

N° 482

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2017.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

sur les **conventions démocratiques de refondation de l'Europe**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. MICHEL HERBILLON,  
Président

Mme VALÉRIE GOMEZ-BASSAC,  
Rapporteure

Députés

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, Mme Valérie PETIT, MM. Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mmes Michèle TABAROT, Alice THOUROT.

*Le groupe de travail sur les conventions démocratiques de refondation de l'Europe est composé de :* M. Michel HERBILLON, *président* ; Mme Valérie GOMEZ-BASSAC, *rapporteuse*, Mme Sophie AUCONIE, MM. Vincent BRU, André CHASSAIGNE, Mme Marietta KARAMANLI.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT</b> .....	7
<b>SUMMARY OF THE REPORT</b> .....	11
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>I. DES CONVENTIONS DE REFONDATION : POUR UNE ADHÉSION DES CITOYENS AU PROJET EUROPÉEN</b> .....	19
A. L'EUROPE FACE AU DÉSinVESTISSEMENT POPULAIRE .....	19
1. L'Europe de la « polycrise » .....	19
2. Les manifestations populaires de rejet du projet européen .....	22
3. Les expériences précédentes, malgré leur qualité, n'ont pas réussi à mobiliser suffisamment les citoyens .....	23
4. Un symbole : les élections européennes .....	26
B. « UN SOUFFLE NOUVEAU DANS LES VOILES DU PROJET EUROPÉEN » .....	27
1. Les élections de 2017 .....	27
2. Un projet européen associant les citoyens .....	28
3. <i>A contrario</i> , l'échec des scénarios alternatifs .....	30
C. DES CONVENTIONS DÉMOCRATIQUES POUR RENOUVELER LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE .....	30
1. Une citoyenneté inscrite dans les traités .....	30
2. Une citoyenneté qui n'est en rien exclusive du maintien des identités nationales .....	32
<b>II. DES CONVENTIONS EUROPÉENNES : ASSOCIER LE PLUS GRAND NOMBRE D'EUROPÉENS</b> .....	33
A. LES CONSULTATIONS POPULAIRES EN EUROPE .....	33
1. L'Allemagne .....	33
2. L'Italie .....	37
3. La Hongrie .....	40

4. L'Irlande .....	41
5. L'Estonie.....	44
<b>B. LA MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON NATIONAL .....</b>	<b>46</b>
1. Un défi pour l'ensemble des États membres.....	46
a. Le déficit démocratique et la montée du populisme : un constat partagé .....	46
b. Entendre la voix de tous.....	48
2. Quelle forme pour l'association des États membres ? .....	49
a. Entre unité et diversité, le nécessaire respect des marges de manœuvre des États membres .....	49
b. Une Charte initiale définitoire d'un engagement moral .....	50
c. Des objectifs partagés : la représentativité, l'objectivité, la transparence et l'interopérabilité .....	50
<b>C. QUELLE ASSOCIATION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ?.....</b>	<b>51</b>
1. La Commission européenne.....	53
a. L'association des citoyens à l'action de la Commission.....	53
b. Aller au-delà des dialogues citoyens .....	55
2. Le Parlement européen .....	56
a. Un relais indispensable au sein de leurs circonscriptions .....	56
b. Le Parlement, enceinte de conventions démocratiques .....	57
3. Le Conseil européen, une enceinte adéquate pour lancer les conventions .....	58
<b>III. DES CONVENTIONS DÉMOCRATIQUES : LIBÉRER LA PAROLE DES CITOYENS EN TOUS LIEUX .....</b>	<b>59</b>
<b>A. LA MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS POUR LA RÉUSSITE DES CONVENTIONS.....</b>	<b>59</b>
1. Les erreurs à éviter dans la mise en place concrète des conventions.....	59
a. Des « débats de préfecture ».....	59
b. Des débats entre convaincus .....	60
c. Des débats inaccessibles .....	61
2. Associer les corps intermédiaires.....	62
a. Des acteurs essentiels.....	62
b. Une expertise sur certaines questions européennes .....	63
c. Un réseau très intéressant à mobiliser.....	64
3. Un rôle prééminent pour les élus .....	66
a. La pédagogie et l'animation par les parlementaires .....	66
b. La commune, échelon fondamental des conventions (De la métropole au bourg)..	66
c. Atteindre les citoyens dans tous les territoires, dans tous les lieux et dans leur quotidien.....	68
d. Débattre de la restitution dans l'enceinte de l'Assemblée nationale .....	70

4. Quel rôle pour les médias ?.....	70
a. Une faible proportion de sujets européens dans les médias, fortement regrettable.....	70
b. Des obligations de service public à respecter.....	71
c. La diffusion des conventions : la clé du succès.....	73
<b>B. L'ORGANISATION CONCRÈTE DES DÉBATS : LIBÉRER LA PAROLE DES CITOYENS.....</b>	<b>75</b>
1. Les modalités d'action numérique.....	75
a. Une technologie fondamentale au service de la prise de parole.....	75
i. Les consultations européennes.....	75
ii. Des méthodes innovantes, développées par des <i>think tanks</i> .....	76
b. Démultiplier les conventions.....	77
i. Les réseaux sociaux.....	77
ii. Les questionnaires en ligne.....	77
iii. La possibilité d'une interaction avec les conventions physiques.....	81
2. Les questionnaires.....	81
a. Informer les participants.....	81
b. La définition de thématiques prioritaires.....	82
3. Sur le terrain, organiser les conventions physiques/débats citoyens.....	83
a. Libérer la parole des indécis et des modérés.....	83
b. Organiser la pédagogie de l'Europe.....	84
<b>C. DES ÉVÈNEMENTS DE PROMOTION DE L'IDÉE EUROPÉENNE.....</b>	<b>85</b>
1. S'appuyer sur des ambassadeurs de l'Europe.....	85
2. ... Pour organiser des événements divers labellisés « conventions démocratiques ».....	86
<b>IV. LA FINALITÉ POUR DES CONVENTIONS DÉMOCRATIQUES : POUR UNE RÉAPPROPRIATION DU PROJET EUROPÉEN PAR LES CITOYENS....</b>	<b>87</b>
<b>A. LE CALENDRIER.....</b>	<b>87</b>
1. Des délais contraints pour un projet ambitieux associant les États membres au même moment.....	87
2. La cohabitation avec les élections nationales.....	87
3. Amener les citoyens aux urnes.....	88
<b>B. ASSURER LE SUIVI DES CONVENTIONS.....</b>	<b>89</b>
1. Mettre en place un comité de suivi et d'évaluation des conventions : un comité de pilotage.....	89
2. Organiser la collecte des informations.....	90

C. LA RESTITUTION DES INFORMATIONS COLLECTÉES.....	90
1. Demeurer à traité constant .....	90
2. Pour une valorisation des priorités politiques des citoyens .....	91
3. Un « comité des sages » européen .....	92
<b>V. AMPLIFIER LES INITIATIVES EXISTANTES .....</b>	<b>95</b>
A. UN ENSEMBLE DE PERSONNES AUDITIONNÉES MAJORITAIREMENT FAVORABLES AUX CONVENTIONS .....	95
B. POUR UN DÉPART COMMUN DES CONVENTIONS .....	98
C. UNE ATTENTE FORTE .....	98
1. L'écho du discours de la Sorbonne .....	98
2. Saisir le <i>momentum</i> européen .....	99
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>101</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>119</b>

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le présent rapport est né d'une ambition, celle de contribuer à la définition des modalités d'organisation des conventions démocratiques de refondation de l'Union européenne, telles qu'annoncées par le Président de la République dans son discours devant le Congrès, le 3 juillet 2017.

Le constat du déficit démocratique ressenti par de nombreux citoyens européens et corps intermédiaires rencontrés, ainsi que l'association récurrente de l'Union européenne avec le concept de crise, conduisent à réfléchir aux nouvelles modalités d'association des citoyens au projet européen. Afin d'entendre tous les acteurs, le groupe de travail a auditionné un ensemble représentatif de la société civile en France (syndicats patronaux, salariés et agricoles, fédérations étudiantes, fondations, *think tanks*, médias, universitaires et associations de collectivités territoriales) mais aussi dans les autres États membres. Le processus des conventions démocratiques ne peut avoir de sens que s'il est partagé par un nombre suffisant d'États membres au même moment. Le succès des conventions, et ce qui peut les distinguer des précédentes tentatives, organisées tant à l'échelle des États que de l'Union, suppose de changer d'échelle et de dimension.

Les conventions pourraient se tenir via plusieurs instruments, en fonction du public visé.

Dans un premier temps, une vaste consultation numérique pourrait interroger plusieurs millions de citoyens européens sur un questionnaire dont le nombre de questions serait limité. Parmi ces questions, quatre seraient communes à l'ensemble des États membres, afin de faire émerger des préoccupations partagées par tous les citoyens européens, au-delà des divergences qui peuvent exister entre les gouvernements. Ce tronc commun est nécessaire pour une restitution facilitée.

Parallèlement, des conventions physiques seraient organisées. Ces dernières sont essentielles pour faciliter l'émergence de nouvelles idées, mais aussi rétablir des liens entre les citoyens au niveau local, durant des réunions d'une à deux heures. Ces débats pourraient être généralistes et se structurer autour du questionnaire destiné à la consultation numérique. Ce serait notamment le cas des conventions organisées et modérées par les maires, les parlementaires ou les parlementaires européens, associés à la presse locale.

Les conventions pourraient également être sectorielles. L'idée serait alors d'interroger les spécialistes professionnels de l'Union dans leurs secteurs d'activité pour entendre directement leurs voix sur la réforme des politiques européennes qu'ils souhaitent. C'est ainsi que des agriculteurs, des salariés, des entrepreneurs, des personnalités du monde de la culture et du sport, par exemple, seraient interrogés dans des débats organisés dans de nombreux points du territoire.

L'organisation commune de ces conventions devrait passer par le biais d'une Charte interétatique, signée en parallèle de la réunion du Conseil européen. Les États membres volontaires se mettraient d'accord autour d'un ensemble de principes présidant à la consultation de leurs citoyens, ainsi que sur les questions posées au sein du tronc commun à l'ensemble des États membres. Toutefois, en vue de laisser une marge de manœuvre nationale, les États membres pourraient disposer de deux à trois questions ouvertes, destinées à interroger leurs citoyens sur des sujets que les autorités nationales estimeront pertinents.

Afin d'assurer le respect de cette charte, des comités nationaux de pilotage devront être mis en place dans chaque État membre participant. Composés notamment de membres de la représentation nationale, ils devront s'assurer du respect des principes issus de la Charte mais avoir également la charge de la restitution, soit la transformation des priorités émergeant des conventions démocratiques en propositions juridiques cohérentes. Celles-ci pourront notamment intégrer les propositions émanant des citoyens les plus critiques de l'Union, afin de dépasser le cercle des convaincus ou des experts, habituellement entendus sur ces sujets.

Outre ces débats transpartisans, les conventions pourraient également se signaler par l'organisation d'événements labellisés « conventions démocratiques », distincts des autres. Ces concerts, festivals, rencontres littéraires ou sportives contribueraient à faire vivre sur un plan émotionnel la citoyenneté européenne. Si des valeurs fondatrices comme la paix ne permettent plus aujourd'hui d'expliquer efficacement la valeur ajoutée de l'Union européenne, notamment vis-à-vis des jeunes générations, la réaffirmation des valeurs européennes pourrait précisément passer par cet ensemble d'événements festifs et culturels, dont la labellisation serait octroyée par le comité de pilotage.

La restitution européenne, nécessaire pour faire émerger un ensemble de priorités structurantes pour les prochaines années, passerait par un « comité des sages » européen, composé notamment des représentants des comités nationaux et des représentants des institutions européennes, garantes d'une certaine expertise technique et d'une forme de neutralité dans le traitement du résultat des conventions.



Cet ensemble d'actions doit se tenir dans un calendrier qui respecte les échéances électorales nationales, dont notamment les élections italienne et hongroise lors du premier semestre 2018. Il convient de prendre également en compte le calendrier retardé de la constitution du gouvernement allemand.

Il est donc proposé d'initier le processus des conventions démocratiques sur tout le territoire le 9 mai 2018, jour de la fête de l'Europe, pour aboutir au terme des débats en octobre 2018. Deux mois pourront être consacrés à la restitution, dans un esprit neutre et transparent. Une vaste discussion des thèmes européens ne peut qu'encourager les citoyens à s'investir dans la campagne pour les élections européennes et s'approprier les grands enjeux, qui se discutent à l'échelle du continent mais qui les concernent au quotidien.



## **SUMMARY OF THE REPORT**

This report has, at its basis, the ambition of contributing to the establishment of mechanisms for the organization of democratic conventions for the reshaping of the European Union, as set down by the President of the French Republic in his speech before Congress (the joint houses of Parliament), on July 3, 2017.

The sentiment of a democratic deficit felt by many European citizens and intermediary groups who were interviewed, as well as the recurrent association of the European Union with the notion of crisis, calls for the consideration of new ways of involving citizens in the European project. In order to hear the voices of all the actors, the working group interviewed a representative section of French civil society (business confederations, employees and farmers, student associations, trade unions, foundations, think tanks, the media, academics and territorial associations) as well as in the other member states. The process concerning democratic conventions can only have a real meaning if it is shared by a sufficient number of member states at the same time. The success of such conventions, organized at a state level and at a Union level, and what might distinguish them from previous attempts, implies changing scale and dimension.

Such conventions could be envisaged through several instruments depending on the targeted group.

First of all, a massive digital consultation could lead several million European citizens to be interviewed on the basis of a questionnaire with a limited number of questions. Amongst these questions there would be four which would be common to all the member states so as to discover concerns which are shared by all Europeans above and beyond the differences which can exist between governments. This common core is essential for an optimal feedback of the results.

At the same time, actual physical conventions would be organized. Such meetings of between one and two hours are necessary to allow the emergence of new ideas and to reestablish links between citizens at a local level. Such debates could be of a general nature and could be based on the digital consultation questionnaire. This would especially be the case for conventions organized and chaired by mayors, MPs or MEPs with the support of the local media.

Such conventions could also be sectoral. In this case, the idea would be to interview the professional specialists concerning their specific fields of activity related to Europe and to hear their opinions directly on the reform of European policies that they would wish. Thus farmers, employees, business people, cultural and sporting figures for example, could be interviewed during debates organized in numerous parts of the member state.

The common organization of such conventions should be based on an inter-state charter which could be signed at the same time as the meeting of the European Council. The member states which are willing could agree to a set of principles concerning the consultation of their citizens, as well as to the questions to be asked within the common core questionnaire for all of the member states. Nonetheless, in order to leave enough national latitude, member states would be able to add two or three open questions so as to ask their citizens about subjects which national authorities consider relevant.

To ensure the respect of this charter national steering committees would be set up in each of the participating member states. They would, in particular, be made up of parliamentarians and would make sure that the principles laid down in the charter are respected and would also be in charge of making a summary of the priorities which emerge from the democratic conventions and transforming them into coherent legal proposals. These could, in particular, include proposals made by the citizens who are the most critical of the Union so as to go beyond the circles of those who are already convinced or of the experts who are normally interviewed on such issues.

In addition to such transpartisan debates, the conventions could also be the place for the organization of events labelled “democratic conventions” which would be distinct from other events. Such concerts, festivals, literary or sporting events could, from an emotional point of view, help to fuel the notion of European citizenship. If the founding values of the European Union, such as peace, are no longer today enough to sufficiently explain the added value provided by it, especially for the younger generations, then the reaffirmation of European values could indeed be transmitted by such joyful and cultural events which would be approved by the steering committee.

The European feedback of such questions which is necessary to gain an overview of the structural priorities over the coming years, would go through a “Committee of Wise Persons”, made up, in particular, of representatives of the national committees and of the European institutions, which would guarantee a certain technical expertise and a form of neutrality in the handling of the results of the conventions.

All of these actions must take place in a timeframe which respects the deadlines of national elections, in particular those in Italy and in Hungary in early 2018. The delayed composition of the German government must also be taken into account.

It is thus proposed to begin the process of democratic conventions over all the territory on May 9, 2018, Europe Day, and to reach an end of the debates in October 2018. Two months would then be given over to summarizing the conclusions in a neutral and transpartisan spirit. A substantial debate on European questions can but encourage citizens to invest in the campaign for the European elections and to understand the major issues which are discussed at a continental level but which impact them on a daily basis.



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Alors que les États d'Europe connaissent un déficit démocratique que chacun d'entre nous s'accorde à constater, Monsieur le Président de la République Emmanuel Macron a, dès sa campagne présidentielle, intégré dans son programme la nécessité de mettre en œuvre des conventions démocratiques pour la refondation de l'Europe.

C'est en ce sens qu'un groupe de travail a été constitué au sein de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale avec pour mission de présenter les modalités que doivent adopter lesdites conventions pour atteindre cet objectif.

Ce groupe de travail, constitué d'un représentant de chaque groupe politique, a consulté environ 300 personnes lors de quelque quatre-vingts auditions. Des représentants de la société civile et politique ont été reçus : représentants de collectivités locales, universitaires, syndicats professionnels, syndicats étudiants, associations, fondations, *think tanks*.

Ces consultations ont été réalisées à Paris, Bruxelles, Budapest, Dublin, Berlin, Tallinn et Rome. En marge de la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), qui réunit l'ensemble des commissions affaires européennes de l'Union, plusieurs délégations parlementaires de différents États membres ont également été auditionnées.

Le constat est simple et partagé : le déficit démocratique européen résulte de la méconnaissance qu'ont les citoyens de l'Europe, d'une perception négative lorsqu'on évoque les institutions européennes et de l'absence de proximité entre ces dernières et les citoyens. Tous s'accordent à penser qu'il faut donner l'envie d'Europe aux citoyens et que ces derniers ne doivent plus être passifs face aux enjeux européens mais devenir de véritables acteurs.

Il est impératif que cette démarche soit transpartisane et interétatique :

- transpartisane : les conventions démocratiques doivent être déployées sur tout le territoire européen en dehors de tout clivage politique. Il s'agit d'une responsabilité politique qui engage tous les responsables politiques, au-delà de leurs appartenances particulières ;
- interétatique : il ne doit pas s'agir d'une initiative française. Les conventions démocratiques doivent être portées par une majorité, voire par tous les États membres.

Afin de rassembler ces États autour de cet objectif commun, l'adoption d'une Charte commune fixant les objectifs à atteindre, tout en permettant à chaque État d'en choisir les modalités, s'impose.

Il s'agit de tout mettre en œuvre pour que les États et les citoyens se réapproprient la belle idée d'une Union européenne et qu'elle soit perçue telle qu'elle est : l'Europe de la libre circulation, l'Europe de la croissance économique, l'Europe de la culture, l'Europe de la sécurité, l'Europe de la monnaie unique, l'Europe de la solidarité et aussi, naturellement, l'Europe de la paix.

Il est essentiel que les citoyens européens comprennent et défendent la force de l'Europe, telle que l'espéraient les Pères fondateurs. Pour cela, il n'est qu'une seule voie, si l'on reprend les termes du Président de la République : « la refondation d'une Europe souveraine, unie et démocratique. »

La volonté n'est pas d'imposer mais de proposer, de développer une méthode participative. Il est nécessaire d'ouvrir un processus de discussions avec et entre les États membres mais également avec et entre les citoyens.

Si l'objectif de ces conventions démocratiques est clair, qu'en est-il des instruments à déployer afin d'atteindre le but poursuivi ?

Les citoyens attendent beaucoup de l'Europe mais elle n'est plus assez lisible. Alors donnons tout leur sens aux conventions démocratiques afin qu'elles ne restent pas un simple concept abstrait, ni un simple gadget participatif !

Il ne doit pas s'agir d'un exercice partisan destiné à réformer les traités européens, mais l'expression d'une volonté de mobiliser les forces vives des nations et de l'Union toute entière.

Pour cela il faut changer de lieu et changer de moment, pour aller dans le quotidien du citoyen. Les conventions doivent être le moyen d'expliquer, échanger et partager avec les indécis et les réfractaires. La solution est d'utiliser l'éducation, la culture, le savoir... À l'image du programme européen le plus connu et le plus reconnu des citoyens, le programme Erasmus, les conventions doivent surmonter les incompréhensions entre citoyens des différents États membres.

Pour parler de l'Europe avec fierté, il est nécessaire de labelliser des événements « conventions démocratiques » : des concerts, des pièces de théâtres, des dégustations de produits, des mises à l'honneur d'ouvrages, de personnalités...

La méthode adoptée ne sera efficace que si tous les représentants de la société civile y prennent part pour définir valeurs et objectifs et pour exprimer ce qu'ils attendent de l'Europe. Cette large participation est l'une des conditions du succès des conventions démocratiques et viendra conforter leur aspect opérationnel.



Le déploiement des conventions démocratiques ne peut se faire sans une implication des médias, qui doivent se mobiliser : dédier des émissions populaires à l'Europe, aux côtés de nouvelles émissions consacrées à l'économie et à la politique européennes.

Formaliser les conventions démocratiques, c'est créer. C'est admettre ce qu'elles ne doivent pas être. C'est avoir l'ambition que les débats citoyens soient le socle utile et nécessaire des conventions démocratiques mais permettre d'aller au-delà.

La réussite des conventions démocratiques a pour corollaire une obligation de restitution. Ce rapport expose pourquoi et comment les citoyens doivent être informés des résultats des consultations, afin que leurs propositions soient prises en compte, sauf à créer de nouvelles frustrations ou à encourager les attitudes négatives vis-à-vis de l'Europe.

Cette démarche consiste finalement à créer un mouvement ascendant des citoyens vers les élus. Chaque élu se devra d'être un relais entre les différents acteurs, du local au national. Les associations, les syndicats, les universitaires devront être les facilitateurs des conventions démocratiques afin qu'elles soient des outils décentralisés permettant d'intégrer des communautés de personnes prédisposées à l'Europe, mais que l'on entend trop peu.

L'objectif demeure de mobiliser afin que l'engagement démocratique permette une réelle Union européenne des citoyens.



## I. DES CONVENTIONS DE REFONDATION : POUR UNE ADHÉSION DES CITOYENS AU PROJET EUROPÉEN

### A. L'EUROPE FACE AU DÉSINVESTISSEMENT POPULAIRE

Votre rapporteure et le président du groupe de travail ont particulièrement apprécié l'expression du négociateur en chef pour l'Union européenne sur le Brexit, M. Michel Barnier. Il ne faut pas avoir en France « l'Europe honteuse », « l'Europe qui rase les murs ».

Pourtant, l'évolution actuelle des institutions européennes et des débats les concernant amènent à faire le constat suivant : « Jamais sans doute la contradiction entre les logiques d'interdépendance et celles du repli national, voire du repli infranational, n'a été aussi forte (...) La contradiction s'est traduite par ce que nous avons qualifié d'« effondrement de la confiance » dans l'UE au niveau des opinions publiques. Cet effondrement, visible dans presque tous les pays membres de l'UE, nous amène à parler d'une véritable « remise en cause » de l'Europe. (...) la période qui s'est ouverte avec la « Grande Récession » a vu deux événements historiques majeurs venir brouiller l'horizon : d'une part, les conséquences en Europe du terrorisme international, de l'instabilité aux portes de l'Europe et de la « crise des réfugiés » ; d'autre part, le référendum britannique sur la sortie du Royaume-Uni de l'Europe, le Brexit, qui brise le tabou d'une Union européenne dont on ne peut sortir. »<sup>(1)</sup>.

#### 1. L'Europe de la « polycrise »

L'expression de « polycrise » est à attribuer au Président de l'actuelle Commission européenne Jean-Claude Juncker, qui n'avait pas hésité à baptiser sa Commission la « Commission de la dernière chance ». En effet, la faible mobilisation lors des élections européennes de 2014, sur laquelle nous reviendrons, s'est conjuguée à de nombreux phénomènes, qualifiés tous de crises.

En premier lieu, la crise économique a largement contribué à la défiance envers les institutions européennes. Si l'adage selon lequel l'Europe avance précisément dans les périodes de crise a pu se vérifier en matière institutionnelle, par l'introduction du « semestre européen »<sup>(2)</sup> et les avancées en matière

---

(1) Cautrès, Bruno. « Chapitre 11 - La remise en cause de l'Europe », *La démocratie de l'entre-soi*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017, pp. 163-178.

(2) *Le semestre européen constitue un calendrier décisionnel ayant désormais une dimension contraignante en matière de planification économique. Il structure notamment le dialogue entre la Commission européenne et les États membres et vise une coordination renforcée des politiques économiques et budgétaires.*

*Règlement UE n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) no 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.*

d'intégration du cadre financier<sup>(1)</sup>, la plupart des interlocuteurs de votre rapporteure et du président du groupe de travail ont insisté sur l'association désormais délétère des institutions à des politiques dites « d'austérité budgétaire ». La crise économique de 2008 s'est transformée en 2010 en crise des dettes souveraines, menaçant la cohésion même de la zone euro. Cette double crise a laissé des marques, parfois physiques, mais surtout psychologiques, au sein des populations les plus touchées par cette double dégradation de la conjoncture.

