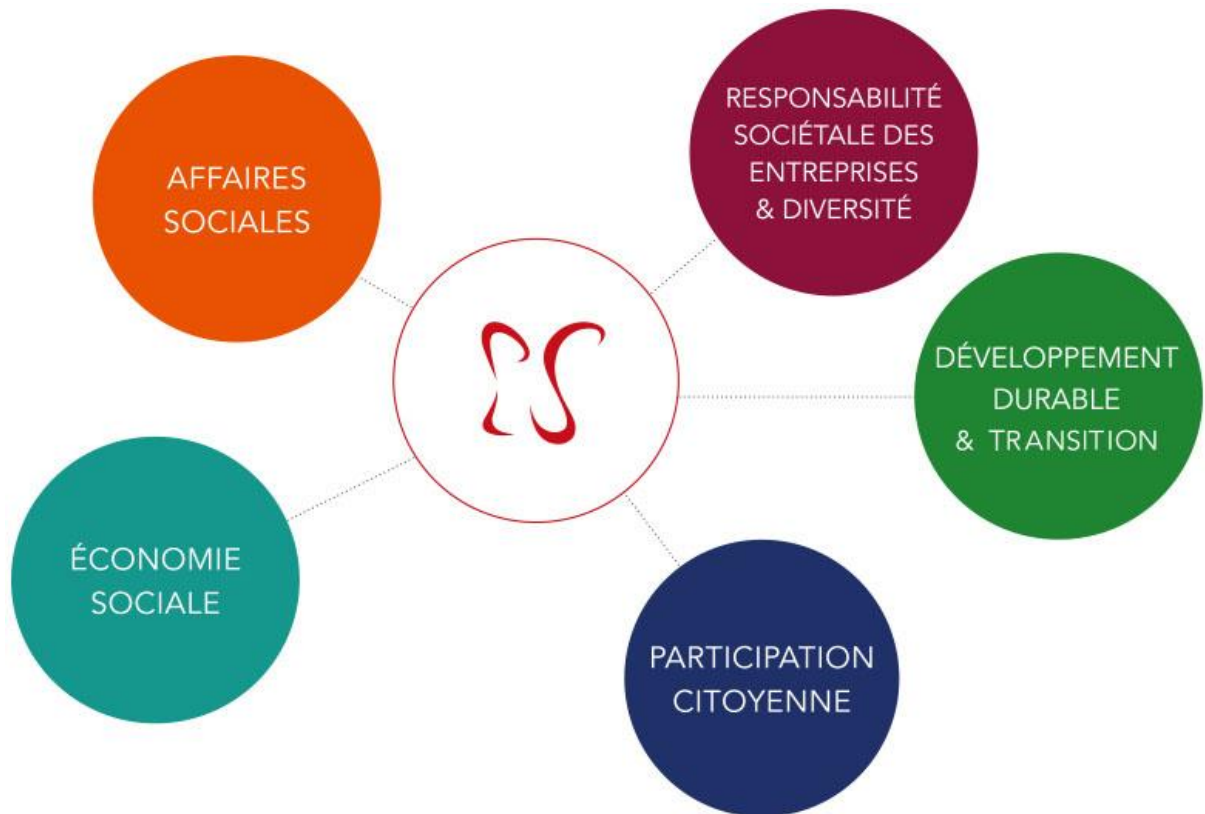
Conçoit et réalise des projets transnationaux en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

4

Organise des conférences qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

THÉMATIQUES

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



OBSERVATOIRES EUROPÉENS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens :

- www.ess-europe.eu
- www.diversite-europe.eu
- www.transition-europe.eu
- www.participation-citoyenne.eu

COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

NOTES D'ACTUALITÉS – *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

- *Nouveau pacte sur la migration et l'asile*, Remi LETURCQ, avril 2021.
- *Le recul du droit à l'avortement en Europe*, Quentin BELLIS, mars 2021.
- *Initiative citoyenne Européenne : La démocratie participative en panne*, Quentin BELLIS, novembre 2020.

NOTES D'ANALYSE - *Analyse de l'actualité socioéconomique européenne*

- *La sortie belge du nucléaire face à l'Europe*, Frédéric DE NÈVE, septembre 2021.
- *La sauvegarde de l'emploi en Europe face à la crise sanitaire*, Quentin BELLIS, novembre 2020.
- *Les territoires zéro chômeur de longue durée : enjeux et perspectives*, Yann PAPE, novembre 2020.
- *La Loi tunisienne sur l'économie sociale et solidaire*, Théo BURATTI, octobre 2020.
- *Stratégie européenne en faveur des personnes handicapées post-2020*, Alexis WILLEMOT, octobre 2020.
- *Biens communs et citoyenneté*, Olivier BODART, septembre 2020.
- *L'urbanisme temporaire : Enjeux et perspectives*, Théo BURATTI, septembre 2020.
- *Externalisation des frontières en UE : Enjeux et perspectives*, Théo BURATTI, juillet 2020.
- *Vers l'économie circulaire 2.0*, Alexis WILLEMOT, juin 2020.
- *Mobilité dans les villes et qualité de l'air : l'équation insoluble ?*, Olivier BODART, mai 2020.
- *Green Deal et participation citoyenne*, Thomas RENAUX, mai 2020.

CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

- *Vers une économie circulaire en Europe*. Anna-Lena REBAUD, septembre 2017.
- *Face aux nouvelles formes d'emploi, quelles réponses au plan européen ?* PLS & SMart, n°36, juin 2017.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en France*. PLS & SMart, n°35, mai 2015.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en Wallonie*. PLS & SMart, n°34, mai 2015.

ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

- *ESS, territoires ruraux et urbains*, juin 2021.
- *De la friture à la pompe*, Mathilde MOSSE et Alexis WILLEMOT, mai 2021.
- *L'emploi des travailleur.se.s âgé.e.s en Europe*, Yann PAPE, février 2021.
- *Vers un salaire minimum en Europe ? Le Graal de l'Europe sociale*, Alexis WILLEMOT, février 2021.
- *Renforcer le médiateur européen : un enjeu de démocratie pour l'Europe*, Rémi LETURCQ, février 2021.
- *Crise sociale au Chili*, Raul Gonzalez MEYER, juin 2020.
- *Innovation sociale dans le monde: Quels bénéfices ?*, Youssef NAFIL, mai 2020.
- *Économie circulaire et ressources humaines: Une étonnante corrélation*, Mathilde MOSSE, décembre 2019.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur www.pourlasolidarite.eu

Participation citoyenne

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS mène des initiatives plurielles pour renforcer la démocratie participative, la participation citoyenne à la vie politique, l'intégration des personnes immigrées ou d'origine immigrée, la lutte contre les discriminations. En guise de fil conducteur, POUR LA SOLIDARITÉ-PLS opte pour des activités qui, de manière directe ou indirecte, motivent les habitant-e-s de tout État européen à devenir acteur et actrice de cette citoyenneté européenne afin d'instaurer un plus large dialogue entre les pouvoirs publics, la société civile et les entreprises et ainsi bâtir à l'horizon 2020 une Union européenne inclusive.

Collection « Études & Dossiers » dirigée par Denis Stokkink

www.pourlasolidarite.eu

Avec le soutien de