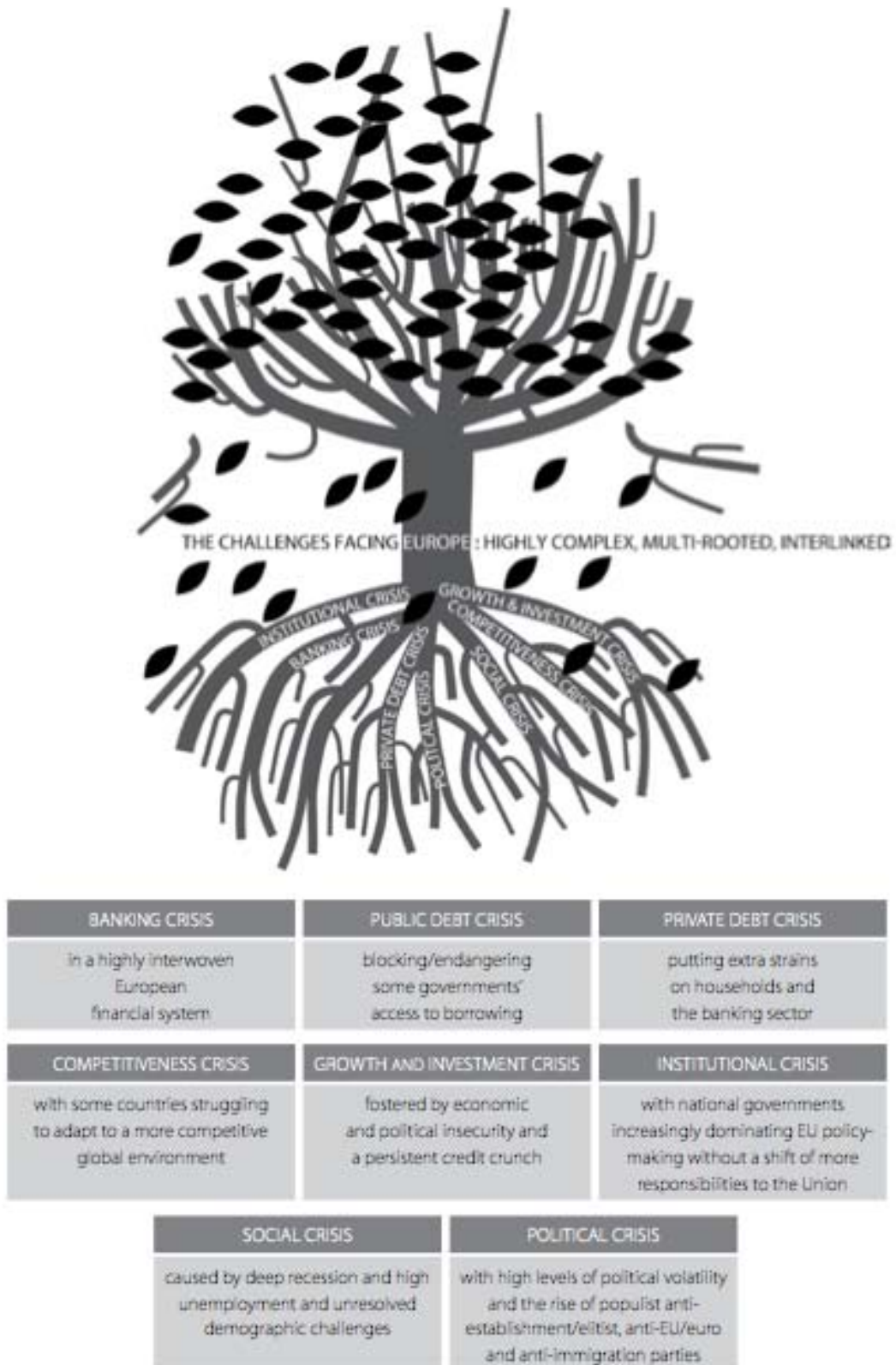
À ces premières crises se sont ajoutés d'autres phénomènes d'envergure, à l'instar des migrations du Proche et Moyen-Orient et de l'Afrique vers l'Union européenne. La gestion des flux de plusieurs millions de personnes, la difficile question de la répartition des réfugiés, de la réforme du système du droit d'asile au sein de l'Union européenne et le constat d'un nombre de 17 000 morts recensés entre 2011 et 2017 dans la Méditerranée, malgré, entre autres, l'opération Sophia, participent dans l'ensemble d'une deuxième crise existentielle pour l'Union.

Les conséquences de ces crises ont également entraîné des blocages institutionnels, l'émergence de courants populistes, voire, comme en a témoigné le Brexit, une menace pour l'existence même de l'Union européenne, qui ont formé un ensemble particulièrement tendu.

Or, l'une des caractéristiques essentielles de cette « polycrise » tient non seulement à l'accumulation des problématiques les unes avec les autres, mais également au fait qu'elles sont intrinsèquement liées et appellent une réponse globale et complexe, dont les nuances ne permettent souvent pas de tenir un discours simple et accessible. Le *think tank* « New Pact for Europe » rencontré à Bruxelles a démontré, ainsi qu'il apparaît ci-dessous, que les défis ne pouvaient être traités que par une action commune, en vertu de ce caractère éminemment imbriqué.

---

(1) Création notamment d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) et d'un mécanisme de résolution unique (MRU) dans le cadre de l'union bancaire.



Source : New Pact for Europe, « Towards a New Pact for Europe »

Si certains parlent désormais de « crisologie » européenne, il n'en demeure pas moins que de nombreux signaux attestent d'une forme de rejet populaire du projet européen à l'heure actuelle.

## **2. Les manifestations populaires de rejet du projet européen**

Le référendum du 23 juin 2016 sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne en a été la manifestation paroxystique. Mais la défiance envers les institutions, voire le rejet de l'Union, a pu transparaître dans de nombreux événements. On peut citer à titre d'exemple, la consultation nationale initiée par le gouvernement hongrois, ayant pour titre « Arrêtons Bruxelles », présentée à votre rapporteure comme l'action d'un peuple contre le dévoiement de la bonne répartition des compétences entre l'Union et les États membres, bien que ce peuple soit très attaché à son appartenance à l'Europe. Même dans des pays aussi europhiles que l'Irlande, où, selon les personnes rencontrées sur place, le taux d'adhésion au projet européen dépasse les 90 %, le Brexit a entraîné des questions sur la place de l'Irlande au sein de l'Union européenne, allant jusqu'à faire émerger marginalement la question d'un « Irexit », soit la sortie de l'Irlande de l'Union européenne. **De la place Syntagma d'Athènes où 25 000 personnes ont manifesté en 2012 lors du déplacement de la Chancelière d'Allemagne, Mme Merkel, aux manifestations en marge de la célébration du 70<sup>e</sup> anniversaire du Traité de Rome « contre la tyrannie de Bruxelles », l'espace public a été symboliquement occupé pour montrer l'hostilité des citoyens à la forme actuelle de l'Union européenne.**

Par ailleurs, de nombreuses personnes auditionnées se sont fait le relais de l'hostilité des membres de leur organisation à l'Union européenne, à l'heure actuelle. Les représentants de Force Ouvrière, par exemple, ont déploré le fait que, en dépit de la diversité des supports utilisés, il est de plus en plus difficile de parler de l'Union avec les salariés. Ils ont par conséquent fait part de la difficulté qu'ils auraient à participer à l'organisation des conventions dans ces conditions. De la même manière, le représentant de la CGT a exprimé le sentiment d'un « malaise autour de la construction européenne » et son impression d'être constamment au bord du gouffre. La complexité des processus tels que le semestre européen et du langage des textes communautaires ne participerait pas, pour lui, à une acclimatation facile des salariés au regard des enjeux européens. Enfin, il a plus largement reproché à la Commission européenne une communication défailante, notamment sur la question du déficit public, alors que l'ensemble des gouvernements nationaux faisait des efforts de sobriété budgétaire. Ces réticences ont été partagées par le représentant de la CFTC, qui a critiqué la différence entre les discours promettant une Europe qui protège et la réalité d'une « Europe de la concurrence », qui entraîne la frustration de salariés, « qui ne se sentent ni compris, ni même écoutés. » Les représentants de la CFDT, qui se sont présentés comme un syndicat dont l'engagement européen était au cœur de leur identité, n'ont pas souhaité non plus s'engager dans la participation des conventions

démocratiques, notamment en raison de l'hostilité de leurs membres à ces questions.

Cette hostilité a également pu s'exprimer au sein des dialogues citoyens organisés par la Commission européenne. Mme Pauline Rouch, membre du cabinet du Président de la Commission européenne, a ainsi expliqué que la première réaction d'un public pourtant conquis par le projet européen était de contester la répartition actuelle des compétences et de s'exprimer en faveur d'une renationalisation de certaines d'entre elles. Cette attitude est d'autant plus paradoxale que, selon M. Laquière, professeur agrégé de droit public, spécialiste des questions d'association des citoyens au projet européen, les questions régaliennes, telles que la lutte contre le terrorisme ou la gestion des migrations, n'avaient jamais entretenu autant de demandes d'action européenne. Cela s'explique en partie, selon lui, par la légitimité composite de l'Union européenne. Fondée à la fois sur la légitimité de la Commission européenne, gardienne des traités et chargée de promouvoir l'intérêt général européen, mais aussi sur la légitimité démocratique du Parlement européen et des gouvernements réunis au sein du Conseil, l'Union européenne ne s'explique que difficilement. Les lieux de pouvoir et de prise de décision peuvent sembler rapidement obscurs. Pour M. Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman, le mécontentement des citoyens tient à deux choses :

- la faible communication des gouvernements nationaux sur les questions européennes ;
- la difficile compréhension d'une « démocratie à deux étages », partagée entre les États membres et les organes fédéraux

L'indifférence ou le rejet de l'Union européenne, s'ils ne peuvent se réduire entièrement à une simple méconnaissance, prospèrent toutefois sur de nombreuses incompréhensions. **C'est en ce sens qu'il convient de promouvoir une forme de pédagogie européenne**, comme il sera vu ci-dessous. La méconnaissance de l'Union européenne a également partie liée avec l'absence d'incarnation de cet objet politique mal identifié.

### **3. Les expériences précédentes, malgré leur qualité, n'ont pas réussi à mobiliser suffisamment les citoyens**

Les deux dernières décennies ont été le témoin de nombreuses expériences menées au titre de l'écoute de la parole citoyenne dans un cadre approchant celui des conventions démocratiques. M. Dastoli, représentant du Mouvement Européen, a par exemple rappelé que la Convention pour l'établissement d'une Constitution européenne a été précédée par de nombreux débats, auxquels s'était associé le Mouvement européen. Plus de cent réunions avaient été organisées dans toute l'Europe et la charte élaborée à la fin de celles-ci avait permis d'initier les travaux de la Convention elle-même.

Auparavant, le Dialogue National pour l'Europe avait été lancé en France en 1996, sous l'égide de Michel Barnier, alors Secrétaire d'État aux Affaires européennes. « Opération gouvernementale d'envergure dotée d'un budget de 40 millions de francs, le Dialogue consiste concrètement en l'organisation ou le financement dans les vingt-deux régions métropolitaines et les DOM-TOM de manifestations liées à l'Europe (conférences, débats, échanges, événements sportifs ou festifs, etc.). Un label, celui du "Dialogue national pour l'Europe", est ainsi accordé à ces manifestations européennes par des structures ad hoc, les "Comités régionaux du Dialogue", composés des services préfectoraux, des Conseils régionaux, des élus locaux et des "forces vives" issues de la "société civile" (réseaux consulaires, associatifs, médiatiques, universitaires et scolaires). Le but du DNE est ainsi triple : informer les Français sur les questions européennes, recueillir leurs espoirs et leurs craintes face à l'intégration communautaire et en dégager des perspectives sur la place de la France en Europe <sup>(1)</sup>. »

Les enjeux auxquels voulaient s'attaquer ces dialogues citoyens ne sont pas si différents de ceux auxquels le processus des conventions démocratiques souhaite répondre : une absence de sens, alimenté par un manque de participation des citoyens. De plus, outre l'association de la société civile, la campagne informationnelle devait être, dans l'idée de ses promoteurs, une démarche transpartisane déconnectée de toute échéance électorale à venir. Enfin, pour éviter ce qui était encore perçu comme un traumatisme lié à la campagne sur le traité de Maastricht, il s'agissait d'orienter les débats sur l'apport de l'Union européenne au quotidien et de toucher les plus jeunes.

Sur les 1 402 événements qui ont eu lieu entre septembre 1996 et le 9 mai 1997 dans toutes les régions, le modèle des conférences-débats est resté largement dominant avec 64 % des manifestations. Puis venaient les expositions (9 %), les opérations de jumelage (6 %), les séminaires de formation ou les événements de nature professionnelle (5 %), les événements artistiques (4 %), les kermesses ou fêtes (2 %), les forums régionaux (2 %), les assemblées générales d'associations ou d'autres organisations (2 %) et les concours sur le thème de l'Europe (2 %).

Les analyses du CEVIPOF expliquent l'échec partiel de ces Dialogues par des filtres organisationnels et des difficultés sociologiques, ainsi que par l'inadaptation de l'appareil étatique face aux questions européennes. De plus, une grande partie de la campagne s'est appuyée sur le réseau préfectoral pour organiser des conférences après lesquelles les citoyens n'avaient que peu de possibilité de participer aux restitutions.

Il a existé par ailleurs de nombreuses formes d'association des citoyens au projet européen, par le biais tant d'enquêtes quantitatives que de sondages délibératifs, destinés à faire « remonter » les idées des citoyens en amont des prises de décision, et ce depuis plus de quarante ans.

---

(1) « L'enjeu européen en France aujourd'hui », dans le Cahier du CEVIPOF, n°19, 1998.



Type d'instrument	Date création	Commanditaires	Régularité / nombre d'enquêtes*	Groupe cible
Enquêtes quantitatives: <i>Eurobaromètres standards</i> (EB)	1973	Direction Générale (DG) Communication	Deux fois par an / 86	Individus de 15 ans et + de tous les États membres et des États candidats
Enquêtes quantitatives: <i>Eurobaromètres spéciaux</i> (EBS)	1975	Différentes DGs de la Commission et Parlement européen	Irrégulières mais fréquentes / 452	Variable - La plupart du temps individus de 15 ans et + de l'ensemble des États membres et de certains pays partenaires
Enquêtes quantitatives: <i>Eurobaromètres flash</i> (EBF)	1987	Différentes DGs de la Commission et Parlement européen	Irrégulières mais fréquentes / 446	Variable - Différents groupes cibles ou individus de 15 ans et + de l'ensemble des États membres
Enquêtes qualitatives: <i>Eurobaromètres qualitatifs</i> (EBQ)	1992	Différentes DGs de la Commission et Parlement européen	Irrégulières / 34	Différents groupes cibles selon le sujet de l'enquête. Peut ne concerner que quelques pays ou l'ensemble des États membres, voire certains pays candidats
Enquêtes quantitatives: <i>Europinion, European Continuous Tracking Survey</i> (CTS)	1994**	DG Communication	Plutôt régulières*** / 14	Citoyens de tous les États membres
Conférences citoyennes ou de consensus	2005	Fondations, universités, instituts, organisations européennes, etc.	Irrégulières / 5	Différents groupes cibles de citoyens dans plusieurs ou tous les États membres
Enquêtes quantitatives: <i>Parlemètre</i>	2007	Parlement européen	Une fois par an / 10	Individus de 15 ans et + de tous les États membres
Sondages délibératifs*	2007	Think tank, Universités	Irréguliers / 2	Citoyens de tous les États membres
Consultations de citoyens	2007	Organisations indépendantes européennes, réseau de centres scientifiques et de musées, etc.	Irrégulières / 4	Citoyens de plusieurs ou tous les États membres
<i>Initiative Citoyenne Européenne</i>	2012	« Comités de citoyens »	Irrégulières / 39	Individus ayant le droit de vote dans un des États membres de l'UE

Source : *Panorama des instruments de la fabrique de l'opinion publique européenne (1973-2016)* <sup>(1)</sup>

En parallèle des dialogues nationaux avaient également été institués, dans le cadre du Plan D de la Commission européenne (Démocratie, Dialogue et Débat), à partir d'octobre 2005 par la Commission européenne, diverses initiatives destinées à associer les citoyens au projet européen.

Ces instruments n'ont toutefois pas permis de faire émerger une opinion publique européenne matérialisée dans le vote.

(1) Belot, Céline, Laurie Boussaguet, et Charlotte Halpern. « La fabrique d'une opinion publique européenne. Sélection, usages et effets des instruments », *Politique européenne*, vol. 54, n° 4, 2016, pp. 84-125.

#### 4. Un symbole : les élections européennes

Le désinvestissement citoyen n'est sans doute jamais plus criant qu'en matière d'élections européennes, lesquelles deviennent progressivement un marronnier du thème de l'abstention. Pourtant, l'élection des parlementaires européens au suffrage universel direct, depuis 1979, participe de la volonté, selon le rapport Vedel qui a précédé la mise en œuvre des élections, « de créer une relation directe entre le système institutionnel européen et les citoyens <sup>(1)</sup>. » Ce lien s'est toutefois progressivement détendu, comme le montre la diminution tendancielle du taux de participation aux élections européennes.

Date	Abstention
25 mai 2014	56,5 %
7 juin 2009	59,37 %
13 juin 2004	57,21 %
13 juin 1999	53,24 %
12 juin 1994	47,29 %
10 juin 1989	51,2 %
17 juin 1984	43,28 %
12 juin 1979	39,29 %

Il existe de nombreux facteurs à cette sclérose progressive du scrutin européen, et qui ne datent pas de la dernière décennie de crises : « il est possible de considérer la période allant de la ratification du traité de Maastricht en 1992 au rejet du projet de Constitution pour l'Europe en 2005 comme un même cycle politique, marqué par l'affirmation de la distance entre une partie croissante de l'opinion publique et des élites européennes <sup>(2)</sup>. » Une analyse sociologique tend en effet à prouver que les personnes les mieux éduquées et formées, ainsi que les plus mobiles, étaient naturellement davantage pro-européennes. Il existe d'autres facteurs structurels, sur lesquels l'Assemblée nationale aura prochainement à se pencher : « les scrutins, comme l'ensemble de la construction européenne, s'appuient sur les États membres, parce que les membres de l'UE sont des États avant d'être, et de manière indirecte, par le système de démocratie représentative,

---

(1) Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen du 25 mars 1972.

(2) Chabanet Didier, Filipe Anacleto Nelson, St-Arnault Maxime et al., « Le thème de la crise ou des chrysanthèmes pour l'Europe ? », Politique européenne, 2015/4 (N° 50), p. 100-119.

des populations. Cette situation n'est évidemment pas de nature à inciter les citoyens, en particulier les plus réticents, à dépasser le cadre national <sup>(1)</sup>. »

Or, précisément, « les taux d'abstention aux élections européennes et la montée des euroscepticisms justifient le développement systématique d'autres modes de recours au citoyen <sup>(2)</sup>. »

## **B. « UN SOUFFLE NOUVEAU DANS LES VOILES DU PROJET EUROPÉEN »**

De nombreux indicateurs montrent qu'il existe une forme de renouveau européen depuis 2016. Loin de fissurer l'opinion publique quant à l'intérêt de rester au sein de l'Union européenne, le Brexit a constitué une forme de choc de réalité. Ainsi, selon l'enquête Eurobaromètre Standard 87<sup>(3)</sup> réalisée en mai 2017, 68 % des personnes interrogées se sentent citoyens européens et 56 % se déclarent optimistes pour l'avenir de l'Union.

### **1. Les élections de 2017**

Les élections présidentielles de mai 2017 et législatives de juin 2017 en France l'ont prouvé : il est possible de gagner des élections sur un projet résolument pro-européen. Mais le reflux du populisme s'est également senti lors d'autres élections au sein de l'Union. Ainsi, aux Pays-Bas, le succès annoncé du PVV de Geert Wilders lors des élections législatives du 15 mars 2017 s'est heurté au maintien du parti VVD de Mark Rutte. C'est ce qui a permis à Jean-Claude Juncker de conclure son discours sur l'état de l'Union de 2017 par l'idée suivante : « larguons les amarres. « Leinen los », comme disent les Allemands. Mettons les voiles et profitons des vents favorables ». C'est dans cet esprit que la démarche des conventions démocratiques doit s'inscrire, et ce pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, la consultation des citoyens, libérée des enjeux électoraux nationaux, doit se faire dans un contexte apaisé, où les questions de long terme peuvent être abordées sans que les crises les plus récentes n'obscurcissent les jugements et ne paralysent les discussions ;
- ensuite, les élections de 2017 n'ont pas toutes abouti à des succès pour les formations politiques pro-européennes. Les élections allemandes, qui ont vu l'entrée pour la première fois de plus de 90 députés du parti Alternativ für Deutschland (AFD) au Bundestag, autrichienne et tchèque, sont grosses d'inquiétudes potentielles pour l'avenir. Elles relaient également avec force des voix qu'il convient d'intégrer dans les débats pour éclairer le choix des

---

(1) Rouet Gilles, « Peurs et espoirs au sein de l'espace européen », Hermès, La Revue, 2017/1 (n° 77), p. 179-190.

(2) Belot, Céline, Laurie Boussaguet, et Charlotte Halpern. « La fabrique d'une opinion publique européenne. Sélection, usages et effets des instruments », Politique européenne, vol. 54, no. 4, 2016, pp. 84-125.

(3) Eurobaromètre Standard 87, Printemps 2017, L'opinion publique dans l'Union européenne.

électeurs en vue des élections européennes de 2019 et respecter la nécessité d'avoir une controverse sur ce que doit être l'avenir de l'Union européenne.

**Le moment est donc idéalement choisi pour faire progresser l'agenda décrit par le Président de la République**, dans son discours à l'Université de la Sorbonne : « C'est pourquoi, si nous voulons avancer à nouveau, je souhaite que nous passions par des conventions démocratiques qui feront partie intégrante de la refondation européenne. Je souhaite qu'une fois que nous aurons défini des termes simples d'une feuille de route partagée par les principaux gouvernements qui seront prêts à aller dans ce sens, nous puissions, pendant six mois, l'année prochaine, 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. » <sup>(1)</sup>

Cela est d'autant plus vrai que ce nouveau souffle n'a pas été uniquement le fait d'élections politiques, mais aussi de mobilisations, à l'instar de l'association « Pulse of Europe ». Ses représentants à Berlin ont expliqué que cette dernière est née du dépit lié au résultat des élections américaines et au référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Or, *Pulse of Europe* représente précisément le type de projet européen associant les citoyens dont votre rapporteure et le président du groupe de travail estiment qu'ils pourraient être utilement associés aux conventions démocratiques.

## **2. Un projet européen associant les citoyens**

L'Union européenne a été largement critiquée dans les campagnes politiques précédentes sur plusieurs aspects. Construction technocratique déconnectée de la vie des citoyens européens, l'Union serait par essence anti-démocratique.

L'Union européenne est largement comprise aujourd'hui comme une forme de « machine rationnelle » destinée à produire du consensus et être aussi inclusive que possible. Quoique la forme institutionnelle de l'Union européenne, et notamment la procédure législative ordinaire, soit sans équivalent dans le monde pour une organisation internationale, l'Europe paraît encore trop souvent comme une structure uniquement rationnelle. La complexité des modes de décision et la difficulté d'identifier l'origine du pouvoir aboutissent à une absence d'incarnation que la plupart des personnes auditionnées ont déplorée. Pourtant, la Commission européenne a, de longue date, pris en compte le problème de déficit démocratique, puisque déjà en 2001, dans un Livre Blanc, elle affirmait : « Il est nécessaire de réformer la gouvernance européenne afin de rapprocher les citoyens des institutions européennes (...) la légitimité de l'Union européenne est aujourd'hui une question de participation des citoyens <sup>(2)</sup> ».

---

(1) Discours du Président de la République. Initiative pour l'Europe. 26 septembre 2017.

(2) Communication de la Commission, du 25 juillet 2001, « Gouvernance européenne – Un livre blanc » [COM(2001) 428 final – Journal officiel, C 287 du 12.10.2001].

M. Giuliani, Président de la fondation Robert Schuman, estime que l'Union européenne ne peut plus progresser comme avant : « cette structure plus intergouvernementale que ne peuvent l'espérer les tenants de l'Europe des nations et plus fédérale que ne pouvaient l'espérer les Pères fondateurs, doit désormais progresser par l'exemple. Les acteurs de bonne volonté s'associent sur des politiques régaliennes, à l'instar de la coopération structurée en matière de défense. »

La réduction de l'écart entre les citoyens et l'Union européenne passe donc d'abord par la nécessité d'incarner l'Europe au-delà des arguments traditionnels qu'utilisent habituellement les défenseurs de l'idée européenne. Ainsi que le représentant de la FAGE l'expliquait, l'Europe des pères fondateurs n'est pas l'image qui parle le plus aux jeunes aujourd'hui, et tout n'est donc pas réductible aux apports historiques de l'Union, aussi cruciaux fussent-ils. Le Président de la Commission Jean-Claude Juncker a pu l'exprimer également dans son discours pour l'anniversaire du traité de Maastricht : « nous ne pouvons pas expliquer le projet européen simplement en regardant en arrière, nous voulons convaincre les jeunes que l'Union est indispensable aujourd'hui et nous devons expliquer l'histoire de l'Europe en la mettant en perspective : qu'est-ce que l'Europe aujourd'hui et que sera l'Europe demain ? <sup>(1)</sup> »

Votre rapporteure partage l'idée selon laquelle le processus des conventions démocratiques est crucial pour relancer de manière globale la discussion entre les citoyens et les institutions européennes. Mais ce processus ne peut s'arrêter à la période d'environ six à huit mois pendant lesquels doivent se tenir les conventions. Au-delà de la nécessaire implication des citoyens au stade de la restitution, comme il sera vu plus bas, la participation des citoyens au projet européen réclame de la continuité, en vue d'une Europe plus participative. C'est en ce sens que le projet d'un *nouveau pacte pour l'Europe*, tel qu'il a été présenté par le *think tank* « *New Pact for Europe* », apparaît intéressant, dans sa troisième dimension, celle d'une Europe participative.

---

(1) *Speech by European Commission President Jean-Claude Juncker at the 25<sup>th</sup> Anniversary of the Maastricht Treaty: "EU and Me".*

### **Une Europe participative selon « New Pact for Europe »**

La stratégie d'un nouveau pacte européen viserait deux objectifs ;

- **améliorer la responsabilité de l'Union**, en créant des fora pour une discussion franche et transnationale entre les citoyens et les institutions, afin que le contenu proposé par les citoyens soit véritablement incorporé dans le processus normatif européen. Cette action passerait également par la création de plateformes européennes permettant de discuter des sujets les plus importants, à destination des ONG, des associations de citoyens, des experts, etc ;

- **permettre une plus grande expérimentation de l'Europe**. Cet objectif concerne bien évidemment les jeunes en premier lieu, par le biais d'Erasmus, mais aussi, sur des schémas comparables au programme Leonardo <sup>(1)</sup>, encourager à plus d'échanges transnationaux dans le cadre de la formation continue.

### **3. A contrario, l'échec des scénarios alternatifs**

Il ressort tant des consultations nationales, de type Eurobaromètre, que du sentiment général des auditions, que, paradoxalement, le Brexit a forgé un sentiment supplémentaire d'appartenance à l'Union européenne. Cela a manifestement été le cas en Irlande, pays dans lequel les conséquences concrètes du Brexit sont immédiatement appréhensibles, mais ce mouvement d'adhésion renouvelé s'est senti dans la plupart des pays dans lesquels des déplacements ont été effectués. Les citoyens européens ne souhaitent pas quitter l'Union européenne. Le débat ne se situe plus entre les pro et les anti-européens, mais porte sur la forme de l'Europe qui est recherchée.

## **C. DES CONVENTIONS DÉMOCRATIQUES POUR RENOUVELER LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE**

### **1. Une citoyenneté inscrite dans les traités**

La citoyenneté européenne n'est plus une idée neuve. Si l'existence d'une identité européenne continue de faire débat dans la doctrine, la citoyenneté européenne est inscrite au plus haut niveau de l'ordonnancement juridique et produit des effets concrets depuis sa consécration dans le traité de Maastricht

---

(1) *Leonardo da Vinci est un programme mis en place par l'Union Européenne ayant pour but la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle en Europe. Le programme est ouvert à l'ensemble des pays de l'Union Européenne auxquels il faut ajouter l'Islande, la Suisse, le Liechtenstein la Norvège et la Turquie. Concrètement, il permet à de nombreux étudiants et apprentis chaque année de partir faire un stage dans une entreprise étrangère, pour une durée maximale d'un an, tout en percevant une bourse d'aides de la part de l'Union Européenne.*

de 1992. L'article 2 du TUE <sup>(1)</sup> (Traité sur l'Union européenne) affirme un certain nombre de valeurs fondatrices pour l'ensemble des parties contractantes au traité et qui doivent inspirer l'ensemble des politiques publiques européennes. L'ensemble du TUE est plus explicite encore, puisque les États membres signataires se déclarent « résolus à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leurs pays » et les droits que les citoyens tirent de l'appartenance de leur État à l'Union européenne sont affirmés à plusieurs reprises. Ainsi, « l'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes » <sup>(2)</sup> et « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens <sup>(3)</sup>. »

La citoyenneté européenne est définie, symboliquement, à l'article 9 du TUE, soit le premier article qui traite des dispositions relatives aux principes démocratiques. L'Union européenne est ainsi la seule organisation internationale à consacrer l'existence d'une citoyenneté qui lui soit propre, fondée sur des valeurs partagées par l'ensemble des États membres mais dont les individus tirent des droits spécifiques. Dès lors, « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. » Toutefois, votre rapporteure tient à souligner un aspect crucial de la citoyenneté européenne, tel qu'il doit irriguer les conventions démocratiques : « la citoyenneté européenne s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas <sup>(4)</sup>. » Les principes de subsidiarité et de proportionnalité, la place des États membres dans les procédures de décision européennes, contribuent ensemble à assurer le respect de la diversité nationale au sein de l'Union.

Pour autant, de nombreux citoyens peinent encore à appréhender pleinement leur citoyenneté européenne. Ainsi, d'après l'Eurobaromètre publié fin 2016, 8 % des sondés se considèrent plus européens que nationaux, 90 % plus nationaux qu'européens. La nationalité prévaut donc très largement, partout, alors que plus 60 % des sondés se déclarent « attachés » à l'Europe, que 67 % se « sentent » citoyen de l'Union européenne. « De plus, la citoyenneté européenne est incomplète, elle n'intègre notamment pas de devoirs, est accordée automatiquement et dans un cadre national. Cette citoyenneté n'a pas d'autonomie par rapport aux citoyennetés nationales : ce n'est, en définitive, qu'un statut complémentaire <sup>(5)</sup>. »

---

(1) « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

(2) Article 3 alinéa 2 du TUE.

(3) Article 3 alinéa 5 du TUE.

(4) Article 9 du TUE.

(5) Rouet Gilles, « Peurs et espoirs au sein de l'espace européen », Hermès, La Revue, 2017/1 (n° 77), p. 179-190.

## **2. Une citoyenneté qui n'est en rien exclusive du maintien des identités nationales**

Les questions de citoyenneté européenne et nationale font, malgré l'articulation exposée ci-dessus, encore souvent l'objet de réflexions, voire de débats politiques engagés. Ces questions ne datent pas d'hier, puisque déjà, à l'aube de la présidence française du Conseil, M. Lamassoure prévoyait que « le droit de la nationalité va devenir irrésistiblement un sujet de conversation, puis de discussion, puis de négociation entre les Vingt-sept. En quoi la citoyenneté européenne diffère-t-elle de l'addition des 27 nationalités, sans en être une 28<sup>e</sup> ? Pouvons-nous nous mettre d'accord sur une liste commune des droits liés à la résidence et des droits liés à la personne ? » <sup>(1)</sup>

Pour M. Giuliani, la procédure législative nationale devrait refléter plus souvent l'origine européenne d'un grand nombre de textes. Les travaux des commissions des Affaires européennes, mais aussi la présentation des projets de loi à la sortie du Conseil des ministres, devraient mentionner plus souvent l'origine européenne d'un grand nombre de normes. Il s'agirait de montrer, par une communication générale, qu'il est possible de parler de l'Union européenne de parler de manière simple, « à condition de ne pas laisser l'Union uniquement aux diplomates ». La question du glyphosate, par exemple, montre qu'il est possible de tenir des débats citoyens sur les questions européennes. Il déplore toutefois que les médias abordent ces débats sous l'angle des victoires ou des défaites nationales.

Ainsi que l'ont rappelé les débats récents relatifs à la présence des symboles européens au cœur des institutions démocratiques françaises et la résolution votée à ce sujet <sup>(2)</sup>, la citoyenneté européenne ne doit nullement se substituer à la nationalité française ou des autres États membres. Le sentiment d'appartenance européen doit rappeler avant tout aux citoyens européens les valeurs qui les unissent. C'est ce qui fait la pertinence de l'une des questions qu'il est proposé de poser lors des conventions démocratiques.

---

(1) 8 juin 2008, Alain Lamassoure : « Le citoyen et l'application du droit communautaire ». Rapport au Président de la République.

(2) Résolution n°364 visant à promouvoir les symboles de l'Union européenne.



## II. DES CONVENTIONS EUROPÉENNES : ASSOCIER LE PLUS GRAND NOMBRE D'EUROPÉENS

Le projet de refondation européenne est un projet ambitieux, dès lors qu'il fixe un cap pour la décennie à venir, sans négliger les instruments qui doivent permettre d'atteindre les objectifs. Or, un tel programme ne peut que se décliner qu'avec le plus grand nombre possible de nos partenaires européens. Seule une feuille de route commune peut permettre de faire émerger véritablement les priorités politiques de l'ensemble des peuples européens, qui sont tous appelés à connaître de la politique décidée avec le futur Parlement européen, élu en 2019.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteure et le président du groupe de travail ont entamé une série de déplacements leur permettant d'avoir un panorama aussi fidèle que possible des initiatives déjà prises en matière de conventions et d'évaluer dans quelle mesure nos partenaires seraient prêts à s'engager avec la France pour l'organisation simultanée de conventions démocratiques. Si les résultats de ces rencontres sont déclinés plus bas, **il est apparu que la grande majorité de nos partenaires, que ce soit au niveau de ce qu'il est convenu d'appeler la société civile (syndicats, fédérations étudiantes, universités, organisations non-gouvernementales, mouvements pro-européens) ou des autorités publiques sont favorables à la mise en œuvre desdites conventions.** La rencontre avec des parlementaires dans tous ces pays a contribué au sentiment que les parlements nationaux ont également toute leur place dans ce processus, d'autant que nombre d'entre eux ont déjà une expérience dans la consultation des citoyens sur les questions européennes. Cet ensemble de volonté commune est source d'un grand espoir pour la tenue à une grande échelle de conventions.

### A. LES CONSULTATIONS POPULAIRES EN EUROPE

#### 1. L'Allemagne

Votre rapporteure et le président du groupe de travail ont pu constater lors de leur déplacement à Berlin qu'il existait, à l'instar de l'Irlande, une solide, quoique récente, tradition de débats citoyens, organisés en grande partie par l'Auswärtiges Amt (AA), le ministère des Affaires étrangères allemand. Ce cycle de débats « Welches Europa wollen wir ? », soit « Quelle Europe voulons-nous ? », se structurait autour d'échanges entre les diplomates et les citoyens sur le futur de l'Union européenne. D'une manière assez proche de ce qui avait été exposé par le représentant de l'Association des Maires de France, ces débats s'appuient sur la collaboration des médias locaux avec un diplomate chargé d'animer le débat pendant 90 minutes devant un public intéressé. Les intervenants eux-mêmes de niveau ministériel sont invités à partager leur expérience des questions européennes afin de livrer une vision aussi « authentique » que possible de la réalité de l'Europe.

Inspirée des « *town hall meetings* » américains, la grande partie du débat consiste en des échanges entre le public et le participant. L'interaction tient notamment au fait que l'assistance est invitée à répondre individuellement à une question ouverte telle que « l'Union européenne devrait... » L'intérêt de ces débats tient en premier lieu à leur coût modéré, puisque le budget moyen est de 2 000 à 3 000 euros. D'autre part, ils peuvent déjà représenter une forme de succès, puisque 48 événements ont eu lieu dans l'ensemble au printemps 2017 et le ministère estime qu'environ 3 000 personnes ont participé à ces manifestations, tandis que ce sont trois millions de personnes qui auraient été touchées par l'écho de celles-ci.

La restitution, enfin, associe différents supports. Le but étant de récolter l'ambiance et l'atmosphère allemande quant à l'Union européenne, des citations de participants ont ensuite été utilisées dans des clips vidéo du ministère. D'autre part, des ateliers réunissant un groupe aussi représentatif que possible de citoyens ont été tenus à Berlin pour formuler des propositions plus concrètes sur l'avenir de l'Europe. Des idées ont déjà été formulées, telles que la mise en place d'« ambassadeurs européens » dans les écoles, à savoir des élèves en charge de promouvoir le débat européen dans leurs classes.

Il n'en demeure pas moins que ces manifestations peinent à attirer un public jeune, voire à dépasser le traditionnel cercle des convaincus de l'Europe.

Votre rapporteure et le président du groupe de travail ont eu l'occasion d'apprécier d'autres initiatives au cours de leur déplacement à Berlin, et avant tout celles de l'association « *Pulse of Europe* ». Née dans le contexte particulier du Brexit, cette association a commencé, il y a près d'un an et demi, à tenir des conventions spontanées sur les grandes places des villes allemandes. Issu d'abord de Francfort, ce mouvement a essaimé, de telle sorte que, de manière assez inattendue, un grand nombre de citoyens, d'abord allemands, puis européens, y ont participé. Sans relayer une expression politique particulière, sinon de parler positivement de l'Europe à chaque fois que cela était possible, ce mouvement de citoyens a pu concerner, lors de son pic d'activité précédant les élections présidentielles en France, 130 villes dans 20 États, dont 4 à 5 en France. Cette expérience a permis aux représentants de *Pulse of Europe* de voir comment associer des citoyens issus de tous les horizons, malgré une certaine forme de surreprésentation des personnes âgées, qui s'engagent ensemble non seulement contre le populisme mais aussi pour une meilleure connaissance interculturelle entre les citoyens européens. Pour eux, il devait s'agir « d'une forme de catalyseur d'une société civile européenne ».

Le succès de ces conventions est lié à plusieurs paramètres. Le premier d'entre eux relève de la régularité avec laquelle les rencontres entre citoyens se sont tenues. Elles avaient toujours lieu à l'extérieur, si possible dans des endroits symboliques tels que les places, et toujours au même moment. À Berlin, les réunions avaient donc toujours lieu à Gendarmenmarkt, à 14 heures le dimanche. Cela a permis de rassembler près de 7 500 personnes à la veille du second tour des

élections présidentielles françaises, qui étaient le thème spécifique de la réunion de ce jour-là. **Votre rapporteure et le président du groupe de travail tiennent à témoigner de leur stupéfaction et de leur émotion face à la mobilisation de ces citoyens pour une élection dans un autre État membre.** Au total ce sont 100 000 personnes qui ont participé à ce genre de réunion pendant un an.

Les représentants de *Pulse of Europe* ont enfin vanté la nécessité de tenir des conventions physiques, plus à même selon eux de recréer des liens entre les citoyens nationaux, y compris en ce qui concerne les questions européennes. De plus, l'indépendance des modérateurs ou des organisateurs par rapport à un agenda politique ou gouvernemental serait également l'une des conditions du succès, y compris par rapport aux institutions européennes. L'indépendance financière était garantie pour *Pulse of Europe* aux financements privés qui ont pu être mobilisés. Enfin, la tenue de débats ouverts en présence de représentants des autorités chargées de traduire les propositions en termes juridiques, tels que des parlementaires ou des membres du gouvernement, assure à l'ensemble une restitution qui évite la frustration des citoyens.

La proximité du concept de conventions démocratiques avec leur propre organisation les a donc amenés à proposer prochainement, lors d'une réunion de l'ensemble des comités qui forment l'association à Luxembourg, de participer à l'organisation des conventions.

Les discussions avec les autorités allemandes, à l'instar de M. Uwe Corsepius, conseiller de la Chancellerie sur les questions européennes, ont permis de faire apparaître un certain intérêt, mâtiné toutefois de nombreuses interrogations. En effet, compte tenu de la situation politique au moment de l'écriture du rapport, la possibilité pour l'Allemagne de tenir les conventions au même moment que la France et les autres États membres pourrait impliquer un démarrage à la fin du premier semestre 2018, voire en septembre. D'autre part, en vertu des expériences précédentes menées en Allemagne, M. Corsepius a prévenu de la difficulté d'intéresser les citoyens aux questions européennes sur une longue durée. Si ces questions ont été au centre de l'attention pendant la présidence allemande de l'Union européenne, par exemple, et que des débats citoyens avaient été organisés à ce moment-là, il demeure que la moindre attention médiatique a conduit à une forme d'anonymisation du sujet. Par ailleurs, toute initiative gouvernementale en matière d'organisation des conventions démocratiques pourrait apparaître comme une forme de propagande du parti majoritaire, tandis que, pour M. Corsepius, l'organisation de telles conventions par des ONG ou des associations entraînerait au contraire un risque de détournement au profit de thématiques particulières, comme la défense du bien-être animal. La restitution en Allemagne risquait enfin d'être compliquée, compte tenu des positions extrêmement différenciées entre groupes d'opinion sur les questions migratoires ou de solidarité au sein de la zone euro. Cependant, le fait d'aborder des sujets quotidiens demeure, pour M. Corsepius, absolument crucial pour intéresser les citoyens aux conventions. Dès lors, il a conseillé d'associer notamment le Bundestag à ces conventions, en vertu de la proximité des députés avec leurs

concitoyens au sein de leurs circonscriptions ainsi que du statut de M. Wolfgang Schaüble, actuel président du Bundestag et grand Européen aux yeux de nombreux Allemands.

Ce point de vue était également partagé par les membres du Bundestag rencontrés à cette occasion, de la même façon que les Länder pouvaient être des relais particulièrement appréciables. Pour ce qui est des consultations numériques, ils partagent l'idée d'une nécessaire modération, voire d'un « *fact checking* », lors des contributions, pour éviter qu'elles ne soient détournées à des fins biaisées. Mme Franziska Brantner, députée du groupe des Verts, a insisté sur la nécessité d'organiser des conventions dans un maximum d'endroits différents, dans tout le pays, à condition d'avoir le financement adéquat. Celui-ci pourrait être issu en Allemagne des fondations d'entreprise telles que *Bosch* ou *Europa an Stiftung*. Pour Mme Brantner, l'association des députés nationaux et européens est cruciale, mais elle ne doit pas se traduire par un ensemble de discours qui finissent par priver les citoyens de la parole.

La société civile allemande, outre Pulse of Europe, semble tout à fait prête à construire des formats de conventions démocratiques. M. Alban Genty, *Project Manager* du « *Progressives Zentrum Berlin* » a fait part de l'expérience de son organisation dans l'organisation d'événements en partenariat avec le ministère des Affaires étrangères allemand. Les représentants de ce dernier ont également exprimé un fort intérêt pour les conventions, à condition qu'il ne s'agisse pas uniquement d'un projet franco-allemand, mais que les pays qui, selon le baromètre européen, subissent à l'heure actuelle une forte poussée d'euroscepticisme, tels que l'Italie ou des pays d'Europe centrale et orientale, y seront associés. La nécessité, enfin, de reconnecter les citoyens à l'Europe d'une manière émotionnelle a été également rappelée.

Enfin, les syndicats comme le DGB et le BDI ont fait part de leur intérêt pour les conventions démocratiques. Le représentant du DGB, en particulier, s'est déclaré prêt à contribuer à l'organisation des conventions. De son côté, le représentant du BDI a estimé que le succès des conventions en Allemagne dépendait de l'association de trois organes administratifs : le ministère de l'Intérieur pour les questions d'organisation concrète, le ministère des Affaires étrangères pour son expertise et la Chancellerie, pour donner une impulsion politique. Il a proposé quant à lui de s'appuyer sur les sections locales du BDI ainsi que sur les Chambres de Commerce et d'Industrie dans toute l'Allemagne qui, en partenariat avec les Parlements des Länder, peuvent susciter des discussions avec les acteurs économiques autour de l'Europe.

Votre rapporteure et le président du groupe de travail sont repartis de Berlin avec la satisfaction de constater que le projet du Président de la République avait été l'objet de discussions lors des négociations en vue de former une coalition et que la Chancelière était tenue au courant de ce projet. Par ailleurs, l'enthousiasme de la société civile et la réaction, prudente mais positive, des autorités, laissent à penser que l'Allemagne, partenaire incontournable dans

l'organisation des conventions à l'échelle de l'Union, s'y associera. **C'est dans cette perspective qu'ils estiment que, dans le cadre d'une résolution parlementaire commune à l'occasion de l'anniversaire du Traité de l'Élysée, le 22 janvier prochain, les conventions démocratiques devraient être mentionnées.**

## **2. L'Italie**

Votre rapporteure et le président du groupe de travail ont pu constater un certain enthousiasme à l'idée d'organiser de vastes débats citoyens en Italie, qui dépassent ce qui avait pu être fait auparavant.

L'Italie dispose pourtant d'une solide expérience récente en la matière, comme en témoigne la consultation initiée par la présidente de la Chambre des députés, Mme Boldrini.

### **Consultation citoyenne en Italie en lien avec le 70<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome**

La consultation qui s'est déroulée au deuxième semestre 2016 s'est appuyée sur des documents préalables, en lien avec les autres parlements nationaux de l'Union européenne. Elle a porté, en particulier, sur les thèmes mis en exergue dans la Déclaration « Plus d'intégration européenne : la marche à suivre », co-signée par les présidents des assemblées italienne, française, allemande et du Parlement du Luxembourg, rejoints ensuite par onze autres signataires.

La consultation a touché environ 10 500 citoyens et a été largement considérée par les interlocuteurs rencontrés en Italie et interrogés à ce sujet comme un succès. Les résultats de la consultation, dont un équivalent a été fait en France sur le même modèle par les services de l'Assemblée nationale, ont ensuite été traités par un Comité d'experts indépendants, appelé « comité des Sages ». Il en est ressorti un rapport, intitulé « État et prospective de l'Union européenne », présenté le 27 février 2017 devant la Chambre des députés, structuré en trois parties :

- la première partie rappelle les principaux résultats de l'Union européenne, par le biais d'un détour par l'histoire des soixante dernières années ;
- la seconde traite de l'identité européenne et vise à pallier la faiblesse du sentiment de citoyenneté européenne ;
- la troisième, qui est plus opérationnelle, traite des principaux défis auxquels doit faire face l'Union européenne, à partir de ce que les citoyens consultés dans la phase préalable, ont identifié comme priorité.

Votre rapporteure souhaite souligner que certaines des propositions du rapport peuvent être directement intégrées dans la consultation citoyenne. C'est notamment le cas de l'harmonisation des conditions d'accès à la citoyenneté des États membres et au renforcement de la citoyenneté européenne ou encore la nécessité de rendre plus visible et compréhensible l'incidence positive de l'UE dans la vie quotidienne des citoyens par une communication systématique et généralisée de l'ensemble de ses réalisations ou encore le fait de rendre plus visible l'utilisation des fonds européens.

#### **Composition du comité des sages**

- Enzo Moavero Milanesi, Directeur de l'École de Droit de l'Université LUISS et Président du Comité ;
- Pier Virgilio Dastoli, Président du Mouvement européen en Italie ;
- Tiziana Di Simone et Eva Giovannini, journalistes de la RAI ;
- Simone Fissolo, Président des Jeunes Européens ;
- Enrico Giovannini, Professeur de Statistique économique à l'Université de Rome « Tor Vergata » ;
- Arianna Montanari, Professeur de Sociologie et des phénomènes politiques à l'Université de Rome « La Sapienza ».

### Questionnaire consultation en ligne

- 1- Selon vous, quels sont les principaux avantages de l'Union européenne pour ses citoyens ?
- 2- Selon vous, dans quels domaines l'action de l'Union européenne n'est pas satisfaisante ?
- 3- Selon vous, dans quels domaines l'Union européenne devrait agir de manière plus énergique et coordonnée ?
- 4- Pour rendre son action plus efficace, que devrait faire l'Union européenne ?
- 5- Estimez-vous qu'il soit nécessaire de procéder à un renforcement de la citoyenneté européenne ?
- 6- Selon vous, pour sortir de la crise actuelle, l'Union européenne devrait-elle transformer ses institutions ?
- 7- Au-delà des thèmes que nous avons abordés, auriez-vous d'autres propositions pour rapprocher l'Union européenne des citoyens ?

Cette consultation, que les représentants de la Chambre des députés ont mentionnée, s'est faite en partenariat avec l'Assemblée nationale, qui a également conduit un processus comparable. Elle n'a permis de toucher toutefois en Italie que 10 500 personnes, ce qui, compte tenu de la qualité des questions et de la faiblesse des moyens engagés, est un vrai succès, mais ne peut être comparé à ce que doivent être les conventions démocratiques.

La rencontre avec les autorités italiennes, soit nommément le Dr Marco Piantini, conseiller Europe du président du Conseil et M. Giuseppe Buccino, directeur général de l'Union européenne, ont permis de tirer les enseignements suivants :

- les autorités gouvernementales sont prêtes à organiser des conventions démocratiques, notamment à la suite du sommet bilatéral qui a eu lieu à Lyon, le 27 septembre 2017, lors duquel a été évoquée l'idée de signer un « traité du Quirinal » sur le modèle du Traité de l'Élysée ;
- il demeure des interrogations sur :
  - les modalités de consultation des citoyens et le financement des conventions physiques et numériques ;
  - le risque de ne pas attirer suffisamment de citoyens à ces conventions, en vertu de l'éloignement de ces derniers, notamment en Italie, où l'euroscepticisme a connu une forte augmentation récemment ;
  - l'hétérogénéité potentielle des réponses dans des conventions qui traitent de tous les sujets européens sans réelle discrimination ;

- la transcription juridique de ces priorités citoyennes, qui ne pourrait prendre la forme, selon le Dr Piantini, d'une réforme des traités.

Toutefois, les deux principales questions portent sur le calendrier et sur l'appellation des débats citoyens. En premier lieu, des élections législatives devant avoir lieu autour de mars 2018, la plupart des interlocuteurs italiens ont exprimé un fort scepticisme quant à l'organisation des conventions avant cette date. De la même manière, le Dr Piantini a expliqué les ambiguïtés liées au terme de refondation, qui a une connotation particulière dans le contexte politique italien.

Pour autant, des pistes ont été suggérées, telles que l'association de M. Giuliano Amato, ancien vice-président de la Commission européenne, aux conventions italiennes, dans la mesure où il s'agit d'une figure qui a largement participé aux travaux de la Convention pour un Traité Constitutionnel Européen. À l'inverse, M. Giuseppe Buccino, directeur général de l'Union européenne au sein du ministère des Affaires étrangères italien, a rappelé que si la Convention avait été un véritable succès théorique, elle n'avait permis de ne prêcher que des convertis. Dès lors, selon lui, il s'agirait de coordonner les initiatives nationales avec une initiative européenne, notamment par le biais du Conseil européen, et de s'adresser en priorité au tiers de la population italienne qui se définit désormais par une forme d'hostilité au projet européen. Pour ce faire, des sujets aussi concrets que la protection de la santé, l'environnement ou la fin des frais d'itinérance devraient être mis en avant.

### **3. La Hongrie**

Le déplacement en Hongrie de votre rapporteure s'inscrivait dans la volonté d'associer l'ensemble des États membres au processus de conventions démocratiques. Si celles-ci doivent en effet faire entendre la voix de ceux qui ne sont pas convaincus par le projet européen tel qu'il apparaît aujourd'hui, le processus à l'échelle européenne gagnerait beaucoup à comprendre la voix d'États considérés comme plus sceptiques.

De fait, les auditions menées par votre rapporteure ont fait apparaître un fossé entre la position des autorités nationales et celle des organisations de la société civile rencontrées sur place. Le projet a été accueilli avec intérêt par les premières, dans le sens où, comme M. Levente Magyar, Ministre en charge des Affaires parlementaires auprès du Ministre des Affaires étrangères, l'a expliqué : les peuples, et notamment le peuple hongrois, ne peuvent être tenu en-dehors des débats relatifs aux politiques européennes. La population hongroise est en effet pro-européenne, ainsi qu'il a été rappelé à plusieurs reprises : 72 % des citoyens sont attachés à leur appartenance à l'Europe. Mais le respect des compétences des États membres et du principe de subsidiarité a souvent été mis en avant par les autorités nationales pour expliquer le type d'Union à laquelle les autorités souhaitaient participer. C'est en ce sens que les conventions ne pourraient avoir lieu, entre autres, selon M. Szalbinsz Takacs, Secrétaire d'État en charge des Affaires européennes, qu'à des conditions précises :



- la nécessité que les États membres restent maîtres de la consultation de leurs propres populations, et donc en particulier des modalités d'interrogation ainsi que des questions posées ;
- la prise en compte des prochaines échéances électorales en Hongrie, à savoir les élections législatives qui auraient lieu autour de mars-avril 2018 ;
- une décision préalable du Conseil européen.

M. István Hollik, député, membre du groupe parlementaire KDNP et M. Péter Gottfried, Conseiller Europe du Premier Ministre, partagent l'idée selon laquelle les conventions auraient le mérite de ramener le projet européen, aujourd'hui confisqué par des « élites européennes », aux citoyens. Pour M. Hollik, le Brexit n'est ainsi pas tant la faute des citoyens britanniques que celle des États membres de l'UE27 et des institutions européennes.

Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteure ont en effet mentionné l'expérience de la Hongrie dans la tenue de conventions citoyennes nationales. Celles-ci sont toutefois très orientées et les questionnaires envoyés aux citoyens ne leur laissent qu'une faible marge de manœuvre dans leurs réponses. Cette dimension ne peut par ailleurs que prendre davantage d'ampleur à mesure que les élections législatives au printemps 2018 approchent.

Votre rapporteure note toutefois l'enthousiasme avec lequel des organisations de la société civile se sont emparées de la question. C'est ainsi que M. István Sértő-Radics, membre de la TÖÖSZ (Fédération nationale des collectivités locales), s'est dit « ravi de cette initiative » et a proposé d'organiser une consultation numérique par ce biais en trois ou quatre mois. Il a d'autre part précisé que l'organisation de ces conventions éviterait une grande partie des problèmes potentiels si elles étaient initiées par des associations apolitiques et civiles, à condition que ces organisations puissent bénéficier de financements adéquats. Enfin, à l'instar d'autres interlocuteurs, il a estimé que la participation du Comité des Régions ou du Conseil Economique et Social européen pourrait être très utile dans la perspective d'une association des institutions européenne au processus.

#### **4. L'Irlande**

Votre rapporteure et le président du groupe de travail n'ont pu que constater à l'occasion de leur déplacement à Dublin l'enthousiasme de leurs interlocuteurs irlandais quant à l'organisation de discussions citoyennes sur l'avenir de l'Union européenne. L'Irlande s'appuie en effet sur une solide expérience en la matière, ainsi que l'ont notamment expliqué Mme Noëlle O'Connell, secrétaire générale du European Movement Ireland et les représentants de l'Institute for International and European Affairs (IIEA), *think tank* de référence sur ces matières.

Ont été ainsi tenus, sur des sujets nationaux et européens :

- la Convention sur la Constitution de 2012-2013, composée de 66 membres dont un tiers étaient des personnalités politiques et deux tiers des citoyens. Cette convention avait pu formuler des recommandations de révision constitutionnelle, examinées ensuite par les commissions compétentes au sein du Parlement irlandais. Après la prise en compte de la position du Gouvernement, la question, finalement formulée, était proposée au vote du peuple irlandais par la voie du référendum. C'est ainsi, notamment, qu'a été adoptée au printemps 2015, la loi instituant le mariage pour tous ;
- la *Citizen's Assembly*, en 2016, comprenant 99 citoyens européens, dont la composition se devait d'être particulièrement représentative, en termes de sociologie, d'origine géographique, de genre et d'âge. Elle mène actuellement des réflexions sur deux questions de société : le droit à l'avortement et l'adaptation de la société irlandaise au changement climatique. Les discussions s'appuient sur la consultation et la modération d'experts ;
- le *Citizen's Dialogue on Brexit*. Le Brexit étant évidemment une question cruciale en Irlande, où se pose la question du rétablissement de la frontière physique au sein de l'île, ce dialogue citoyen, initié en 2016 sous l'impulsion du Premier Ministre Enda Kenny, a réussi à intégrer une dimension « *All Ireland* » et donc des citoyens d'Irlande du Nord. Trois réunions plénières et 15 à 20 réunions sectorielles, conduites par les ministres adéquats, ont déjà eu lieu sur le territoire, afin de déterminer notamment les conséquences économiques du Brexit sur une île qui dépend pour 90 % d'entre elles d'importations transitant par le Royaume-Uni.

Par ailleurs, les autorités irlandaises ont initié un Dialogue citoyen sur le futur de l'Europe le 15 novembre 2017. Celui-ci doit se dérouler sur une période de six mois pour aboutir à un événement final à l'occasion de la fête de l'Europe le 9 mai. Ce dialogue, sous-titré « *Your Future. Your Europe. Get Involved.* ». Dans un pays où l'Union européenne bénéficie de 87 % d'opinion positive, ces débats ont été mis en perspective avec les efforts des institutions européennes récents pour définir l'avenir de l'Union, et notamment la déclaration à l'issue du sommet de Bratislava, les livres blancs de la Commission européenne et le *Leader's Agenda* du président du Conseil européen, Donald Tusk. Ont été identifiés comme champs prioritaires pour la consultation des citoyens l'éducation et l'enseignement de l'Europe, la multiplication des relais au sein de la société pour relayer les messages européens, la nécessité d'aller vers ceux qui ne sont pas actuellement convaincus par le projet européen et de mobiliser les citoyens sur les réseaux sociaux en priorité. Le calendrier de ces débats sera le suivant :

- un dialogue citoyen mis en œuvre par l'IIEA à l'université de Maynooth en novembre ;
- un dialogue consacré à l'éducation avec Tibor Navracsis, Commissaire à l'Éducation, à la Culture, à la Jeunesse et aux Sports, en décembre 2017 ;
- des dialogues dans les universités en janvier, février et avril 2018, ainsi qu'un événement consacré à la question de la frontière entre l'Irlande et le Royaume-Uni en mars 2018 ;
- la journée de l'Europe, le 9 mai 2018.

L'image ci-dessous correspond à la labellisation des débats irlandais sur l'avenir de l'Union, dont le suivi est effectué par un comité national.



Ces débats citoyens résonnent largement avec le projet de conventions démocratiques. Il est nécessaire de s'adresser en priorité aux citoyens critiques du projet européen, d'user des réseaux sociaux pour étendre à une échelle aussi vaste que possible les questions au sein des conventions. De la même manière, votre rapporteure et le président du groupe de travail ont été particulièrement intéressés par la manière d'associer les corps intermédiaires, en l'occurrence les ONG et les universités.

Enfin, le programme « Blue Star » a été exposé par le « *European Movement Ireland* ». Ce programme, mis en œuvre dans 700 des 3 000 écoles primaires que compte le pays, financé par le ministère des Affaires étrangères irlandais et par les institutions européennes, consiste dans le don d'un kit de présentation de l'Union européenne relayé par des actions menées par les enseignants. Destiné à construire une conscience européenne dès le plus jeune âge, ce programme, dont votre rapporteure estime qu'il serait tout à fait pertinent de le reproduire en France, à un faible coût, montre l'intérêt d'associer la tenue de conventions démocratiques à court terme à un effort de longue haleine en faveur d'une meilleure connaissance de l'Europe. Si les débats citoyens sont le début des réflexions, la réduction du déficit démocratique appelle à ne pas s'y arrêter et poursuivre les dialogues de manière continue et suivie.

## **5. L'Estonie**

Votre rapporteure et le président du groupe de travail ont profité de leurs entretiens en marge de la COSAC pour interroger également les autorités estoniennes sur leur sentiment quant à l'organisation des conventions démocratiques. M. Matti Maasikas, vice-ministre des Affaires de l'Union européenne, ainsi que M. Tomas Vitsut, président de la Commission des Affaires européennes du Parlement estonien, ont exprimé des marques d'intérêt. Si M. Vitsut a demandé des détails quant à la mise en œuvre concrète des conventions, il a évoqué la possibilité d'intégrer les questions européennes à une plateforme nationale en cours de construction, qui a vocation à stimuler les débats entre citoyens.

L'Estonie se distingue par une forte emprise des citoyens sur le processus législatif, ainsi que l'a présenté Mme Maarja-Leena Saar, responsable du site *rahvaalgatus.ee*. Une pétition de mille voix peut ainsi entraîner la saisine du Parlement sur une proposition législative. Quatorze propositions sont parvenues au Parlement depuis un an et demi. C'est dans cette perspective que s'inscrit cette plateforme, qui a recueilli, au moment de l'écriture de ce rapport, trente-trois propositions en cours de recueil de vote. C'est un système partagé également avec la Lettonie et la Finlande. Mme Maarja-Leena Saar s'est montrée très intéressée pour ajouter les questions européennes dans les plateformes, le plus important tenant au travail avec le Parlement pour s'assurer de la bonne restitution des priorités citoyennes. Elle a évoqué l'idée selon laquelle des plateformes nationales comparables, avec lesquelles le site estonien entretient déjà des relations, pourraient former un réseau susceptible de poser des questions qui intéressent

l'ensemble des citoyens européens, comme le climat, la mise en place d'un revenu universel ou la gestion du handicap dans les sociétés européennes.

M. Maasikas a évoqué l'attachement des Estoniens à la construction européenne, dont la population serait autour de 77 % favorable à l'Union européenne. M. Keit Kasemets, chef de la représentation de la Commission européenne à Tallinn, a même évoqué un taux d'adhésion de 83 % à l'euro. Toutefois, il a reconnu qu'il existait un déficit d'explication de ce que l'Europe apporte aux citoyens au quotidien, malgré de nombreuses indications dans l'espace public de l'intervention des fonds structurels européens, via, entre autres, l'affichage du drapeau européen sur les chantiers. Il revient donc aux politiques nationales d'expliquer comment l'Union intervient dans la vie des citoyens. Cela se fait à l'échelle nationale via, notamment, les réseaux sociaux, ce qui s'explique par la forte digitalisation de la société estonienne.

Il apparaît que la présidence estonienne du Conseil a largement contribué à mettre les questions européennes sur le devant de la scène. Cette présidence avait été précédée, ainsi que l'a expliqué Mme Merli Vahar, directrice adjointe du secrétariat de l'UE à la Chancellerie de l'État, de six débats tenus dans les principales villes du pays, afin de demander aux citoyens, dont la minorité russophone, quelles devaient être les priorités de la présidence. Les tables rondes, animées par des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, se composaient également de citoyens inscrits à l'avance. Le public de ces débats est toutefois resté assez restreint, alors que les lieux avaient été choisis de manière à ce que l'ensemble des générations puisse y assister. La représentation de la Commission européenne a profité de la présidence estonienne de l'Union pour organiser de nombreux débats citoyens. Ces débats ont permis d'associer différents ministères et de faire participer les citoyens dans des réunions d'environ 300 à 400 personnes, dans des conventions modérées par des experts. L'organisation prochaine des célébrations du centenaire de l'Estonie doit aussi être l'occasion, selon M. Kasemets, d'attirer les jeunes sur les questions européennes. Les visites dans les écoles, notamment, dans ce contexte, contribuent largement à diffuser une éducation européenne dès le plus jeune âge.

De ces débats sectoriels, il ressort que les citoyens s'intéressent avant tout aux dimensions concrètes de l'Union, telles que la libre circulation des personnes, la monnaie unique ou encore la reconnaissance réciproque des diplômes. La communication avait été également cruciale et la restitution avait permis de rendre compte aux citoyens des résultats des consultations. Par ailleurs, les Estoniens bénéficient de médias traitant de manière approfondie des questions européennes. Un sondage est enfin mené tous les ans auprès des citoyens sur différentes politiques européennes.

Enfin, dans le cadre de la préparation du programme politique pour la période 2019-2023, des consultations citoyennes seront menées, dans lesquelles les conventions démocratiques pourraient trouver toute leur place.

## B. LA MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON NATIONAL

### 1. Un défi pour l'ensemble des États membres

#### *a. Le déficit démocratique et la montée du populisme : un constat partagé*

Votre rapporteure et le président du groupe de travail ont eu l'occasion de le constater, notamment lors de leurs déplacements : le constat du déficit démocratique de l'Union européenne devient un lieu commun des discussions portant sur son avenir. Pour reprendre la typologie d'Astrid von Busekist, « on constate et déplore ainsi à la fois : la faible participation citoyenne aux élections et donc aux décisions européennes (la croissance continue de l'abstention aux élections européennes) ; le caractère technocratique du fonctionnement de l'Union (le rôle prépondérant des experts) ; la faible association de la société civile lors de l'élaboration des politiques publiques ; le compromis institutionnel et l'interdépendance de la triade Parlement, Conseil, Commission (la « démocratie de consensus ») ; le sentiment de dépossession des citoyens ; la pauvreté de l'Europe redistributive et sociale ; l'absence de contrôle des citoyens <sup>(1)</sup>. » C'est le constat de ce déficit qui a poussé des acteurs comme Make.org à s'organiser pour faire participer les citoyens, selon eux.

Le sentiment d'une faible représentation des peuples au sein de l'Union européenne a été notamment évoqué par les autorités hongroises, qui ont présenté les consultations nationales pratiquées par le gouvernement comme une réponse à ce problème structurel. On pourrait reprendre, avec Andrew Moravcsik, les nombreux arguments qui plaident pour nuancer le constat d'un déficit démocratique, en vertu de l'implication d'un grand nombre d'acteurs dans le processus de décision européen ou encore de la participation de gouvernements et de parlementaires issus tous d'une forme de suffrage universel direct au triangle institutionnel. Mais le large consensus autour de cette notion a conduit votre rapporteure à souhaiter travailler contre les fondements de ce « mythe ». C'est à ce titre qu'une forme de pédagogie est absolument cruciale, pour faire comprendre aux citoyens dans des termes clairs et simples comment leurs voix peuvent porter jusqu'au processus décisionnel de l'Union européenne lui-même.

Cette pédagogie est d'autant plus nécessaire que la France partager avec le reste des États membres un soutien modéré à l'ensemble du processus d'intégration.

---

(1) Von Busekist, Astrid. « Chapitre 7. L'Europe ou la logique de la généralité. Réflexions sur les dimensions de la démocratie », *Penser la politique. Enjeux et défis contemporains. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.)*, 2010, pp. 199-228.

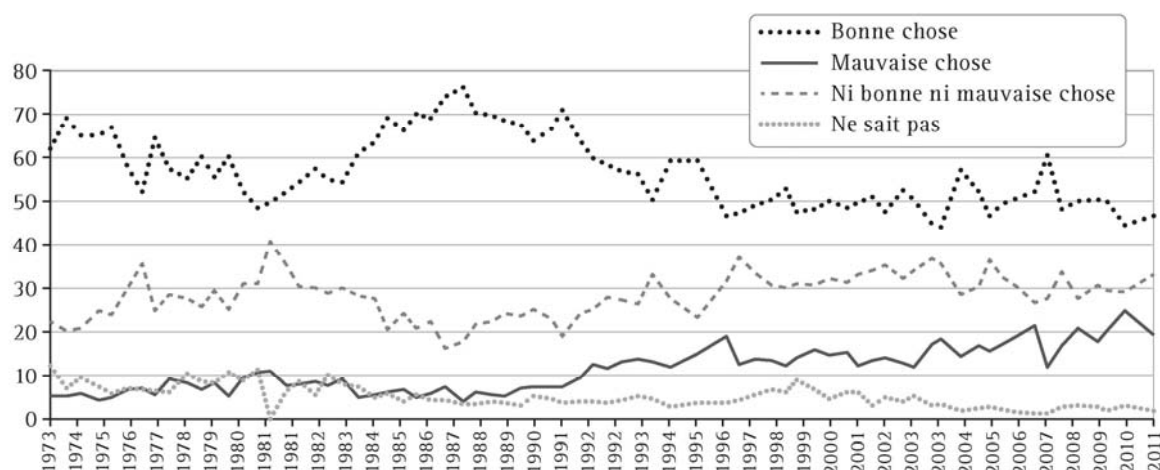
	Automne 2007		Printemps 2011	
	France	UE	France	UE
<b>Mesures de soutien diffus</b>				
L'appartenance du pays à l'UE est une bonne chose	59,7	59,5	46	46,6
Confiance dans l'UE	51,4	48,5	39,2	41,5
Pour l'élargissement de l'UE à d'autres pays dans les années à venir	32,5	47,2	25,4	42
<b>Mesures de soutien spécifique</b>				
Le pays a tiré bénéfice de son appartenance à l'UE	57	58,5	51,5	52
Image positive de l'UE	53	50,6	41	39,6
Confiance dans la Commission européenne	53,9	50,7	42,6	39,6
Satisfaction à l'égard du fonctionnement de la démocratie dans l'UE	49,5	51,7	41,6	45,3

*Source : Eurobaromètre, automne 2007 et printemps 2011 (sauf pour la satisfaction à l'égard du fonctionnement de la démocratie dans l'UE : automne 2001). Données pondérées et traitées par l'auteur, <sup>(1)</sup>*

L'adhésion des citoyens européens au projet fait l'objet d'une chute progressive depuis les années 1970, comme le montre le graphique ci-dessous, ce qui implique un changement de méthode par rapport à des initiatives antérieures. Votre rapporteure et le président du groupe de travail sont ainsi persuadés de la nécessité d'entendre la voix de ceux qui critiquent l'Union européenne dans l'ensemble des États membres. Le débat ne peut se résumer de manière manichéenne à opposer les « eurosceptiques » et les « europhobes », mais doit prendre en charge également les Européens alternatifs, qui souhaitent réformer l'Union.

---

*(1) Cautrès, Bruno. « Chapitre 11 - La remise en cause de l'Europe », La démocratie de l'entre-soi. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017, pp. 163-178.*



D'une manière générale, pensez-vous que l'appartenance de votre pays à l'Union européenne est une bonne chose, une mauvaise chose, ni une bonne ni une mauvaise chose ? Réponses enregistrées en France entre septembre 1973 et mai 2011 (en %).

Source : Eurobaromètre <sup>(1)</sup>

### **b. Entendre la voix de tous**

Malgré l'espoir qui anime aujourd'hui les partisans d'une Union européenne plus approfondie et plus démocratique, grâce aux résultats positifs de l'année 2017, le constat selon lequel les opinions publiques demeurent profondément divisées quant au rôle et à l'action de l'Union européenne n'est pas contredit pour autant. Ainsi que le présente *New Pact of Europe*, la participation des citoyens au projet implique de traiter sérieusement les critiques qui peuvent lui être faites jusque-là <sup>(2)</sup>.

Pour Mme Anne Macey également, représentante de Confrontations Europe, il faut prendre en compte la voix des critiques de l'Union européenne, notamment des plus jeunes. Il s'agirait même de l'avantage premier des conventions démocratiques : « il faut un exercice cathartique pour que les jeunes expriment l'Europe qu'ils veulent ». Des témoignages de jeunes Européens vivant en France permettraient de participer à l'éducation et à la formation à l'Europe. Par ailleurs, des experts ou des élus pourraient apporter un autre point de vue et aider à aiguiller les débats. Confrontations Europe porte ainsi l'idée qu'il n'y ait pas de tabou et que les sujets les plus difficiles soient ouverts, à l'instar du programme de Confrontations Europe avec des jeunes de quartiers à Sarcelles,

(1) Cautrès, Bruno. « Chapitre 11 - La remise en cause de l'Europe », La démocratie de l'entre-soi. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2017, pp. 163-178

(2) « These concerns are real and must be taken seriously, rather than being dismissed as irrational, exaggerated or even irrelevant. It would be a grave mistake to try to fight the populist phenomenon while losing sight of the underlying reasons for its success ».

« Ces inquiétudes sont réelles et doivent être prises au sérieux, plutôt que d'être considérées comme irrationnelles, exagérées ou même infondées. Ce serait une grave erreur que de tenter de combattre le phénomène populiste en perdant de vue les raisons inhérentes à son succès. ».



entre autres, qui a permis de débattre des questions qui les concernent directement, comme l'accès à l'emploi. Confrontations Europe va faire venir six jeunes allemands, six jeunes polonais, en janvier 2018, avec des professeurs, pour traiter de questions européennes. Sur cette base, des enseignements seront tirés dans le cadre d'un guide court pour que d'autres organisations soient en capacité de répliquer ce dispositif. C'est ce type de format qui permet notamment de prendre en compte les voix dissidentes.

## **2. Quelle forme pour l'association des États membres ?**

### ***a. Entre unité et diversité, le nécessaire respect des marges de manœuvre des États membres***

Il pourrait paraître paradoxal de faire partir un vaste mouvement européen pour relancer l'ensemble du processus par une association d'États membres. Le format intergouvernemental a en effet toujours mauvaise presse auprès des mouvements les plus fédéralistes. Cependant, votre rapporteure et le président du groupe de travail sont persuadés que l'incarnation de ce projet doit passer par les États membres. Les institutions pourraient inspirer à un grand nombre de citoyens une certaine méfiance ou indifférence. Dès lors, les États membres doivent être les initiateurs, mais aussi les garants du suivi, dans un premier temps, de la bonne tenue des conventions démocratiques, et donc du respect d'un cahier des charges précis. Le format de ce dernier est défini ci-après.

La nécessité de faire intervenir autant d'États membres que possible a été partagée par l'ensemble des personnes auditionnées, afin, entre autres, de faire progresser la connaissance réciproque des peuples européens. Les représentants des syndicats agricoles, par exemple, déplorent l'image que les agriculteurs d'autres États membres peuvent avoir auprès de leurs membres, selon un prisme majoritairement concurrentiel.

Mme Anne Macey, de Confrontations Europe, a insisté sur le fait que chaque État membre devait pouvoir être responsable de l'organisation des conventions démocratiques, pour éviter toute uniformisation délétère. En particulier, les modalités d'association de la société civile, doivent être laissées à l'initiative de chaque État membre.

Cela ne doit pas exclure pour autant la possibilité de tenir des conventions transnationales. Il s'agit d'éviter que les conventions ne se transforment en juxtaposition de débats nationaux sans interopérabilité ni prise en compte de la nécessité des compromis européens. Pour M. Guillaume Klossa, fondateur d'Europanova et de Civico Europa, seuls des débats transnationaux permettraient une vision commune, évitant des « discussions de marchands de tapis » traduites par des propositions centrées uniquement sur des problèmes nationaux. Ainsi, un pilier « société civile transnationale » pourrait s'insérer dans les conventions démocratiques. Celui-ci s'appuierait notamment sur une phase d'information des citoyens via des MOOCS, puis une phase de consultation simultanée dans dix

pays, suivie d'une phase de restitution associant citoyens, médias et chefs d'État et de gouvernement.

Si le président du groupe de travail et votre rapporteure estiment que la base des conventions doit demeurer interétatique, **des conventions transnationales physiques pourraient intervenir préférentiellement dans les régions transfrontalières et associer des communes ou des syndicats de part et d'autre de la frontière.**

***b. Une Charte initiale définitoire d'un engagement moral***

La participation des États membres ne doit toutefois pas aboutir à une absence de format commun généralisé, sans quoi il n'y aurait pas de restitution européenne possible. Dès lors, pour respecter tant l'unité que la diversité, il conviendrait de faire signer une Charte ou, *a minima*, un cahier des charges à l'ensemble des États membres volontaires. Sur la base de cette Charte, dont les modalités sont définies ci-après, les États pourraient organiser la consultation de leurs citoyens selon les modalités qu'ils estiment les meilleures. Ils bénéficieraient d'une certaine marge de manœuvre dans la définition des questions à poser, sous réserve du respect d'un tronc commun destiné à une restitution européenne. De la même manière, chaque gouvernement pourrait associer de la manière dont il le souhaite les corps intermédiaires, les collectivités territoriales, les associations ou les fédérations. De cette manière, les processus de consultation pourront s'adapter aux spécificités de chaque État membre et de son organisation interne.

La Charte, ou cahier des charges, s'apparenterait toutefois à un engagement moral. Il n'est bien sûr pas possible ni souhaitable d'établir un engagement juridique ferme sur l'organisation des conventions. Des principes doivent néanmoins présider à la consultation et au recueil des idées des citoyens, pour éviter toute forme de biais dans la restitution.

***c. Des objectifs partagés : la représentativité, l'objectivité, la transparence et l'interopérabilité***

Les objectifs de la consultation doivent se structurer autour de principes déontologiques communs.

En premier lieu, la représentativité des citoyens est essentielle. Elle consiste à organiser une représentation équilibrée des participants en termes sociologiques d'âge, de genre, d'origine sociale et géographique, mais aussi à entendre les différents avis politiques au sujet des questions européennes. La confiscation du débat par tout groupe particulier ne pourra qu'en altérer la qualité et faire douter du résultat.

De la même manière, l'objectivité dans la tenue des conventions vise à préserver l'objet même des débats et de la consultation en ligne. Les questions posées par les États membres, en particulier, doivent laisser la porte ouverte à toutes les réponses possibles et ne pas « enfermer » les citoyens dans des choix

trop manichéens. De la même manière, les modalités d'information en amont et pendant la tenue des débats doivent respecter les faits pour permettre aux citoyens d'appréhender aussi sereinement que possible les enjeux propres aux politiques européennes.

La transparence dans les consultations réside notamment dans les modalités de restitution. Celles-ci doivent en effet refléter fidèlement le poids des différentes prises de paroles des citoyens et éviter tout biais dans la reprise des propositions issues des conventions.

Enfin, l'interopérabilité structure par elle-même la restitution des conventions. L'intérêt d'un tronc commun de questions réside précisément dans le fait de pouvoir faire émerger une photographie de l'opinion publique européenne. Tant dans le format que sur les thèmes abordés, les synthèses faites par les comités nationaux de pilotage doivent être facilement et rapidement compilables les unes avec les autres.

Le respect de ces principes pourra être assuré à la fois par le comité européen en charge de la restitution globale, mais aussi par les comités nationaux de pilotage. À ce titre, il pourrait être pertinent d'organiser des échanges entre ces comités, qui pourraient se déplacer dans des pays partenaires, en vue, certes, de surveiller le respect des principes, mais aussi de collecter les meilleures pratiques qui pourront être appliquées en cours de route.

### **C. QUELLE ASSOCIATION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ?**

Les institutions européennes ont dans leur ensemble une grande expérience de la consultation des citoyens européens sur des questions de politique européenne. Qu'il s'agisse des consultations habituelles sur les grands enjeux futurs, à l'instar de la consultation des parties prenantes sur la PAC post-2020 <sup>(1)</sup> ou sur des projets de texte, parfois très spécialisés <sup>(2)</sup>, la Commission européenne a développé une véritable expertise pour prendre en compte l'avis des principaux intéressés par les politiques européennes. Ces consultations demeurent toutefois relativement mal connues et sont principalement à l'usage des organisations spécialisées. Le Parlement européen a développé, outre les activités habituelles des députés européens en lien avec leurs circonscriptions, des initiatives destinées à permettre aux citoyens européens de mieux connaître le fonctionnement des institutions.

De plus, d'autres instances représentatives au sein de l'Union européenne participent à la vitalité du débat citoyen en marge du processus législatif. Ainsi le Comité économique et social européen, auditionné dans le cadre de ce rapport, comprend des organisations d'entrepreneurs, des syndicats, des organes et réseaux

---

(1) Consultation sur la modernisation et la simplification de la politique agricole commune (PAC).

(2) Des consultations sont ainsi ouvertes actuellement sur les formalités déclaratives applicables aux navires ou sur les documents électroniques pour le transport de marchandise.

socio-économiques, des réseaux et organisations culturels, environnementaux et sociaux, des organisations non gouvernementales (ONG) et des groupes de réflexion. À ce titre, il permet une juste représentation de la société civile et donc de citoyens qui ne pourraient être représentés de manière adéquate dans les instances représentatives habituelles.

Enfin, le Comité européen des régions est un organe fondamental, comme l'a expliqué M. Christophe Rouillon, membre de l'AMF et de ce comité. Or, la stratégie de communication 2015-2019 du Comité européen des régions vise à mieux relier l'Europe à ses citoyens et à améliorer le dialogue et les interactions, y compris au moyen d'outils numériques, directement entre les niveaux régional et local et l'ensemble des institutions européennes. Cette stratégie s'appuie notamment sur les Centres d'information Europe Direct et les dialogues citoyens de la Commission.

Dans l'ensemble, la participation des institutions européennes au processus des conventions démocratiques est donc cruciale. Celles-ci ne peuvent toutefois se réduire aux dialogues citoyens tels qu'ils sont décrits ci-dessous ou aux initiatives de chacun des organes européens. Pris dans leur ensemble, ils assurent une large part aux débats, mais les conventions s'en distinguent sur plusieurs aspects :

- en premier lieu, les conventions seraient initiées, comme il sera développé plus bas, par une charte interétatique. En effet, le manque de visibilité, voire la méfiance, que peuvent provoquer les institutions européennes au vu des crises de ces dernières années, aussi injustifiées qu'elles puissent être à bien des égards, pourraient altérer le processus. Les citoyens pourraient avoir des préjugés sur un processus lancé par les institutions européennes encore trop mal connues. Comme le déplacement de votre rapporteure en Hongrie l'a montré, les institutions peuvent faire l'objet d'un rejet important qui empêcherait une participation adéquate des citoyens, dans ce cas précis, aux conventions ;
- par ailleurs, les conventions démocratiques ne se concentreraient pas uniquement sur les débats tels qu'ils sont structurés par la Commission européenne, mais pourraient également prendre la forme d'événements, dans un sens plus large, qui signifient l'importance de l'Europe aux yeux de tous. Dans cette perspective, les conventions démocratiques dépasseraient donc l'action des institutions jusqu'à présent.

Il semble toutefois particulièrement important que les institutions soient associées au processus de restitution. En effet, **votre rapporteure et le président du groupe de travail préconisent la création d'un « comité des sages » européen, responsable de la transcription des résultats des conventions en priorités législatives européennes**, et estiment que les institutions ont l'expérience et l'objectivité pour y participer. Les modalités de répartition entre les institutions européennes au sein de ce comité restent à déterminer, mais elles

seraient ici garantes à la fois de la validité des propositions et du caractère transnational de celles-ci.

## **1. La Commission européenne**

### ***a. L'association des citoyens à l'action de la Commission***

La Commission européenne a développé, dans le cadre de son plan d'action pour se rapprocher des citoyens, diverses initiatives présentées au cours de la mission.

En premier lieu, les dialogues citoyens, ainsi que l'a expliqué Mme Sixtine Bouygues, directrice générale adjointe au sein de la direction générale de la communication, permettent depuis 2013 aux commissaires européens de rencontrer des citoyens dans toute l'Europe. Des débats sont organisés par le biais des Maisons de l'Europe, ou Centres d'information Europe Direct, qui maillent tout le territoire européen, mais s'appuient également sur les ressources locales, notamment en matière de médiatisation. Ces dialogues se structurent autour d'un jeu de questions/réponses, à l'issue duquel il est possible d'estimer, par exemple, si la position de l'audience a changé. Ces débats, au nombre de 312 jusqu'à présent, ont connu une nette accélération depuis la célébration du 70<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome, le 25 mars 2017. Ainsi, 129 ont été organisés depuis lors. Ils s'inscrivent donc parfaitement dans la lignée des réflexions de la Commission européenne, structurée notamment autour du Livre Blanc pour l'Europe <sup>(1)</sup>.

Ces dialogues supposent un fort investissement des élus locaux, ce que votre rapporteure ne peut qu'encourager. D'autres événements, tels que « Parlons d'Europe en régions », contribuent à sensibiliser les citoyens sur la présence de l'Union européenne dans leur vie au quotidien.

Outre les dialogues citoyens, la Commission a également pu se doter d'un outil structuré pour entendre la voix des citoyens, à savoir l'Initiative Citoyenne Européenne (ICE). Un million de citoyens européens issus de sept pays différents au minimum, peuvent ainsi demander à la Commission de proposer un acte juridique, à traité constant. Le règlement permettant sa mise en œuvre a été adopté en 2011 et s'applique depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012 <sup>(2)</sup>. La procédure est par ailleurs inscrite à l'article 11.4 du traité de Lisbonne <sup>(3)</sup>.

Entre 2012 et 2016, 39 « comités de citoyens », soit les initiateurs des ICE, ont enregistré leur proposition. Cinq initiatives étaient en cours au début de

---

(1) Livre Blanc sur l'Avenir de l'Europe. Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025. 1<sup>er</sup> mars 2017.

(2) Règlement (UE) n° 211/2011 du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

(3) Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

l'année 2017, quatorze initiatives ont été retirées et dix-huit ont été déclarées obsolètes en raison d'un soutien insuffisant. Vingt ICE ont rencontré un refus d'enregistrement par la Commission, parmi lesquelles l'ICE « Stop TTIP » au motif que celle-ci se situerait en dehors des compétences prévues par les traités. Seules trois ICE ont atteint le nombre requis de déclarations de soutien et ont été soumises à la Commission.

Phase 1 - Préparatoire	Phase 2 - Processus ICE (env. 21 mois)	Phase 3 - Instruction par la Commission
Mise en place du comité des citoyens, organisateur de l'ICE, composé d'au moins sept citoyens de l'UE, résidant dans au moins sept États membres différents.	Cinq étapes clairement identifiées : - enregistrement sur le site dédié (2 mois) ; - certification du système de collecte en ligne (1 mois) ; - collecte des déclarations de soutien (12 mois) ; - vérification des déclarations de soutien par les États compétents, i.e., tous ceux dans lesquels des déclarations de soutien ont été recueillies ; - soumission à la commission.	Audience publique au Parlement européen, pendant laquelle les organisateurs présentent l'initiative aux représentants de la Commission Puis réponse officielle, formelle et motivée de la Commission, par Communication, sur les suites données à l'ICE

*Source :* Belot, Céline, Laurie Boussaguet, et Charlotte Halpern. « La fabrique d'une opinion publique européenne. Sélection, usages et effets des instruments », *Politique européenne*, vol. 54, n° 4, 2016, pp. 84-125

La difficulté de mener à bien des ICE a été relevée par de nombreuses personnes auditionnées comme un frein à la participation active des citoyens aux politiques européennes. Les modalités concrètes de fonctionnement des ICE sont actuellement en cours de révision<sup>(1)</sup>, en vue d'informer les citoyens et de leur permettre de revoir leurs ICE si celle-ci ne correspond pas aux critères réglementaires. De plus, la Commission veut travailler sur la forte hétérogénéité entre les différents États membres quant aux données à fournir pour participer à une ICE. Votre rapporteure déplore toutefois que cet outil qui pourrait facilement contribuer à la réduction du déficit démocratique européen ne soit pas mieux pris en compte dès maintenant.

Enfin, la Commission européenne informe sa législation en amont par le biais de consultations numériques. M. Pascal Herry, représentant la Commission

(1) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne européenne, du 13 septembre 2017.

sur la question des consultations des parties prenantes, a insisté sur le fait que ces consultations étaient rendues de plus en plus accessibles, grâce :

- à une traduction dans toutes les langues officielles de l'UE, à l'exception du gaélique pour laquelle la Commission ne dispose pas suffisamment de traducteurs ;
- au développement d'un portail en ligne, « *Contribute to law making* », qui permet de mettre en ligne une feuille de route sur laquelle tout internaute peut faire des commentaires pendant quatre semaines.

C'est ainsi que les consultations au sujet de la future PAC post-2020 ont atteint 300 000 réponses. M. Herry a toutefois alerté sur la difficulté de traiter les réponses dès lors que celles-ci pouvaient être largement préemptées par des ONG.

Concrètement, donc, « enquêtes quantitatives et qualitatives, sondages délibératifs, conférences citoyennes, consultations de citoyens, droit d'initiative citoyenne, l'éventail d'instruments permettant de faire surgir une « opinion publique européenne » est aujourd'hui très développé <sup>(1)</sup>. » Votre rapporteure et le président du groupe de travail ont toutefois récolté de nombreux doutes sur les modalités concrètes d'implication des citoyens européens dans ces outils.

### ***b. Aller au-delà des dialogues citoyens***

Malgré le grand intérêt que peuvent présenter les dialogues citoyens pour une meilleure pédagogie de l'Europe et une meilleure appréhension des dimensions techniques des politiques européennes par les citoyens, les conventions démocratiques ne peuvent pas s'arrêter à ce modèle. Ces événements sont des relais précieux, mais le public moyen demeure autour de 300 personnes par débat. La Commission européenne déclare avoir touché près de trois millions de personnes au total. Il n'en reste pas moins que pour nombre des interlocuteurs rencontrés par le groupe de travail, les dialogues citoyens ne suffisent pas, dès lors qu'il s'agit de faire émerger une opinion publique européenne autour des défis à venir.

Pour le président du groupe de travail et votre rapporteure, les événements à mettre en œuvre relèvent d'une tout autre échelle. Les limites des dialogues citoyens tels qu'ils ont été initiés jusqu'à présent sont en effet revenues à plusieurs reprises dans les auditions. Celles-ci portent avant tout sur le caractère encore trop confidentiel de tels dialogues. Par ailleurs, si ceux-ci sont particulièrement utiles pour que Commissaires notamment, mais aussi fonctionnaires européens et citoyens puissent évaluer ensemble leur appréhension des divers enjeux européens, le cercle concerné demeure celui de ceux que l'on peut appeler « les convaincus de l'Europe ». Les représentants de la Commission européenne ont convenu eux-mêmes de cette difficulté, à laquelle se sont heurtées de nombreuses

---

(1) Belot Céline, Boussaguet Laurie, Halpern Charlotte, « *La fabrique d'une opinion publique européenne. Sélection, usages et effets des instruments* », Politique européenne, 2016/4 (N° 54), p. 84-125.

autres initiatives nationales : il est difficile de toucher une population qui n'est pas déjà intéressée par les questions européennes. Il n'en demeure pas moins que ces débats citoyens pourront s'inscrire dans une forte complémentarité avec les conventions démocratiques telles qu'elles seront développées au sein des différents États membres.

**Par ailleurs, ainsi qu'il sera développé ci-après, votre rapporteure estime que si les débats sont le fondement des conventions démocratiques, celles-ci ne peuvent se réduire à cette unique expression. Il convient donc d'accompagner des rencontres par d'autres formes d'événements de type festif notamment.** Cet avis est d'ailleurs partagé par les représentants de la Commission européenne, qui ont encouragé à multiplier les formats, avec des opérations telles que le « retour à l'école » des fonctionnaires européens, qui retournent dans leurs établissements scolaires d'origine afin d'expliquer leur parcours, leur profession et leurs sentiments sur les politiques européennes. Cette opération aboutit ainsi à 100 à 150 événements par an.

Toutefois, il est de toute première importance que la Commission puisse être associée par d'autres moyens. Il est ainsi possible d'imaginer que la Commission européenne puisse contribuer à l'organisation des conventions par le biais d'une aide technique, issue de son expertise en matière de consultation nationale. La construction d'un site internet par cette dernière, en particulier, aurait l'avantage de parler à tous les Européens, sans que cela ne privilégie un État membre plutôt qu'un autre.

**Par ailleurs, il convient d'associer la Commission et, plus largement, les institutions européennes, dans la phase « aval » des conventions démocratiques, au sein du « comité des sages »** dont la composition est précisée ci-dessous <sup>(1)</sup>. Outre, là encore, la dimension d'expertise technique propre à la Commission européenne dans une phase où la compréhension des attentes des citoyens aura une importance cruciale, cette participation des institutions européennes pourra marquer du sceau de la neutralité un processus jusque-là plutôt intergouvernemental.

## **2. Le Parlement européen**

### ***a. Un relais indispensable au sein de leurs circonscriptions***

Les députés européens doivent tenir un rôle éminent au sein des conventions démocratiques, et ce, d'autant plus qu'ils participent largement de l'animation de la démocratie européenne. C'est naturellement le cas en vertu de leur position institutionnelle, puisqu'il s'agit des seuls membres des institutions européennes élus au suffrage universel. Défenseurs naturels de l'intérêt des citoyens européens et représentants de ces derniers au sein du processus législatif

---

(1) Cf. chapitre sur le Comité de sages.



européen, il est parfaitement logique que, au même titre que les parlementaires nationaux, ils soient associés à l'organisation des conventions.

Il convient de souligner par ailleurs que les députés jouent déjà un rôle de rapprochement entre les citoyens européens et les institutions actuelles. Ils invitent ainsi des citoyens de leurs – larges – circonscriptions en vue de leur faire mieux connaître le fonctionnement de l'Union. Il existe par ailleurs, comme M. Stephen Clark, de la DG Communication du Parlement européen, l'a expliqué, des initiatives individuelles destinées à associer des jeunes de tous horizons au sein de débats organisé à Strasbourg. Ces débats suivent des règles précises qui pourraient inspirer en partie les conventions physiques : égalité des temps de parole entre les jeunes et les experts, dont le député européen en charge du débat ; diffusion des résultats ; pédagogie de ce que peut ou ne peut pas faire l'Union auprès des jeunes qui participent à ces débats.

***b. Le Parlement, enceinte de conventions démocratiques***

**À l'instar des parlements nationaux, le Parlement européen constitue une étape obligatoire dans le processus des conventions démocratiques.**

Les représentants du Conseil économique et social européen, auditionnés par le groupe de travail, ont fait part de leur intérêt pour participer à l'organisation des conventions, en tant qu'ils « représentent la société civile européenne ». Il dispose par ailleurs d'une certaine forme d'expérience en la matière, puisqu'il a auparavant organisé des débats sur une base transnationale sur les questions migratoires. Il a encouragé la tenue de débats transnationaux et, surtout, la nécessité d'associer le Parlement européen à la restitution des conventions. Il s'agit là, votre rapporteure en convient, d'une idée légitime et le nouveau Parlement européen élu après les élections européennes de 2019 pourrait en effet être le récipiendaire idéal des priorités européennes dégagées par le processus de consultation préalable des conventions démocratiques. Il s'agirait ensuite pour ce nouveau Parlement de traduire dans les faits, en lien avec la Commission européenne conservant son monopole d'initiative législative, les idées qui auront alors émergé. Votre rapporteure souligne toutefois que des instances préalables, dont notamment le « comité des sages » évoqué plus bas, interviendraient dans le processus de restitution avant le Parlement européen. Le Conseil économique et social européen pourrait être également associé à la restitution, en vertu de son rôle représentatif de la société civile européenne.

C'est dans ce cadre que votre rapporteure et le président du groupe de travail se félicitent du soutien que M. Tajani, Président du Parlement européen, a exprimé au processus de conventions démocratiques, de la même manière que certains présidents de groupe, tels que M. Guy Verhofstadt.

### **3. Le Conseil européen, une enceinte adéquate pour lancer les conventions**

Le lancement des conventions au niveau interétatique ne peut se faire par le biais d'un format uniquement intergouvernemental, s'agissant des questions européennes. Les institutions doivent en effet être associées, dans la phase aval, comme il vient d'être vu, mais également sanctionner, dans une phase amont, l'ensemble du processus. Le Conseil européen pourrait être, à ce titre, une enceinte idéale pour examiner un document commun, une Charte d'engagements moraux communs et un questionnaire commun. L'association du Conseil européen a notamment été suggérée par les autorités hongroises. Pour elles, un tel passage sanctionnerait le fait qu'il ne s'agisse pas uniquement d'un mouvement issu des institutions européennes, ni l'initiative d'un seul État membre.

Votre rapporteure et le président du groupe de travail estiment toutefois que le lancement des conventions démocratiques ne pourrait se faire dans le cadre des conclusions du Conseil européen. Outre que celui-ci aurait difficilement sa place au sein des politiques initiées par le Conseil européen, la méthode du consensus pourrait contribuer à diminuer l'efficacité des conventions.

Dès lors, **les États membres volontaires pourraient s'associer en parallèle d'une réunion du Conseil européen, si possible au printemps 2018**, pour signifier leur volonté de participer à l'organisation des conventions démocratiques. Le Conseil européen pourrait participer au suivi des conventions et, à tout le moins, intégrer le « comité des sages » de restitution finale.

Enfin, les représentants du CESE et du Conseil Économique et Social européen ont fait part de leur volonté de participer à l'organisation des conventions démocratiques. Il existe même une possibilité d'organiser des conventions communes aux deux Conseils, selon M. Quarrez, membre à la fois du CESE et du Conseil économique et social européen.

### **III. DES CONVENTIONS DÉMOCRATIQUES : LIBÉRER LA PAROLE DES CITOYENS EN TOUS LIEUX**

La mise en place de conventions démocratiques vise donc à associer autant de citoyens européens que possible à la relance du projet européen. Il s'agit également, et peut-être surtout, de leur permettre d'exprimer leur position d'une manière structurée et argumentée. Votre rapporteure partage avec la ministre auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, en charge des affaires européennes, Nathalie Loiseau, le constat que les référendums récents sur l'Union européenne n'ont pas permis de faire avancer le débat européen. Les questions binaires relatives à des sujets complexes, au sein de processus souvent parasités par des questions politiques nationales, ne peuvent aboutir à des solutions satisfaisantes. Dès lors, une véritable association des citoyens doit passer par la libération de la parole et la capacité des citoyens à exprimer critiques et réformes de manière approfondie.

#### **A. LA MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS POUR LA RÉUSSITE DES CONVENTIONS**

##### **1. Les erreurs à éviter dans la mise en place concrète des conventions**

###### ***a. Des « débats de préfecture »***

M. Giuliani a tiré de l'expérience de la Fondation Schuman lors des débats européens précédents, notamment en vue du Traité Constitutionnel Européen, que des débats trop officiels pourraient être détournés, notamment par les tenants d'une opinion extrême. Dans cette perspective, il serait préférable de déléguer l'organisation de ces conventions à des associations, tout en gardant un contrôle public. Pour faire surgir des initiatives intéressantes, « il ne faut mobiliser ni les diplomates, ni les préfets », et ce, d'autant plus si des questions politiques émergent sur la manière de réformer l'Europe. Bien sûr, l'État pourrait, selon lui, contribuer sur le plan organisationnel et financier. Mais des débats en chambre ou dirigés de manière trop immédiate par les ministères pourraient être amenés à échouer sur les mêmes écueils que le passé. Cette dimension vaudrait également pour les institutions européennes. La délégation de l'organisation des conventions aux sociétés civiles permettrait « un bouillonnement » que les citoyens européens attendent et qui aboutirait à l'émergence d'idées inattendues. C'est également ce que M. Lamassoure conseille dans sa contribution au présent rapport : « bien sûr les associations spécialisées - Mouvement européen, Maisons de l'Europe, fondations - s'associeront spontanément, mais les partis, syndicats, organisations agricoles, ONG, collectivités locales, professions variées y trouveront vite intérêt. Une action d'information et d'encouragement particulière devrait être menée pour s'assurer que la jeune génération habituée à l'usage des réseaux sociaux et qui est la première intéressée par l'avenir de l'Europe se mobilise : anciens d'Erasmus,

*start-uppers*, animateurs de « Pulse of Europe » et autres manifestations originales. L'ensemble de la démarche doit être plus *bottom up* que *top-down*. »

Mme Macey, de Confrontations Europe, souligne le risque de faire « le service après-vente » de l'action de la Commission européenne, écueil auquel se sont heurtées la plupart des initiatives récentes. D'autre part, il conviendrait que, dans le pilotage des conventions démocratiques, les différentes composantes de la société civile soient représentées. Ceci pourrait passer par la création de différents collèges en charge du suivi. Un unique « comité des sages », composé de représentants de la société civile, aboutirait selon elle, à ne pas responsabiliser les organisations non-politiques. De la même manière, un pilotage par l'État dans les territoires pourrait empêcher la société civile de s'emparer de ce sujet. Au contraire, il s'agit de construire des modalités de délibération concrètes. À l'inverse, une consultation numérique seule conduirait à ne pas associer l'ensemble des citoyens.

#### ***b. Des débats entre convaincus***

Pour atteindre l'un des objectifs fondamentaux des conventions démocratiques, à savoir la juste représentation des citoyens et l'intégration de tous les points de vue, il est crucial que les débats dépassent le cercle de ceux que l'on peut appeler « les convaincus ». Les dialogues citoyens de la Commission européenne sont fondamentaux pour répandre la parole européenne dans tous les territoires, comme on l'a vu. Mais de nombreux interlocuteurs français et européens ont confirmé que ces débats ne permettaient pas de mobiliser les citoyens dits eurocritiques ou eurosceptiques. Or, nombreux sont également les associations, à l'instar de la Fondation Abbé Pierre, qui ont fait part de critiques envers le fonctionnement actuel de l'Union européenne qui leur paraissent justifiées. L'opacité qu'ont pu refléter des affaires récentes, telles que le prolongement de l'autorisation du glyphosate ou le scandale dit du « dieselgate », voire la question du « reste à liquider » ou celle des retards de paiement des crédits liés à la PAC : tels ont été les éléments qui sont revenus lors des auditions pour démontrer l'incompréhension que peut susciter l'action publique européenne.

C'est pourquoi, malgré les efforts de pédagogie que pourront effectuer les modérateurs des conventions physiques, ainsi que tous les experts et les citoyens représentatifs de l'Europe, il convient également d'écouter les critiques qui s'exercent sur l'Union européenne telle qu'elle agit aujourd'hui. Le défi est donc véritablement d'éviter toute forme de « ton professoral » mais d'expliquer ce qu'apporte l'Union au quotidien, tout en intégrant les critiques dans les documents de restitution. Bien évidemment, qu'il s'agisse de la phase de consultation ou de la phase de restitution, ces critiques doivent rester pertinentes. Outre la prohibition d'insultes et de propos violents, les critiques doivent porter sur les domaines dans lesquels l'Union européenne est véritablement responsable. « L'Union est responsable des activités qui relèvent de ses compétences, et la manière dont elle les exerce est déterminée dans une large mesure par les États membres. Pour sensibiliser davantage les citoyens et renforcer leur sentiment d'appropriation, il

faut faire en sorte, d'une part, qu'ils comprennent les différents niveaux de responsabilité et les fondements des compétences de l'Union et, d'autre part, qu'ils aient la capacité de décider eux-mêmes de leurs priorités futures, ce qui suppose de leur donner la faculté de choisir et les outils pour le faire. » <sup>(1)</sup>

Votre rapporteure et le président du groupe de travail relèvent toutefois avec intérêt l'expérience de M. Guillaume Klossa pendant la présidence française du Conseil de l'Union, en 2008. Une collection « Penser l'Europe » avait fédéré un réseau d'intellectuels européens, destiné à alimenter la présidence en réflexions plus larges sur l'avenir de l'Union européenne. Plusieurs interlocuteurs ont en effet alerté sur le fait que les intellectuels étaient aujourd'hui loin d'être autant acquis à la « cause » européenne qu'ils ne l'étaient auparavant. C'est d'un mélange de publics que doit être tirée la qualité des débats à venir.

### *c. Des débats inaccessibles*

L'association des citoyens d'une manière représentative doit éviter tous les biais qui fracturent aujourd'hui les sociétés européennes, à commencer par l'obstacle géographique. C'est en ce sens que l'organisation de conventions démocratiques à l'échelle locale, dans les villages et les communes les plus éloignés des grands axes de communication, est cruciale. Celle-ci doit se faire, à l'instar du programme « L'Europe en régions » développé par l'Association des Maires de France, en partenariat avec la presse locale, pour mobiliser les citoyens. Il est en effet crucial d'informer et de faire participer ceux des citoyens européens qui s'estiment, parfois à tort, les plus éloignés de l'Europe. Il s'agit entre autres des citoyens peu mobiles et qui n'ont pas bénéficié de programmes tels qu'Erasmus, alors que seuls 3 % des travailleurs européens travaillent aujourd'hui dans un autre État membre que celui de leur naissance. Ces citoyens sont pourtant parfois directement concernés par les fonds structurels pilotés par les régions, sans le savoir, faute de communication sur l'action de l'Union européenne dans leur quotidien. Loin de résumer les débats aux grandes villes déjà saturées de possibilités pour les citoyens de s'engager, le processus des conventions doit s'étendre à toutes les régions de France et d'Europe, y compris dans les outremer, pour s'assurer d'un véritable respect de la diversité des opinions.

La seconde fracture à surmonter dans le cadre de l'organisation des conventions relève du numérique. Outre les différences d'infrastructure en matière de débit descendant et ascendant que connaissent de nombreuses régions européennes, mais aussi françaises, les différences d'usage, notamment en fonction de l'âge des utilisateurs, ne doivent pas être négligées. C'est pourquoi une consultation numérique seule, ou une trop grande prééminence des résultats de la consultation numérique sur ceux qui seront issus des débats physiques, serait dommageable. Il existe certes de nombreuses études qui démontrent, à l'instar de ce qui s'est notamment passé pour les débats initiés par le ministère des Affaires

---

(1) Luc Van den Brande, conseiller spécial du président de la Commission européenne Rapport « À la rencontre des citoyens de l'Union : Une nouvelle chance. », octobre 2017.

étrangères allemand, que les personnes âgées, qui disposent à la fois d'un capital culturel fort, d'une capacité de mobilisation importante et d'un temps libre plus conséquent que les actifs, préemptent les débats tenus physiquement et localement. Mais ce sera aux autorités organisatrices des conventions physiques de s'assurer de la participation des jeunes et des actifs, ainsi que des personnes d'origine immigrée ou en situation de marginalisation sociale, aux conventions physiques. La représentativité de celles-ci doit donc permettre que les priorités politiques qui y seront exprimées, y compris lorsqu'elles sont critiques de l'état actuel de l'Union, soient traitées à l'égal des résultats des consultations numériques.

Enfin, pour reprendre l'expression de M. Maillard, directeur de l'Institut Delors à Paris, il ne faut pas que « l'Europe ne s'adresse qu'aux polyglottes urbains connectés ». Il s'agit au contraire de « dé-Bruxelliser » l'Europe en mettant tout en œuvre pour que les conventions aient lieu dans les endroits plus difficilement accessibles. Votre rapporteure et le président du groupe de travail estiment que trop longtemps l'Europe a été considérée comme lointaine et compliquée. Il convient désormais d'en faire une question politique simple et proche, de montrer l'Europe « au coin de la rue ».

## **2. Associer les corps intermédiaires**

### ***a. Des acteurs essentiels***

Le groupe de travail s'est attaché à auditionner un ensemble aussi vaste que possible des représentants de ce qu'il est convenu d'appeler les corps intermédiaires : les syndicats salariés, patronaux et agricoles, les principales fédérations étudiantes, des fondations, des associations, des universités, en France comme dans leurs déplacements. C'est en effet par eux que doit passer une grande partie des conventions physiques et des consultations numériques. Ces organes constituent les passeurs idéaux en ce qu'ils peuvent éduquer leurs membres quant aux questions européennes actuelles tout en recueillant les éloges et les critiques sur l'action publique européenne. M. Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman, a ainsi expliqué que la Fondation disposait d'un ensemble de partenaires à l'échelle européenne. Or, il se tient prêt à organiser des débats citoyens avec toutes ces fondations partenaires, jusqu'en Hongrie, y compris dans la mesure où les gouvernements ne participent finalement pas à l'organisation des conventions. Celles-ci doivent toutefois se traduire, selon lui, par des résultats clairs « et éviter de tomber dans les écueils habituels d'une parole trop complexe. » Il a par ailleurs relayé l'idée que de très nombreuses organisations souhaitent participer à l'organisation de ces conventions.

L'ensemble des auditions a toutefois fait apparaître une grande prudence chez nombre de syndicats, notamment, sur les questions européennes. La question du financement est ainsi largement revenue, mais aussi le temps que l'organisation de ce type d'événement pouvait prendre pour des structures parfois fragiles.

Plus fondamentalement, la prévention des personnes syndiquées à l'égard de l'Union européenne, pour ne pas dire leur hostilité, après la dernière décennie, a pu nettement refroidir l'enthousiasme de ces acteurs envers des consultations directes sur l'Union européenne. L'association des syndicats de salariés à la tenue des conventions démocratiques devrait donc se faire d'une manière encadrée mais attentive aux protestations de leurs membres.

### ***b. Une expertise sur certaines questions européennes***

Votre rapporteure a pu constater à plusieurs reprises la capacité des organisations rencontrées à mobiliser déjà leurs adhérents sur les questions européennes. C'est ainsi que la CFE-CGC, selon sa représentante, organise « régulièrement des réunions d'échanges très variées », au sein desquelles « les thèmes européens ont souvent fait l'objet de débats en région parisienne ou en province ». Ces débats peuvent prendre la forme de « réunions réservées à nos militants, soit ouvertes à la société civile ». Ce type d'organisations permet à la CFE-CGC d'être « le relais d'informations descendantes et montantes » et de « mettre en place des moyens plus modernes d'expression, avec des *chats* en live directement dans les entreprises ».

La Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris-Ile-de-France, par la voix de son président, a aussi fait part de son intérêt quant à la participation à l'organisation des conventions, notamment en vertu du caractère profondément européen de leur organisation. Outre le rôle que la Chambre exerce auprès des entreprises, elle comprend également des écoles comme l'ESCP-Europe, qui s'étend sur 5 campus, tous européens (Madrid, Turin, Varsovie, Berlin, Londres). Par ailleurs, la CCI est une structure habituée à gérer des fonds européens, tels que le FEDER ou le FSE. C'est à ce titre que la Chambre s'est engagée dans une pédagogie auprès de ses membres.

Les syndicats agricoles, quant à eux, sont directement en prise avec les questions européennes, par le prisme de la PAC (Politique Agricole Commune). M. François Lucas, président de la Coordination rurale, a exposé que les agriculteurs ont pu développer une forme d'expertise sur ces sujets, notamment dans le cadre de la consultation de la Commission européenne, par exemple sur le sujet de la PAC post-2020, malgré le faible nombre de réponses. Cependant, cette connaissance ne va pas sans critiques sur la manière dont la PAC se structure à l'heure actuelle, sur des sujets tels que l'encouragement à la production ou la fin des quotas laitiers. Les représentants de la Confédération paysanne, quant à eux, ont insisté sur la faible connexion de leurs membres avec ce que faisait l'Union européenne. Dès lors, le succès des conventions « ne permettrait pas aux citoyens de se réapproprier l'Europe, ils se l'approprieraient pour la première fois. »

Dès lors, l'organisation de « conventions agricoles » pourrait être utile, à condition que les agriculteurs puissent être réellement écoutés quant à leurs souhaits de réforme de la PAC. Pour autant, à l'instar de ce qu'ont pu avancer les syndicats de salariés, le public des agriculteurs est désormais loin d'être acquis au

projet européen. Les représentants de la FNSEA, par exemple, estiment que la proportion d'agriculteurs sceptiques progresse à hauteur de 40 % aujourd'hui. Il existe enfin des enjeux spécifiques au secteur agricole, tels que les élections à venir de renouvellement des Chambres d'Agriculture, en 2018, qui pourraient entraver la capacité de ces syndicats à organiser les conventions, sinon à s'y associer.

Pour M. Lucas, président de la Coordination rurale, il peut être difficile pour les agriculteurs de s'exprimer au sein d'une consultation générale, étant donnée la spécialisation de la majorité d'agriculteurs. Le risque demeure d'une déviation des réponses en vertu d'une mobilisation des ONG ou des syndicats. Néanmoins, des questions intéressantes seraient à poser : comment l'agriculteur se projette-t-il dans l'avenir avec la PAC ? Est-il satisfait de sa situation sur le plan économique ? Comment l'agriculteur appréhende-t-il le futur de l'agriculture européenne ?

Dans la mesure où l'ensemble des organisations syndicales est associé aux conventions physiques, le président de la Coordination rurale s'est toutefois déclaré prêt à s'associer au mouvement et à encourager ses membres à participer. Enfin, la restitution devrait se faire via une traduction compréhensible et immédiatement accessible aux agriculteurs de leurs priorités, afin qu'ils puissent la partager.

### ***c. Un réseau très intéressant à mobiliser***

Les auditions ont permis de mettre à jour de nombreux réseaux européens d'institutions habituées à organiser des événements associant des citoyens de différentes origines. Le président de la CCI Paris-Ile-de-France a ainsi proposé à votre rapporteure et au président du groupe de travailler à mobiliser ses partenaires européens à travers le réseau des chambres métropolitaines qui comprend une vingtaine de Chambres métropolitaines, dont notamment celles de Francfort et de Milan, ou encore par le biais de l'Enterprise European Network. De la même manière, le président de l'université Paris-Sorbonne a vanté les mérites du réseau d'universités à laquelle l'Université Paris IV est associée. Celui-ci est notamment structuré par des échanges entre étudiants, mais peut permettre également la tenue d'événements simultanés dans les différentes universités, ce qui permettrait une véritable convention démocratique européenne de la jeunesse universitaire. Une liaison simultanée, ou, *a minima*, la possibilité d'assurer le partage des débats sur les réseaux sociaux, via, par exemple, *Facebook Live* ou un fil Twitter, permettrait d'assurer concrètement la concomitance des réflexions au sein de chaque université.

Le choix du Président de la République – exposer sa vision européenne dans une université – est par ailleurs tout à fait parlant. Outre la proposition d'un cursus européen associant les universités des États membres, le Président a évoqué le rôle pluriséculaire des universités dans la formation de l'idée européenne : « Ce n'est pas cet amphithéâtre qui fait que La Sorbonne existe. Si elle vit



aujourd'hui, c'est de l'idée que ses professeurs et ses élèves se font du savoir : une idée dont la vigueur a déjà traversé huit siècles. L'Europe aussi est une idée. Une idée portée depuis des siècles par des pionniers, des optimistes, des visionnaires, et que sans cesse, il nous appartient de nous réapproprier. (...) Vivre collégialement, c'était l'idéal de Robert de Sorbon. Et de partout affluaient les intellectuels et les érudits qui allaient forger la pensée européenne. »

Votre rapporteure partage cette idée et a pu constater l'enthousiasme, entre autres, des fédérations étudiantes, qui elles aussi, disposent d'un réseau disponible qu'il conviendrait de mobiliser. Les étudiants Erasmus, en premier lieu, portent une responsabilité singulière dans ce concert citoyen. Ils ont directement bénéficié d'un programme européen salué de tous, qui leur a permis de vivre dans un autre État membre pendant leurs études et d'expérimenter concrètement l'Europe. L'exposition montée en partie grâce au Bureau de la Commission européenne à Paris et, à l'heure où ce rapport est écrit, exposée dans les couloirs de la station de métro Montparnasse, est particulièrement illustrative, puisqu'elle affiche des couples et des familles issus de la « génération Erasmus ». L'association des anciens étudiants d'Erasmus pourrait donc être partenaire des conventions pour permettre à ses membres de partager leur expérience, notamment auprès de ceux qui n'ont pas pu bénéficier d'une mobilité comparable.

Par ailleurs, les associations étudiantes telles que la FAGE et l'UNEF, rencontrées par le groupe de travail, participent également de réseaux européens, via notamment l'ESU, la *European Student Union*. Votre rapporteure a également pu rencontrer leurs homologues hongrois, au sein de l'association étudiante du V4. Le représentant de la FAGE a expliqué notamment le fonctionnement de l'association en dialogue structuré avec la Commission européenne, dans une institution pluriannuelle composée à 50 % d'associations étudiantes et à 50 % de membres de la Commission. Les concertations tenues dans ce cadre avec des représentants au sein de nombreux États membres permettent de faire « remonter » à la Commission européenne de nombreux projets ou critiques, parfois par le biais d'états généraux tenus au sein des universités.

C'est à partir de cette expérience qu'il est apparu opportun aux représentants de l'UNEF et de la FAGE de construire des débats, sous une forme labellisée, qui ne soient pas à l'initiative des gouvernements, mais plutôt de la société civile et des associations. Il existe en effet des sujets spécifiques sur lesquels ces associations savent que les étudiants seraient prêts à s'engager, à l'instar de l'insertion des jeunes sur le marché du travail, la lutte contre la précarité des étudiants ou encore la réforme du processus de Bologne, à propos duquel le représentant de la FAGE a déploré le faible niveau de connaissances dans le public étudiant.

Il serait souhaitable que ce label soit défini de façon concertée.

### **3. Un rôle prééminent pour les élus**

#### ***a. La pédagogie et l'animation par les parlementaires***

Les élus de la Nation ont bien évidemment un rôle éminent à jouer, avant tout dans un rôle d'explication de l'Europe, pour accompagner l'organisation des conventions. En effet, les circonscriptions sont l'un des meilleurs échelons pour mobiliser des citoyens autour de la question européenne. Outre un effort pédagogique nécessaire en amont des conventions, il paraît crucial pour votre rapporteure et le président du groupe de travail que les conventions se tiennent sur une base transpartisane, et qu'elles ne soient en aucun cas accaparées par un groupe politique plutôt qu'un autre. Leur intérêt tenant notamment à la représentativité des citoyens, leurs interlocuteurs doivent également respecter, dans la mesure du possible, cette exigence.

Les parlementaires peuvent donc s'associer de manière préférentielle aux conventions organisées dans leurs circonscriptions dans un cadre proche des « *townhall meetings* », en association avec les maires, mais aussi à d'autres événements labellisés conventions démocratiques. Les parlementaires doivent absolument être associés, pour animer les réunions sur de vrais sujets, tels que les migrations, la coordination en matière de défense ou les questions climatiques.

Mme Françoise Grossetête, dans sa contribution au présent rapport, s'interroge quant aux finalités des conventions démocratiques, mais adhère à la nécessité d'exprimer au mieux les enjeux européens pour les faire partager aux citoyens : « Je pense donc qu'il faut avant tout privilégier la pédagogie pour réveiller la conscience européenne des citoyens, car, force est de constater que le fonctionnement de l'Europe et sa valeur ajoutée sont souvent incompris. Cela doit également passer par une prise de conscience de nos partis politiques et par un renforcement de la dimension européenne de nos institutions nationales. » Ces missions d'éducation peuvent toutefois facilement se doubler de missions d'animations des conventions locales.

#### ***b. La commune, échelon fondamental des conventions (De la métropole au bourg)***

M. Rouillon, président de la « commission Europe » de l'Association des Maires de France, auteur d'un avis « reconnecter l'Europe avec les citoyens » a montré en quoi cette Association participait à l'animation des débats européens à l'échelon communal. L'AMF, par exemple, fournit des éléments à insérer dans les bulletins municipaux sur l'Europe, mais aussi deux pages consacrées aux thèmes européens dans le journal de l'Association.

### **Le programme « Parlons d'Europe en régions »**

Les communes pourraient en effet être d'autant plus facilement impliquées dans l'organisation des conventions démocratiques que des débats ont déjà été organisés à leur échelle, en lien avec la Commission européenne. L'AMF a organisé treize dialogues citoyens, un par région, en 2016, qui sont amenés à se développer en 2018. Le programme de l'AMF, financé en partie par le Comité des Régions de l'Union européenne, va désormais viser 300 dialogues dans toute l'Union. Le fonctionnement se distingue des dialogues citoyens de la Commission dans leur format. En effet, ces débats décentralisés comprennent un membre de la société civile, un maire, un député européen et sont modérés par un journaliste local. Appuyés par une campagne de communication préalable, ces débats se sont révélés particulièrement intéressants. M. Rouillon a donné comme exemple un débat dans le Département des Alpes-Maritimes, dans une ville de moins de 2000 habitants, qui a permis à 150 à 200 personnes de s'exprimer sur la question de l'accueil des migrants. D'autres débats thématiques ont également eu lieu à Saint-Malo, sur la pêche, à Valence sur le numérique ou encore dans le Jura sur la question des produits d'appellation d'origine contrôlée. L'ensemble était facilement identifiable grâce à un label apposé aux événements. L'un des grands avantages de ce programme tient notamment à son faible coût, dû notamment à l'engagement des bénévoles et des maires volontaires sur ces sujets.

Ce programme s'appuie en partie sur l'organisation des Maisons de l'Europe et se développe notamment en Italie et en Allemagne. Le but à terme est d'organiser des débats dans toute l'Europe, à raison des 340 régions que l'Union comprend. La question de la restitution demeure toutefois en suspens, même si M. Rouillon a assuré à votre rapporteure et au président du groupe de travail que le Comité des Régions réfléchissait à la forme que pourrait prendre la prise en compte de ces débats.

Le but de ces dialogues thématiques est à la fois de parler d'Europe dans les endroits où l'on s'y attendrait le moins, soit des zones reculées ou particulièrement tendues, mais aussi de faire vivre un débat autour de sujets quotidiens et identifiés par les citoyens.

Le rôle des communes dans ce qu'il est convenu d'appeler la « pédagogie de l'Europe » a été souligné par de nombreux interlocuteurs, qui ont appelé à user des réseaux de jumelage déjà existants entre les villes françaises et européennes. Le Mouvement européen en particulier estimait qu'il serait utile que des conventions transfrontalières puissent associer des communes de part et d'autre d'une frontière séparant deux États membres, afin de donner une coloration régionale aux débats tout en s'affranchissant des barrières nationales.

Les représentants du CESE ont évoqué aussi la possibilité de tenir un cahier de propositions dans chaque mairie, en vue de récolter les propositions. Puis, des comités locaux pourraient faire la synthèse aux échelles départementale et régionale, pour en assurer la synthèse. De la même manière, il pourrait être tout à fait pertinent de mobiliser les CESE régionaux dans le but de faire participer la société civile à ces conventions. Enfin, l'Association des Départements de France a proposé d'identifier des conseils départementaux qui souhaitent être impliqués

dans « l'accueil et l'organisation de conventions citoyennes sur l'avenir de l'Union européenne, avec pour condition de mobiliser les partenaires territoriaux, voire européens, dans une approche de gouvernance partagée. » Les acteurs publics doivent donc être mobilisés à tous les échelons.

*c. Atteindre les citoyens dans tous les territoires, dans tous les lieux et dans leur quotidien*

À l'instar du programme développé par l'Association des Maires de France, votre rapporteure estime qu'il est crucial que les conventions démocratiques soient présentes dans tous les territoires, et ce à plusieurs titres. Il s'agit d'abord du meilleur moyen de contrer la fracture numérique et les difficultés d'accès à internet qui demeurent dans certaines zones au sein de l'UE. D'autre part, ainsi que les auditions à Rome l'ont notamment fait ressortir, le succès des conventions démocratiques tiendra à sa prise en compte de la question des lieux. Si des villes comme Milan ou Lyon, présentées à votre rapporteure, comme des exemples de la future ville européenne connectée et durable, pourraient multiplier les débats citoyens et les événements labellisés « conventions démocratiques », de nombreux interlocuteurs ont rappelé la nécessité de prendre en compte, afin de prétendre à une véritable représentativité, l'ensemble des dimensions de la société. Ce point de vue est partagé par l'Association des Départements de France, pour qui « il apparaît fondamental d'appréhender la question de l'Europe dans le cadre d'une approche qui fait sens pour nos concitoyens, dans leur territoire, dans leur quotidien. Les compétences propres au Département font de cette collectivité un échelon pertinent pour développer ce type d'approche, car le Département intervient directement auprès des citoyens et dans leur quotidien (...) Le Département intervient également au plus proche des citoyens les plus précarisés, par voie de conséquence ceux qui sont très éloignés non seulement de l'emploi, mais également de toute vie sociale. »

Cette parole a notamment été relayée par les associations que votre rapporteure a tenu à voir. Les représentants des Restos du Cœur ont notamment insisté sur la dimension européenne de leur action, selon plusieurs pans. En premier lieu, cette association gère des fonds européens, en l'occurrence le FEAD, soit le Fonds européen d'Aide aux plus Démunis. Alors qu'il sera soumis, comme beaucoup d'autres programmes, aux négociations que déclenchera l'examen du futur Cadre Financier Pluriannuel de l'Union (2021-2027), cette association a souligné de quelle manière l'Union européenne pouvait apparaître sous un jour positif auprès d'une population marginalisée, souvent elle-même issue de diverses origines européennes. Si près de 30 % de l'aide alimentaire distribuée en France est issue de ce programme européen, peu de citoyens connaissent cette situation. Malgré la médiation de ce genre d'associations, force est de constater que l'Europe technocratique constitue là-aussi un cliché auquel peuvent être facilement sensibles les bénéficiaires des fonds, et ce d'autant plus que les citoyens dont s'occupent les Restos du cœur sont souvent défiant vis-à-vis des institutions classiques.

C'est une problématique que partage également la Fondation Abbé Pierre, qui défend l'accès au logement et la lutte contre le sans-abrisme, à l'échelle nationale et européenne, via notamment *Housing Europe*. Là aussi, le public de la Fondation demeure très éloigné des structures de l'Union européenne, en raison d'une forme d'opacité dans la gestion des fonds européens à laquelle se heurtent en priorité les associations qui en dépendent. Une forme de méfiance entre ces dernières et les institutions tient également aux problèmes financiers qui ont pu conduire ces associations à la dissolution. C'est donc un véritable risque financier qui a été souligné en la matière, alors même que les avances sur trésorerie consenties par les fonds tels que le FSE sont destinées à promouvoir ces associations. La fondation insiste également sur le fait qu'il semble difficile d'intéresser les bénéficiaires aux questions européennes tant ces problématiques sont éloignées de leur quotidien bien souvent dramatique. Il peut en être autrement pour les salariés et bénévoles de la Fondation qui peuvent s'enrichir des expériences voisines et s'intéresser aux questions étroitement liées à leurs préoccupations.

Votre rapporteure tient à souligner que ces associations ont, elles aussi, fait part de leur volonté de participer à l'accompagnement des conventions démocratiques, notamment grâce à leur réseau européen. Les représentants des Restos du Cœur ont évoqué la possibilité de faire échanger des bénéficiaires en France, en Allemagne et en Belgique. Il convient par ailleurs de souligner que les institutions européennes ne peuvent rester aveugles à l'augmentation de la pauvreté, y compris en Allemagne. Votre rapporteure partage à cette occasion l'idée que les conventions démocratiques ne peuvent intéresser des populations marginalisées qu'à la condition expresse qu'elles en sentent les bénéfices dans leur vie quotidienne.

Les modalités de restitution peuvent être largement mises à contribution dans ce cas-là, dans une logique de participation des citoyens, que M. Dastoli appelait de ses vœux.

La question des lieux est donc cruciale. Ainsi que l'a présenté Mme Sixtine Bouygues, la Commission européenne mène déjà des actions dans les usines, dans les fermes, pour atteindre les citoyens dans leurs lieux de vie. Votre rapporteure et le président du groupe de travail partagent cette idée : il faut atteindre les citoyens dans les lieux qu'ils habitent, qu'ils traversent, pour mieux les atteindre.

Les lieux peuvent également être chargés de symboles. La mobilisation des relais locaux peut être d'autant plus forte que les lieux, comme la salle de la mairie, des locaux d'associations soutenues par les fonds européens ou encore des lieux de mémoire européens, sont l'expression d'une identité civique européenne. De tels lieux obligent la parole qui s'y libère.

***d. Débattre de la restitution dans l'enceinte de l'Assemblée nationale***

La charge symbolique du lieu de restitution nationale, avant d'en passer au processus de restitution européen et de confrontation des idées issues de chaque État membre est également d'une importance capitale. Compte tenu de la participation des parlementaires dans le processus et du respect de la dimension transpartisane des conventions, votre rapporteure estime qu'il serait parfaitement logique qu'une séance au sein de l'Assemblée nationale, à l'automne 2018, soit consacrée aux résultats de la consultation en ligne et des conventions physiques, présentés par le comité national de pilotage auquel participeront un certain nombre de députés.

Ce modèle, qui pourra par ailleurs être étendu à l'ensemble des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, comporte en outre plusieurs avantages. Il permettra en premier lieu à chaque groupe politique d'exprimer ses vues sur ce que proposent les citoyens interrogés en vue de la relance du projet européen. Ce débat aura le mérite de faire émerger les positions divergentes que la dimension transpartisane des conventions aura jusque-là eu tendance à nécessairement lisser.

Par ailleurs, la tenue de conventions démocratiques organisée à l'échelle des États membres, ne pourrait que difficilement s'exonérer d'un débat au sein du Parlement, enceinte naturelle de la démocratie participative nationale. Une telle reconnaissance ne pourra qu'ancrer la légitimité des conventions. En ceci, par ailleurs, le processus ne ferait que reprendre des modèles déjà expérimentés ailleurs. Ainsi, comme il a été vu, l'Assemblée citoyenne irlandaise, en charge de réfléchir à des problèmes de société tels que l'avortement ou l'adaptation des sociétés au dérèglement climatique, remet ses conclusions à une Commission parlementaire en charge de traduire juridiquement les propositions politiques émanant de l'Assemblée citoyenne.

**4. Quel rôle pour les médias ?**

***a. Une faible proportion de sujets européens dans les médias, fortement regrettable***

Le rôle des médias, qu'il s'agisse de l'audiovisuel ou de la presse écrite, a immédiatement fait l'objet de réflexions au sein du groupe de travail. La faible part des questions européennes, dans l'ensemble des médias, malgré de notables exceptions dans la presse écrite ou à Arte, qui diffuse près de 20 heures de programmes européens, est fortement regrettable. M. Alain Laquièze l'a exprimé également : l'Union européenne est en elle-même, en vertu de sa complexité, « difficile à vendre ». Mais les médias nationaux contribuent au fossé grandissant entre les citoyens et les institutions dès lors que les sujets européens sont rapidement évacués. Il a ainsi relevé que le discours de la Sorbonne du Président de la République n'avait été que très peu relayé. Cette information est d'autant plus frappante que lors de leurs déplacements, votre rapporteure et le président du groupe de travail ont pu constater que les propositions du discours de La Sorbonne

avaient pu faire l'objet d'une forte couverture médiatique, aussi bien en Irlande qu'en Allemagne. M. Laquière déplorait d'autant plus cet état de fait que l'idée européenne passe par les médias depuis son émergence au XVIII<sup>e</sup> siècle. Au cours de ces dernières décennies il est aisé de constater que l'Europe a disparu des émissions télévisuelles. Aucune émission sérieuse ou ludique faisant référence à l'Europe n'a résisté (excepté Arte). M. Quarez, membre du CESE, a ainsi fortement regretté que le service public audiovisuel n'ait pas diffusé en direct le débat qui, en 2014, a opposé les principaux candidats à la présidence de la Commission européenne.

Le traitement des questions européennes dans la presse écrite, qui peut être enviable à certains égards, demeure préoccupant. En particulier, les correspondants en charge de l'actualité des pays européens ont évoqué la difficulté de leurs rapports avec la rédaction et la difficulté plus globale d'intéresser le lectorat aux questions propres aux autres États membres. Cela a toutefois abouti à des initiatives très intéressantes, à l'instar de celle de M. Eric Jozsef, correspondant du journal *Libération* en Italie. Il a construit ainsi un site « Europe Now », avec des partenaires italiens. Une vidéo issue de cette initiative a été reprise par la RAI, *Libération* ou encore des chaînes de télévision roumaines, pour être vue dans l'ensemble par 300 000 personnes. Or, il s'agit de la présentation de ce qui fonctionne au sein de l'Union européenne, par-delà les questions institutionnelles qui continuent de ne présenter que peu d'attrait pour les citoyens.

Par ailleurs, et ce constat a été partagé par plusieurs personnes auditionnées, votre rapporteure et le président du groupe de travail estiment que les médias présentent de façon presque exclusivement négative ou critique le fonctionnement de l'Union européenne. La « polycrise » évoquée ci-dessus n'a certes pas aidé à ce que l'Union apparaisse sous un jour favorable. Il n'en demeure pas moins que, ainsi que le représentant de la FAGE l'a évoqué, entre autres, il est possible de constater visuellement la dimension négative de l'Europe au sein de nombreux médias. Outre le fait que la répétition en la matière peut favoriser l'émergence de discours populistes, il convient d'éviter toute vision biaisée, notamment en vue des élections européennes à venir. Le président du groupe de travail déplore en particulier l'image récurrente, à chaque Conseil européen, de portières de voiture qui claquent, des chefs d'État et de gouvernement entrant dans un bâtiment anonyme, puis d'une simple photo de l'ensemble de ces derniers devant les drapeaux des États membres. Ce constat est pour partie dû au fait qu'il n'y a pas d'incarnation de l'Europe.

#### ***b. Des obligations de service public à respecter***

La participation des médias à la retransmission et à l'organisation concrète des conventions relève donc d'une forme de service public à laquelle les organisations publiques doivent être tenues. Votre rapporteure a apprécié le fait de recevoir de la part des médias auditionnés de grandes marques d'intérêt pour les conventions. Cette volonté met en évidence la compréhension pour certains

médias de la nécessité de prendre leur responsabilité afin de parler de l'Europe non seulement en termes de crises mais également en ce qu'elle a de meilleur.

La nécessité de parler des sujets européens correspond toutefois également à des obligations réelles de service public, inscrites pour France Télévisions à l'article 16 de son cahier des charges. Institué par décret<sup>(1)</sup>, ce document régulateur de l'activité du service public télévisuel dispose en effet que la société France Télévisions doit se faire, de façon significative, le relais des questions européennes.

### **Obligations de service public européen pour France Télévisions**

#### **Article 16 du cahier des charges**

« France Télévisions s'attache à intégrer la dimension européenne :

- dans l'ensemble de ses programmes (documentaires, fictions, jeux, spectacles vivants, etc.) ;

- dans des émissions spécifiquement consacrées à l'Europe (programmes courts, émissions régulières ou correspondant à des événements à caractère européen, etc.) ;

- dans les journaux et magazines d'information, qui accordent une large place à la connaissance des enjeux communautaires et à l'expression d'une identité européenne.

Afin de renforcer les liens entre les citoyens européens, elle diffuse des reportages ou des témoignages sur les modes de vie, les pratiques culturelles et les modèles socio-économiques de nos voisins.

Dans le but de favoriser une meilleure compréhension du fonctionnement démocratique des institutions européennes, la société s'attache à évoquer les institutions européennes et notamment du Parlement européen ainsi que les réalisations, les innovations et les apports particuliers des différents pays de l'Union européenne.

À cet effet, elle veille à la sensibilisation de ses journalistes aux questions européennes, notamment par la formation.

Elle collabore également avec la société Euronews. »

Le service public télévisuel, par la voix de M. Cathala, a certes rappelé les obligations de service public qui incombent à France Télévision. Mais il a insisté sur le fait que France Télévisions dépassait largement ces engagements. C'est ainsi que l'émission « La faute à l'Europe », sur France Info, vise à déconstruire les discours selon lesquels l'Union européenne serait responsable de tout. En partenariat avec Jean Quatremer, dans les locaux du Parlement européen, cette émission est diffusée de manière bihebdomadaire. De la même manière, l'émission « Avenue de l'Europe », sur France 3, s'attache à traiter des questions

---

(1) Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions.



européennes comme des questions nationales. Le réseau des correspondants européens permet d'autre part d'introduire les questions propres aux autres États membres dans les journaux télévisés ainsi que sur les pages internet de France Télévision. Selon M. Cathala, cet effort d'information vise à montrer l'Europe du quotidien. Cela se traduit aussi dans les journaux régionaux de France 3. Ainsi, France 3 Grand Est consacre une partie de ses programmes au Parlement européen, tandis que France 3 Alpes travaille également avec la RAI. L'UER, l'Union européenne de radio-télédiffusion, diffuse l'Eurovision, seul programme européen diffusé en commun par toutes les chaînes européennes. Cette association permet également d'échanger des images diffusées, libres de droit, par ses membres. Pourtant, votre rapporteure conserve l'impression selon laquelle on ne parle que très peu souvent, y compris à France Télévisions, des questions européennes.

Les nouvelles directions que suit actuellement Arte dans cette perspective sont des modèles intéressants, en dépit de la spécificité que constitue cette chaîne. En effet, à partir du socle originel franco-allemand tel qu'il s'est dessiné à partir de 1989, Arte participe désormais d'un réseau de chaînes européennes diffusant dans une dizaine d'États membres, dont des pays d'Europe centrale et d'Europe baltique, ou encore, plus récemment en Irlande et en Italie.

### *c. La diffusion des conventions : la clé du succès*

La problématique de la diffusion des conventions implique de toucher plus de citoyens que les seuls qui participeront. Les auditions ont laissé entrevoir la possibilité d'un rapport de 1 à 10 en la matière. Dès lors, si tous ne participeront pas, tous, ou presque, pourraient être touchés par les conventions. Les réseaux sociaux ont une part éminente pour cette dimension, puisque, outre l'interactivité qu'ils permettent, la dimension virale du partage de certaines informations peut assurer un relais considérable, notamment auprès des plus jeunes. Mais les médias traditionnels ont également un rôle important, d'autant plus qu'ils peuvent eux-mêmes participer à la diffusion sur les réseaux sociaux.

C'est le sens d'une proposition faite à votre rapporteure et au président du groupe de travail, par la présidente d'Arte, Mme Véronique Cayla. Cette dernière a souligné l'importance des réseaux sociaux, notamment du point de vue d'une chaîne particulièrement avancée en matière de délinéarisation des programmes. Elle a encouragé la tenue des conventions selon le schéma suivant :

- dans un premier temps, un journaliste expert à la fois des questions européennes et des réseaux sociaux pourrait assurer une forme de modération pour des débats tenant lieu de conventions démocratiques ;
- les émissions « traditionnelles » d'Arte pourraient relayer ces débats, ainsi que le site internet de la chaîne, pour assurer une participation maximale ;

- enfin, le relais sur les réseaux sociaux pourrait passer par un mot-dièse tel que « Yourope ».

Il s'agit d'une initiative particulièrement intéressante. Mme Cayla a également proposé de mettre les conventions démocratiques à l'ordre du jour de la prochaine réunion entre la chaîne et ses partenaires européennes, en mars 2018, ce qui paraît compatible avec le calendrier proposé dans ce rapport.

De la même manière, la chaîne Euronews, par la voix de son président, propose de mener des micros-trottoirs sur les principales places des capitales européennes, au-delà de ce qui avait déjà pu être fait lors du débat initié par Viviane Reading et la Commission européenne en 2013. Les représentants de la chaîne partagent notamment l'idée qu'il convient de faire des choses simples et directement attractives auprès des citoyens, et ce, d'autant plus facilement si l'on parle avec eux des aspects quotidiens de l'action de l'Union. Les citoyens comprennent en effet d'autant mieux l'apport de l'Union qu'ils peuvent en ressentir les effets immédiats, dans leur quotidien, en témoigne le succès d'Erasmus, de la libre circulation au sein de l'espace Schengen ou encore de la fin des frais d'itinérance, depuis l'été 2017.

Toutefois, les représentants de France Télévision ont fait part de leur difficulté à s'engager à la diffusion de conventions démocratiques sans une connaissance précise des modalités et du calendrier des conventions. Néanmoins, le réseau régional pourrait être mobilisé pour faire de la pédagogie en amont des conventions. D'autre part, une émission politique comme celle du dimanche soir sur France 3 « Dimanche en politique », pourrait faire participer des élus portant le sujet, par exemple. Des émissions comme Télé Matin pourraient également s'intéresser à ce thème d'autant plus s'il y a des visages, des personnalités politiques ou du monde de la culture qui s'associeront à la tenue des débats. Ce sera une façon de médiatiser et d'incarner le processus des conventions. Des journaux télévisés comme « Soir 3 » peuvent être des formats adéquats pour parler des questions européennes sous la forme de débats entre deux personnes. « C dans l'air » pourrait être enfin un lieu de débat adéquat, associant certes des experts, mais qui pourraient avantageusement parler des conventions. À des fins de reconnaissance immédiate par les téléspectateurs, il conviendra que tous les événements associés aux conventions portent un label identifiable.

De toute façon, selon M. Cathala, l'actualité des conventions démocratiques, en fonction du portage politique, imposera ce thème dans les médias.

Outre les initiatives ci-dessus, votre rapporteure estime qu'il conviendrait de mettre en place un cahier des charges à destination des médias directement inspiré de la charte interétatique, et destiné à assurer le respect des impératifs, entre autres, de neutralité dans le traitement des questions et dans la diffusion des conventions, de représentativité géographique, sociale mais aussi d'opinion ou encore une forme de pédagogie destinée à informer tant les participants que les

spectateurs ou les auditeurs de ce qui relève de la compétence de l'Union européenne que de celle des États membres. Cela constituerait une participation efficace des médias européens à la lutte que la Commission européenne a également engagée contre les « *fake news* » et autres vérités alternatives concernant l'Union européenne, entre autres.

## **B. L'ORGANISATION CONCRÈTE DES DÉBATS : LIBÉRER LA PAROLE DES CITOYENS**

### **1. Les modalités d'action numérique**

#### ***a. Une technologie fondamentale au service de la prise de parole***

Les technologies numériques participent déjà d'une large diffusion des questions européennes. La fondation Robert Schuman, par exemple, diffuse la première *newsletter* européenne en termes de public, à un ensemble de 220 000 lecteurs dans plusieurs langues européennes, chaque semaine.

##### **i. Les consultations européennes**

Un aspect de l'organisation des conventions démocratiques a fait l'unanimité lors des auditions, que celles-ci se soient tenues à Paris ou hors frontières : c'est l'impossibilité d'organiser des conventions démocratiques en négligeant la dimension numérique. Celle-ci est vitale, à plusieurs titres :

- les relais numériques peuvent permettre de consulter une masse critique de citoyens européens. Or, seule une vaste consultation, susceptible de changer d'échelle par rapport aux consultations précédentes, dont nul ne peut contester l'utilité mais qui demeurent trop disparates, peut faire émerger les priorités politiques partagées au sein des 27 peuples européens ;
- les réseaux sociaux, notamment, mais aussi des applications innovantes, peuvent garantir une forme d'interactivité dans les débats citoyens physiques, sans réclamer une débauche de moyens inappropriée. Il s'agirait d'un des meilleurs moyens pour surmonter toute forme de fracture numérique et que l'interactivité ne peut qu'aider les citoyens à surmonter une forme d'appréhension devant la complexité des politiques européennes.

Votre rapporteure et le président du groupe de travail partagent la conviction selon laquelle les conventions démocratiques ne pourront se distinguer de l'ensemble des actions antérieures qu'à la condition de changer d'échelle. Outre l'appui sur l'existant, qui est bien évidemment nécessaire, la consultation d'une opinion publique européenne, dépassant les nombreuses fractures qui la traversent, ne peut se faire qu'à partir de la consultation de plusieurs millions de personnes. Or, c'est précisément ce qui distingue les conditions dans lesquelles

ces conventions vont se tenir des expériences précédentes, à l'échelle nationale ou européenne : les formats technologiques disponibles aujourd'hui permettent une consultation d'un nombre de citoyens beaucoup plus important que ce qui pouvait être imaginé il y a encore cinq ans. Dès lors, quel que soit l'acteur choisi pour être en charge du processus de consultation en ligne, ce dernier devra assurer un véritable changement de dimension. C'est uniquement par ce biais que peuvent être garanties :

- une véritable prise en compte des nuances nationales en fonction des thématiques sur lesquelles les citoyens européens seront interrogés ;
- la possibilité de vérifier l'idée selon laquelle, en dépit des différences de vision entre les différents gouvernements nationaux, telles qu'elles s'expriment lors des négociations au Conseil, les opinions publiques nationales sont plus proches que ces oppositions politiques pourraient le laisser croire.

La consultation en ligne participe donc directement de l'idée qu'une forme d'espace public européen, selon une logique empruntée à M. Habermas <sup>(1)</sup> existe sous la forme d'une vaste délibération et d'une construction appuyée sur la mise en commun des paroles citoyennes.

ii. Des méthodes innovantes, développées par des *think tanks*

Afin de mettre en œuvre l'objectif qui réside au cœur de la Charte interétatique que propose votre rapporteure, il est essentiel de mobiliser les citoyens européens à une échelle qui n'a pas été mise en œuvre jusqu'ici. C'est pourquoi plusieurs propositions issues des auditions de *think tanks* et de *civic techs*, dessinent des éléments structurant pour la tenue de consultations en ligne. Ainsi, selon les fondateurs de Make.org, il existe « trois composantes nécessaires au bon fonctionnement d'une consultation numérique large :

- une réappropriation massive. On ne peut pas faire de conventions uniquement avec le petit nombre de gens que ça intéresse, mais on doit viser plusieurs millions de participants ;
- une consultation aussi large que possible ne peut pas remplacer des discussions avec les gens sur le terrain. Il s'agit de faire en sorte que se rencontrent les sachants et les non-sachants ;
- une dimension d'incarnation. On doit avoir une représentation incarnée de ce qu'est l'Europe. »

Dans cette perspective, une première phase de consultation numérique très large permettrait de faire ressortir un « humus européen », issu des réponses de plusieurs millions de personnes et servirait de fondement à une deuxième phase

---

(1) On peut en trouver un exemple dans son ouvrage *L'espace public de 1992*, issue de sa thèse de doctorat d'État.

plus ouverte et plus profonde associant physiquement les universités, des villes jumelées ou encore des artistes, des sportifs, des personnes médiatiques, qui seraient les ambassadeurs de l'idée européenne.

### ***b. Démultiplier les conventions***

#### **i. Les réseaux sociaux**

La participation des réseaux sociaux aux consultations numériques, mais aussi en lien avec les conventions physiques par le biais de systèmes interactifs, paraît être indispensable. Ce constat est partagé de manière unanime par l'ensemble des personnes auditionnées : il s'agit d'un moyen à privilégier, d'un socle nécessaire, avant toute chose, et ce pour plusieurs raisons :

- ces réseaux permettent de mobiliser en premier lieu la jeunesse européenne, qui est davantage présente sur ce type de plateformes que les autres tranches d'âge de la population. Or, les jeunes représentent une population cruciale en vue de la bonne représentativité des conventions démocratiques. Ils constituent de plus – c'est une dimension des plus évidentes – l'avenir de l'Union européenne et les citoyens qui devront décider de son futur d'ici une dizaine d'années. Or, selon M. Dastoli, près de 47 % des jeunes entre 15 et 24 ans se déclarent favorables au projet européen, contre 34 % pour tous les Européens. Il convient donc de les mobiliser plus particulièrement en vue de perpétuer cet engagement pro-européen après leur entrée dans la vie professionnelle ;
- le fait de s'exprimer dans un débat sur un réseau est plus facile car cela donne une certaine impression d'anonymat et l'écran libère la parole. De plus, dans des pays tels que l'Estonie, il est apparu qu'il était culturellement difficile de prendre la parole en public... Les réseaux sociaux garantissent donc une participation plus sûre des citoyens.

#### **ii. Les questionnaires en ligne**

Les modalités de la consultation en ligne ont fait l'objet de nombreuses réflexions. Il existe différentes options, qui peuvent être classées en trois catégories.

La première d'entre elles s'appuierait sur un questionnaire unique et homogène pour tous les États membres. C'est ce que M. István Hollik, député hongrois, a indiqué : « Pour avoir une bonne image de ce que pensent les citoyens européens, il faudrait un questionnaire homogène. De notre expérience, la réussite d'un tel dialogue se base sur la méthode, sur comment on pose la question. Si les dirigeants des différents États membres peuvent se mettre d'accord sur un questionnaire commun, s'il est évident pour les citoyens de savoir à quoi ils répondent, ce sera pour le mieux. La clarté des réponses est fondamentale. » Cette option a en effet le mérite de faciliter une restitution qui s'annonce compliquée à l'échelle continentale. Une forte interopérabilité des résultats permettrait de

vérifier l'émergence ou non d'une opinion publique européenne sur des thèmes identifiés à l'avance, à l'instar des Eurobaromètres qui posent des questions similaires sur des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs dizaines d'années.

Il demeure toutefois de nombreux inconvénients concernant cette option, à commencer par le risque d'exclusion d'une partie de la population européenne. Votre rapporteure a été notamment sensible à la parole des autorités hongroises, mais aussi des délégations parlementaires rencontrées en marge de la COSAC à Tallinn, telles que les délégations polonaise ou tchèque, qui lui ont semblé attachées à la possibilité pour chaque État membre de garder une marge de manœuvre dans la définition des questions posées aux citoyens. De la même manière, si les questionnaires au sein des conventions démocratiques ne sont pas issus de la Commission européenne, mais d'un acteur privé avec une nationalité donnée, le risque que la consultation ne soit perçue qu'à l'aune d'un programme politique en particulier est grand. Le résultat pourrait donc aboutir à une représentation tronquée de l'opinion publique, si les citoyens ayant majoritairement répondu sont déjà convaincus de l'intérêt de participer à un projet européen.

Une deuxième option consisterait à poser une question unique à un grand ensemble de citoyens qui pourraient alors manifester autant d'idées que possible. Les représentants de la *civic tech* Make.org ont partagé les solutions qu'ils préconisent pour faire ressortir par ce biais ce qu'ils appellent « l'humus européen ». Après avoir évoqué les problèmes concrets qui s'attachent à la mise en place de questionnaires fermés, et notamment la difficulté à mettre d'accord les États membres sur les questions à poser, ou de pétitions, qui entraînent une surpondération des groupes d'intérêt ou encore des sondages, qui ne permettent pas de faire ressortir correctement les mécanismes d'approbation des citoyens, ils ont donc proposé la solution suivante.

Il s'agirait de poser une question ouverte, unique, au plus grand nombre d'Européens possible : « Comment réinventer l'Europe ? » Cette question permettrait de toucher en deux mois, selon leurs estimations, environ dix millions de citoyens au sein de tous les États membres susceptibles de participer. Pour un pays comme la France, cela se traduirait par une population d'environ 500 000 personnes. Les représentants de Make.org ont par ailleurs assuré la possibilité d'une forme de représentativité au sein de la population consultée. Cette question ouverte aurait l'avantage de ne pas être connotée politiquement et de permettre de travailler avec un ensemble large d'États membres.

À cette question ouverte serait proposée une réponse débutant nécessairement par « Il faut... ». Un ensemble de réponses estimé à environ 20 000 serait ensuite modéré et « dédoublé », afin d'aboutir à environ 1 500 idées différentes, sur la base d'une estimation, là encore, selon laquelle 6 % des citoyens qui se connecteraient sur la page proposeraient des réponses, quand le reste d'entre eux voterait pour l'une ou l'autre des propositions. L'avantage de cette phase de consultation permet, entre autres, de faire ressortir la différence

d'opinions en fonction des États membres, d'avoir les cent premières idées en fonction de telle ou telle région européenne ou encore les cent idées les plus soutenues à l'échelle européenne. C'est ainsi qu'à la fin de la première phase de consultation, l'aboutissement consisterait en 50 à 100 propositions par État membre, en fonction de l'adhésion et de l'engagement qu'elles ont rencontrés. Il sera en effet possible de noter les propositions en fonction d'un gradient destiné à faire émerger les propositions qui ont fait le plus réagir et auxquelles les citoyens ont le plus adhéré.

Pour pallier les risques propres à ce type de consultation, tels que le « *trolling* », soit le détournement d'une consultation objective par la proposition d'idées farfelues ou la capacité de certains groupes d'intérêt à voter préférentiellement pour telle ou telle proposition, un travail algorithmique serait mené de telle façon que ces propositions n'émergent pas plus que les autres sur la page d'accueil de la consultation en ligne. D'autre part, pour des raisons de sécurité et d'étanchéité du processus, il convient que l'ensemble des données soit récolté par le biais d'intermédiaires européens. De la même manière, le règlement de la consultation sera fondé sur la Charte des Droits Fondamentaux, pour permettre une application juridique uniforme à une consultation qui doit concerner un champ juridique fragmenté.

Enfin, l'exploitation des résultats, qui seraient disponibles pour les participants des conventions physiques, le « comité des sages » de restitution ou encore les institutions européennes, permettrait également de mobiliser les citoyens étant à l'origine des idées les plus partagées, pour les intégrer aux groupes de travail chargés de transcrire les propositions dans des concepts techniquement et juridiquement opérationnels. Cette étape possède l'avantage de mobiliser toujours les citoyens qui ont participé aux consultations et éviter toute forme de frustration liée à l'inutilité de ce processus ou la faible visibilité du devenir des propositions.

Votre rapporteure et le président du groupe de travail considèrent que cette méthode possède de nombreux avantages, mais présente également des risques si elle constitue une base unique. En effet, ainsi qu'il a été dit plus haut, la mise en place d'une vaste consultation numérique par un acteur français, aussi performant soit-il, pourrait entraîner un refus de participer par d'autres États membres, méfiants envers toute initiative unilatérale. Un choix de ce genre devrait en outre s'accompagner de débats physiques, qui demeurent irremplaçables quant à la création de liens entre les citoyens et à l'émergence d'idées nouvelles par le biais d'un véritable processus délibératif. Enfin, la question du coût financier est évidemment importante, dans la mesure où le groupe de travail n'est pas en mesure de savoir la taille du budget qui sera consacré aux conventions démocratiques dans leur ensemble. Le financement des conventions ne peut dépendre que de la forme qui sera finalement choisie, mais appelle des études préalables pour en assurer le succès et la portée.

La troisième option, qui retient les faveurs de votre rapporteure et du président du groupe de travail, et qui a l'avantage de concilier les points positifs des deux premières options, est la suivante. Afin d'allier la nécessaire uniformité des réponses pour favoriser la restitution et le respect tant des marges de manœuvres nationales que de l'inventivité des citoyens, il pourrait être proposé de structurer un questionnaire avec quatre questions communes initiales et deux ou trois questions spécifiques à chaque État membre. Tandis que les premières seraient posées à l'ensemble des citoyens européens de façon identique, les secondes feraient l'objet d'un choix souverain par chaque gouvernement volontaire pour participer au processus des conventions.

Pour ce qui est des questions communes, votre rapporteure et le président du groupe de travail estiment qu'il faudrait reprendre une question « chapeau », proche de ce qui a été proposé par Make.org. Ainsi, il s'agirait de demander aux citoyens : « Quelle Europe voulez-vous ? » ou « Comment réinventer l'Europe ? ». Une telle question ouverte faciliterait la remontée d'idées nombreuses de tous les citoyens européens, y compris les plus critiques. Les trois questions suivantes pourraient alors être :

- « Quelles sont, pour vous, les valeurs de l'Europe ? » ;
- « Qu'attendez-vous de l'Europe dans votre quotidien ? » ;
- « Pour vous, dans quel domaine l'Europe doit-elle changer ? »

Ces questions visent plusieurs objectifs. Tout d'abord, l'ensemble des auditions a montré que nombre de personnes se demandaient de quoi on parlait lorsqu'on parlait d'Europe. À ce titre, la question sur les valeurs européennes vise à circonscrire ce que pourrait être un espace politique européen identifié, différent de l'anomie à laquelle il est le plus souvent associé. Pour autant, les valeurs européennes peuvent largement différer entre les citoyens, ce qui rendra la restitution en la matière d'autant plus intéressante.

Ensuite, il s'agit de vérifier dans quelle mesure les citoyens ont conscience de l'impact que les politiques européennes peuvent avoir dans leur quotidien. Associée à un effort de pédagogie, une telle interrogation pourrait suggérer de nouvelles pistes pour l'action publique européenne.

Enfin, la troisième question vise à associer les citoyens au futur de l'Union européenne tout en leur laissant un espace pour exprimer les points sur lesquels les critiques peuvent porter le plus fortement.

Les questions nationales, par la suite, pourraient porter sur des thématiques sectorielles précises, telles que les aborde notamment le *Leader's Agenda* du Président du Conseil européen<sup>(1)</sup>. Elles pourraient également permettre de mettre l'accent sur des thématiques sectorielles dont chaque État membre

---

(1) *Agenda défini en octobre 2017.*



estime qu'elles sont les plus cruciales pour leurs citoyens. C'est donc sur ce cahier des charges qu'il serait le plus pertinent que les chefs d'État et de gouvernement se mettent d'accord en marge d'une réunion du Conseil européen.

### iii. La possibilité d'une interaction avec les conventions physiques

Techniquement praticable, l'interaction entre la dimension digitale et la dimension physique des conventions présenterait l'avantage d'une forte interactivité, susceptible de renforcer l'intérêt des citoyens dans la tenue des conventions. Cette interaction est déjà pratiquée dans le cadre des dialogues citoyens de la Commission européenne, par exemple. Ainsi, outre la tenue d'un dialogue citoyen entièrement sur Facebook, certains dialogues citoyens retranscrivent les questions posées sur Twitter, par le biais d'un mot-dièse commun, sur un écran. La modération de ces questions est assurée par un expert, qui tâche de mettre en avant les questions les plus pertinentes. Le public a également pu disposer d'un boîtier pour voter pour telle ou telle proposition, émanant des citoyens eux-mêmes. Ce modèle se rapproche grandement des conventions organisées par le ministère des Affaires étrangères allemand, au sein desquelles les citoyens disposent de cartons de différentes couleurs pour exprimer immédiatement leur opinion sur les sujets en cours de discussion.

## 2. Les questionnaires

### a. *Informar les participants*

Les rencontres avec des représentants de *think tanks* et des *civic techs* spécialistes de la consultation en ligne sur des questions politiques ont permis de former une doctrine sur les actes préparatoires à la tenue des conventions sur le terrain.

Tout d'abord, la question de la bonne information des participants est cruciale. Celle-ci peut passer entre autres par la transmission de documents de travail ou de feuillets, à l'intention du public concerné, afin de les informer des enjeux actuels relatifs aux questions européennes. Ces documents pourraient être utiles en particulier dans le cadre de conventions tenues dans les mairies ou dans des lieux symboliques, dans lesquels les citoyens respectent plus facilement l'impératif de représentativité. Dans le cadre des conventions thématiques, tenues dans le cadre de syndicats agricoles ou professionnels, au sein des universités ou entre les membres d'associations, des documents spécifiques aux politiques évoquées et aux réformes envisageables seraient susceptibles de guider le débat, en le maintenant dans l'épure juridique de ce qui est concrètement envisageable.

Ensuite, il pourrait être possible de mener des études qualitatives et sectorielles auprès des populations européennes, par le biais des commissions parlementaires des Affaires européennes, sur des thèmes renouvelés. Cette idée viserait à replacer les débats dans des grandes problématiques et informerait les

modalités d'interrogation, par le biais numérique notamment, les débats en amont de leur tenue.

### ***b. La définition de thématiques prioritaires***

L'enjeu relatif aux questionnaires ou à la définition de thématiques revient à décider ce sur quoi les citoyens européens pourraient réagir en priorité. Or, les questionnaires doivent avoir une forme très précise, s'il s'agit de faire en sorte que le plus grand nombre de personnes participe. Selon une règle relativement simple, le plus faible nombre de questions attire le plus grand nombre de participants. Il convient en effet de faciliter le plus possible la participation de tous, y compris en ligne, selon des formats qui encouragent chacun à s'exprimer. Dès lors, de la même manière que les réflexions sont actuellement menées sur la prise en compte des ICE, il s'agit de demander aux participants le minimum de données nécessaire. Si la forme de questions fermée est bel et bien choisie, il ne faut pas dépasser un format de l'ordre de la dizaine de questions.

Pour ce qui est des thématiques sur lesquelles interroger les citoyens, votre rapporteure rejoint les préconisations du Président de la République, développées au sein de son discours de la Sorbonne : « Vous le voyez, j'arrive à la fin de mon propos et vous ne m'avez presque pas entendu parler d'outils. Car l'obsession de l'Europe a été de parler de traité, de budget, de capacité, de mécanisme plutôt que de parler de projet. Cette méthode ne permet plus d'avancer. Changer un traité n'est pas une fin en soi, c'est un instrument au service d'une ambition. Et prenons là encore les choses dans le bon sens, thème par thème. »

Ainsi, la dimension institutionnelle et des questions telles que la mise en place d'un ministre des Finances pour la zone euro, d'un Parlement pour cette même zone euro, relèvent davantage des formats institutionnels que des thématiques à proprement parler. Pour prendre un exemple plus précis, il convient d'interroger les agriculteurs, au sein des syndicats agricoles, sur ce qu'ils pensent de la PAC actuelle et quelle forme elle devrait prendre dans le futur pour leur permettre de continuer à travailler à des prix acceptables et à valoriser la diversité agricole européenne, plutôt que de les interroger sur la forme institutionnelle que devrait suivre l'Union européenne pour arriver à de tels objectifs.

De nombreuses thématiques ont été mises en avant pendant les auditions. À titre illustratif, le représentant de la CFTC a ainsi évoqué la question de l'Europe sociale, par le biais de questions telles que « Qu'est-ce que l'Europe pour vous ? Qu'attendez-vous de l'Europe dans votre quotidien ? L'idée européenne est-elle compatible avec l'idée nationale ? L'Europe est-elle compatible ou incompatible avec la question sociale ? Très concrètement, que faire pour améliorer les salaires ? Que faire pour améliorer les conditions de logement ? »

Ces thématiques peuvent donc largement nourrir les questions nationales auxquelles les autorités françaises pourraient choisir de confronter les citoyens, étant entendu que ces questions ne sauraient préempter les débats sectoriels ou

généralistes que chaque syndicat, fédération, acteur privé ou collectivité publique peut organiser sur le terrain.

### **3. Sur le terrain, organiser les conventions physiques/débats citoyens**

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles il est d'une importance capitale de compléter les consultations en ligne par des conventions physiques.

En premier lieu, ainsi qu'Alain Laquièze l'a exprimé, ce type de débats citoyens permet de recréer des liens entre les individus. Si ce n'est pas forcément nécessaire lorsque ces conventions sont faites au sein des mêmes syndicats ou fédérations, l'organisation de débats locaux permet une forme de délibération plus ouverte et profonde que ne le permet la consultation en ligne. Le professeur a ainsi pris comme exemple le récent processus constituant en Tunisie et les nombreux débats qui l'ont précédé ou accompagné.

Une participation physique donne également le sentiment d'être davantage écouté. Créer une véritable participation physique aux dialogues permet d'identifier des personnes, de créer des liens entre des citoyens déterminés et facilite la reconduction de ces dialogues de façon plus pérenne.

#### ***a. Libérer la parole des indécis et des modérés***

Les conventions démocratiques, si elles doivent viser une représentation fidèle tant des citoyens que de leurs opinions européennes, elles doivent être en mesure de faire participer ce qu'on pourrait appeler la majorité silencieuse, celle des modérés. Il s'agit des citoyens qui, sans participer d'une volonté fédéraliste ou, au contraire, d'un retour à l'Europe des nations, formulent avant tout une demande d'efficacité ou se désintéressent de l'Union européenne dans son ensemble. Il s'agit avant tout des abstentionnistes des élections européennes par indifférence ou méconnaissance.

La nécessité d'informer et de mobiliser ces citoyens est partagée par le groupe de travail, mais aussi par des fonctionnaires du Parlement européen. Lors de son audition, Stephen Clark, de la DG Communication, a expliqué le travail du Parlement sur plusieurs axes en vue des élections européennes de 2019. Bien évidemment, le Parlement ne prendra pas part à la campagne européenne de manière partisane, mais souhaite mobiliser les électeurs par différentes actions :

- des actions locales des bureaux du Parlement, présents dans de nombreuses villes de 500 000 habitants ;
- la formation de communautés partageant des informations en vue des élections européennes, sur des plateformes numériques, en vue d'inciter à la participation aux élections le moment venu.

### ***b. Organiser la pédagogie de l'Europe***

La « polycrise » européenne s'est traduite, entre autres, par une interrogation de ce que représentait désormais l'Union. M. Christophe Quarrez, membre du CESE et auteur du rapport « L'Union européenne à la croisée des chemins » a insisté sur le fait qu'on devait éduquer les citoyens sur les enjeux européens. Il convient, selon lui, de dire des choses simples sur le présent et l'avenir de l'Union européenne.

Or, votre rapporteure estime que les conventions doivent être l'occasion de réaffirmer les valeurs européennes, à des fins multiples. Les valeurs européennes telles qu'elles ont pu être protégées par les Pères fondateurs mais il convient également de mettre en exergue de nouvelles valeurs communes qui seraient plus parlantes pour les jeunes qui n'ont connu que l'Europe de la paix et l'Europe de la libre circulation...

Les citoyens européens, ainsi que le représentant du *think tank* ARGO l'a démontré, doivent ressentir ce que l'Union apporte dans le quotidien des citoyens. Le président du groupe de travail et votre rapporteure ont été frappés, notamment à l'occasion de leur déplacement en Irlande, de la présence des symboles européens dans de nombreux lieux à Dublin, qu'il s'agisse de travaux publics en partie financés par des fonds structurels européens ou d'associations bénéficiant des mêmes fonds. Ils regrettent donc fortement que cette habitude ne soit pas déclinée dans les autres États membres, à commencer par la France. Ce n'est qu'en montrant aux citoyens traditionnellement éloignés des politiques européennes, et notamment les personnes marginalisées mais soutenues par des associations telles que les Restos du Cœur, l'impact que le Fonds Social Européen ou le Fonds d'Aide aux Plus Démunis a sur leurs vies, que l'Union peut plus facilement s'incarner. D'autres fonds européens tels qu'Europe Créative contribuent à la mise en valeur et à l'entretien du patrimoine européen.

Ce discours est d'autant plus important que d'autres modèles émergent, malgré le fiasco que constitue à l'heure actuelle le processus du Brexit pour le Royaume-Uni. Nombre de personnes auditionnées, à l'instar d'Alain Laquièze, ont insisté sur le fait qu'il fallait que l'information des parties prenantes aux conventions devait notamment démontrer l'avantage d'être à l'intérieur de l'Union européenne plutôt qu'à l'extérieur. Le *think tank* « New Pact for Europe » insiste également sur le fait que, si on n'a jamais autant parlé au sein de chaque État membre de ce qui se passait au sein des autres pays européens, l'interconnaissance entre les citoyens et la compréhension des enjeux nationaux pâtissaient encore de la concentration des médias, entre autres, sur les questions exclusivement nationales. Les citoyens européens doivent donc mieux appréhender les bénéfices immédiats de leur appartenance à l'espace politique commun que constitue l'Union.

C'est à ce titre que votre rapporteure estime que le rôle de la Presse Quotidienne Régionale (PQR) est essentiel. Les organes de presse pourront en

effet informer en amont des débats physiques les lecteurs, mais aussi participer à la modération des tables rondes ou des débats citoyens. Ce modèle a été éprouvé pour d'autres formes de débats citoyens et son efficacité a été vantée. De la même manière, pour Mathieu Gallet, président de Radio France, le réseau des radios « France Bleu » pourrait être avantageusement associé à l'information autour des conventions.

Ce n'est qu'à partir de ces phases préalables que les conventions physiques notamment pourront aboutir à un dialogue constructif.

## **C. DES ÉVÈNEMENTS DE PROMOTION DE L'IDÉE EUROPÉENNE**

### **1. S'appuyer sur des ambassadeurs de l'Europe...**

Si les conventions doivent permettre d'associer les citoyens les plus critiques à l'égard du projet, il convient de faire toute leur place à des partisans du projet, pour qu'ils en soient les ambassadeurs. Plus fondamentalement encore, il est nécessaire de créer des événements en marge des conventions qui associent des personnalités reconnues dans leurs domaines, dotés d'une vaste couverture médiatique.

M. Cathala, de France Télévisions, a partagé l'idée de faire intervenir dans les médias des personnalités représentatives de l'Union européenne. Il a ainsi rappelé que dans des émissions telles que « Mots Croisés », des figures comme Martin Schulz étaient intervenues. De la même manière, Mme Macey a parlé de la possibilité d'organiser des cafés-débats, en tâchant de trouver un équilibre entre le « populisme positif » de type Pulse of Europe et la prise en compte des voix critiques. De la même manière, Mme Nicole Gnesotto, membre du CESE (Conseil Economique, Social et Environnemental), promeut la sélection d'une quinzaine d'ambassadeurs européens, de figures médiatiques, pour encourager les gens à participer aux conventions démocratiques. L'organisation d'événements labellisés de cette façon, s'appuyant sur des ambassadeurs reconnus pour leur dimension européenne ou pour la société civile, a été poussée par des interlocuteurs rencontrés au cours des auditions. Ainsi, le Dr. Péter Vámosi, vice-président de l'Association nationale des conseils d'étudiants hongroise, a déclaré que les spectacles et les événements européens pourraient permettre de mobiliser, notamment les étudiants.

Cette idée a déjà été exprimée <sup>(1)</sup> afin de proposer « à des personnalités culturelles et sportives célèbres de devenir des ambassadeurs de l'Union. » Cette idée, approuvée par un nombre important d'interlocuteurs, assurerait un fort retentissement aux conventions tout en encourageant les citoyens à y participer, sans en faire un événement gouvernemental. Cela symboliserait la prise en main par la société civile de ces événements.

---

(1) Luc Van den Brande, conseiller spécial du président de la Commission européenne Rapport « À la rencontre des citoyens de l'Union : Une nouvelle chance. », octobre 2017.

## **2. ... Pour organiser des événements divers labellisés « conventions démocratiques »**

Outre les personnalités européennes qui pourraient représenter auprès des médias et des citoyens le processus des conventions démocratiques, il est possible d'imaginer la mise en place d'événements populaires, à l'instar de concerts, d'événements sportifs, de rencontres entre étudiants ou encore de salons littéraires pour en faire des conventions démocratiques au sens large. Il ne s'agit alors pas de tenir des débats, mais de démontrer *in vivo* la dimension européenne d'un très grand nombre d'événements nationaux ou locaux. L'été pourrait être une phase propice à la mise en place de cette structure, fondée sur un label.

Il s'agit en effet de faire en sorte que les gens puissent reconnaître immédiatement l'appartenance des événements rattachés aux conventions démocratiques, par le biais d'un logo facilement identifiable. À ce titre, les comités nationaux de pilotage pourraient être investis d'une mission d'identification et de reconnaissance des événements, dont la formation pourrait là encore suivre le modèle d'un cahier des charges. Une dimension européenne est bien évidemment indispensable, mais la dimension populaire pourrait constituer également un critère opérant. Votre rapporteure estime qu'on pourrait s'inspirer en la matière d'événements tels que les nuits blanches européennes, nées à Berlin, la nuit européenne des musées, promue par le Conseil de l'Europe ou la nuit européenne des chercheurs, valorisée par la Commission européenne. En vertu du cosmopolitisme de leur public, des festivals tels que les Eurockéennes ou les Vieilles Charrues pourraient figurer également dans ce type de catégorie. Enfin, la commémoration d'événements historiques pourrait prendre davantage en charge la dimension européenne, y compris les commémorations des deux guerres mondiales.

## **IV. LA FINALITÉ POUR DES CONVENTIONS DÉMOCRATIQUES : POUR UNE RÉAPPROPRIATION DU PROJET EUROPÉEN PAR LES CITOYENS**

### **A. LE CALENDRIER**

#### **1. Des délais contraints pour un projet ambitieux associant les États membres au même moment**

La dimension même du projet des conventions démocratiques, qui doivent être tenues dans le plus grand nombre d'États membres possible, est porteuse de nombreuses contraintes de calendrier.

La première d'entre elles relève du temps nécessaire pour le déroulement des conventions elles-mêmes. Il paraît difficilement envisageable de tenir celles-ci dans un délai plus court que les six mois annoncés par le Président de la République dans son discours de la Sorbonne. La nécessité d'entendre la majorité des parties prenantes par le biais des corps intermédiaires, mais aussi des citoyens désintéressés actuellement des questions européennes, constitue la principale question en matière d'organisation. Il est en effet envisageable de tenir le pendant numérique, à savoir la consultation en ligne des citoyens, dans un délai plus court de deux à trois mois, permettant de travailler en amont sur la restitution, avant la collection des résultats des conventions physiques. Or, votre rapporteure et le président du groupe de travail partagent avec l'ensemble des personnes auditionnées l'avis selon lequel ces conventions doivent être tenues en amont des élections européennes de mai 2019. Les conventions peuvent en effet, comme il a été vu, amener les citoyens à se mobiliser pour participer au grand débat européen que constituera la campagne des élections européennes. Il ne s'agit pas pour autant de parasiter les conventions par les enjeux du scrutin. C'est pourquoi il paraît difficilement envisageable de terminer le processus de consultation, de débats et d'événements labellisés après les mois de novembre ou de décembre 2018.

#### **2. La cohabitation avec les élections nationales**

Au cours de leurs déplacements, votre rapporteure et le président du groupe de travail ont été amenés à prendre en compte les contraintes que représentent les élections législatives nationales pour la tenue simultanée des conventions démocratiques. Il se trouve en effet que ce thème est revenu dans la quasi-totalité des États qu'ils ont visités.

Les interlocuteurs italiens, tant le gouvernement que les acteurs de la société civile, ont soulevé cette question. Les élections pouvant avoir lieu autour des mois de mars ou avril 2018, il serait particulièrement difficile pour le gouvernement ou même les organisations locales de tenir des conventions qui ne soient pas le théâtre d'affrontements partisans nationaux. Le même écueil existe

également en Hongrie, où des élections législatives doivent se tenir selon un calendrier similaire.

La situation en Allemagne au moment où votre rapporteure et le président du groupe de travail ont effectué leur déplacement, à savoir le 22 novembre, n'a pas incité leurs interlocuteurs, et en particulier M. Corsepius, Conseiller Europe de la Chancellerie, à l'optimisme. Dans l'éventualité la plus optimiste en termes strictement de calendrier, les négociations en vue de la formation d'une coalition gouvernementale ne pourraient que difficilement s'achever avant les mois d'avril ou mai 2018. En revanche, si des élections anticipées étaient organisées, certains députés du Bundestag ou acteurs de la société civile ont prévenu que le processus pourrait être repoussé à septembre 2018.

Il existe enfin d'autres considérations qu'il convient de prendre en compte. Le gouvernement irlandais, par exemple, achève les débats nationaux sur l'avenir de l'Union européenne lors de la journée de l'Europe, le 9 mai. Il pourrait être difficile de relancer un processus comparable, immédiatement après la fin de ces premiers débats.

Ces considérations amènent à tirer les conclusions suivantes :

- pour des raisons tant organisationnelles que de prise en compte des processus électoraux nationaux, la tenue de conventions pourrait se dérouler le plus favorablement entre les mois de mai et d'octobre 2018. Cette période de l'année présente en outre de nombreux avantages en termes de participation des citoyens.
  - Le processus des conventions pourrait avantageusement être lancé le 9 mai, ce qui en augmenterait d'autant la dimension symbolique, et permettrait également de « boucler » avec le processus irlandais, dont les résultats pourraient être partagés selon cette méthode avec celui des autres conventions nationales, en vue d'une restitution européenne ;
  - Les mois d'été sont propices à l'organisation d'événements qui pourraient être labellisés, tels que des concerts ou des rencontres d'étudiants au sein des nombreuses « universités d'été » qui se tiennent à ce moment-là ;
  - Les premiers mois d'automne, enfin, pourraient être aisément mis à profit pour tenir les conventions physiques et travailler sur la restitution des consultations numériques.

### **3. Amener les citoyens aux urnes**

Au-delà des propositions qui feront l'objet de la phase de restitution, l'enjeu des conventions démocratiques est évidemment de faire en sorte qu'un débat européen se tienne pour amener les citoyens à s'en emparer. Les



conventions démocratiques doivent se tenir bien en amont des élections européennes et selon une logique transpartisane, pour laisser au débat politique toute sa place par la suite. Mais dès l'organisation des conventions, il serait bon d'encourager, à l'instar des actions de communication menées par le Parlement européen, les citoyens de toutes origines et de toutes opinions à voter aux élections européennes de 2019. Cela sera potentiellement d'autant plus facile que les idées qui auront fait l'objet de la plus grande adhésion et qui seront traduites au sein des comités de restitution nationaux et européens pourront être discutées par tous les mouvements politiques au sein de la campagne. C'est donc en vertu d'une meilleure connaissance des actions et du champ de compétence de l'Union européenne que pourraient être mobilisés les électeurs.

## **B. ASSURER LE SUIVI DES CONVENTIONS**

### **1. Mettre en place un comité de suivi et d'évaluation des conventions : un comité de pilotage**

Les conventions se dérouleraient pendant plusieurs mois à l'échelle nationale, avant d'aboutir à des résultats à l'échelle européenne. Cette première phase appelle donc l'organisation d'événements décrits dans ce rapport, sur une base sectorielle ou dans le cadre d'actions locales. Or, pour assurer le respect des objectifs définis notamment dans la Charte signée par les États membres volontaires, il convient de mettre en place un comité de pilotage national, respectant plusieurs critères.

Ce comité doit d'abord être en mesure d'assurer concrètement la bonne tenue des conventions démocratiques. Il doit donc avoir les moyens, opérationnels et financiers, de se déplacer physiquement dans des conventions physiques que ses membres pourraient avoir le soin de modérer. On peut également imaginer que ce comité national de pilotage bénéficierait de pairs à l'échelle européenne, auquel cas seraient envisageables des échanges entre les comités nationaux. Ceux-ci permettraient d'une part de vérifier l'application concrète des objectifs définis dans la Charte interétatique, ainsi que de favoriser l'échange de bonnes pratiques pour la meilleure mise en place possible des conventions. On peut penser enfin que la tenue de conventions transnationales telles qu'elles ont été suggérées, entre autres, par le Mouvement européen, pourrait associer des membres des deux comités nationaux concernés.

Pour ce qui est de la composition de ce comité de pilotage, il convient, pour votre rapporteure et le président du groupe de travail, qu'il symbolise l'esprit transpartisan qui préside à l'organisation des conventions démocratiques ainsi qu'au groupe de travail auquel ils appartiennent. Ils recommandent donc l'association de membres de la représentation nationale, dès lors que celle-ci est étroitement liée à l'organisation des conventions, mais de telle sorte que les équilibres politiques qui la structurent soient fidèlement reproduits au sein du comité de pilotage. Ce n'est qu'à une telle condition que les soupçons d'une

démarche partisane pourront véritablement être levés, ce qui constitue une condition *sine qua non*, pour de nombreuses personnes auditionnées, de la participation active et honnête des citoyens au processus.

Enfin, ce comité pourrait associer des « sages » à l'échelle nationale, des personnalités publiques issues de différentes sphères professionnelles, connues pour leur engagement européen.

## **2. Organiser la collecte des informations**

Les comités nationaux doivent évidemment être directement investis de la collecte des informations. Celles-ci peuvent venir, selon le schéma précité, de la consultation numérique ou des conventions physiques. Si la première option ne devrait pas poser de problèmes excessifs d'organisation, étant donné le caractère facilement compilable de données digitales, et ce d'autant plus sur des questions précises, les résultats des conventions physiques peuvent être beaucoup plus délicats à collecter.

Celles-ci se distingueront en effet entre conventions généralistes, du type de celles qui peuvent être organisées dans les mairies ou les universités, et les conventions spécialisées, qui porteraient, à l'initiative des syndicats, des fédérations étudiantes ou des associations, sur des aspects précis de l'action publique européenne. Dès lors, les restitutions devront prendre en compte à la fois le caractère opérationnel des préconisations précises sur telle ou telle politique et des considérations plus larges sur l'avenir de l'Union européenne. Afin de faciliter le processus, la manière la plus efficace de procéder consiste encore à décentraliser le travail de restitution. Il reviendrait alors aux organisateurs des conventions d'en tirer la synthèse, éventuellement sous l'autorité de l'un des membres du comité de pilotage. Cette synthèse pourrait ensuite alimenter les travaux du comité national, en charge de la restitution globale. Enfin, ce comité aura également à sa charge la nécessité de pondérer le résultat des conventions physiques et celui de la consultation numérique au sens large. En effet, si cette dernière est tout à fait fondamentale, la démarche physique de discussion et de délibération devrait aboutir à un approfondissement supplémentaire des propositions. Cela sera d'autant plus le cas que, contrairement à la consultation numérique, les corps intermédiaires pourront assurer une forme de modération immédiate sur le résultat des conventions physiques.

## **C. LA RESTITUTION DES INFORMATIONS COLLECTÉES**

### **1. Demeurer à traité constant**

Le discours sur l'état de l'Union de Jean-Claude Juncker en témoigne : il est possible de réformer l'Union européenne, la répartition des compétences entre les institutions et les États membres, entre autres, à traité constant : « Je voudrais que sur les questions importantes concernant ce marché les décisions

puissent être plus souvent et plus facilement prises au Conseil à la majorité qualifiée avec une participation égale du Parlement européen. Il n'est pas nécessaire de modifier les traités pour cela. Il existe des clauses dites "passerelles" dans les traités actuels qui nous permettent de passer au vote à la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité dans certains cas, à condition que le Conseil européen le décide à l'unanimité. » <sup>(1)</sup>.

Ces conventions démocratiques ne peuvent pas aboutir à un changement des traités fondateurs. Nous sommes certes dans le cadre d'une procédure qui pourrait être comparable à celle que prévoit le TUE pour un tel changement, à ceci près qu'il n'y a pas de dialogue citoyen dans cette procédure de révision. Celle-ci ne nécessite plus l'unanimité des États membres, mais, selon la procédure de révision ordinaire, « le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.

Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission. »

Le processus de révision des traités demeure toutefois long et politiquement risqué, puisque chaque État membre doit par la suite ratifier la proposition de modification selon ses propres dispositions constitutionnelles. Dès lors, **il n'est pas pertinent que la prise en compte des priorités politiques des citoyens européens aboutisse à une modification des traités.**

## **2. Pour une valorisation des priorités politiques des citoyens**

Il a souvent été rappelé au fil des auditions que l'ensemble du processus des conventions serait vain si les citoyens ne se sentaient pas associés jusqu'au bout au processus de décision. Il s'agissait là d'une des critiques adressées notamment à la Commission européenne dans la phase de consultation intervenant en amont de nouvelles formes de législation. Si les syndicats agricoles et salariés reconnaissaient l'effort de la Commission en faveur de l'implication en amont des parties prenantes, de trop nombreux participants à ces consultations pouvaient avoir l'impression, dès lors que leurs réponses étaient noyées dans la masse des contributions, de ne pas faire entendre leurs voix.

Parmi les formes de restitution qui ont été proposées, les modalités proposées par la FAGE peuvent retenir l'attention. Le représentant de

---

(1) Discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017.

l'association a en effet vanté les mérites de conventions sectorielles, portant en l'occurrence sur l'avenir des étudiants au sein de l'Union européenne, avec trois étapes :

- la remise en amont de dossiers aux fédérations pour que celles-ci puissent déjà travailler sur leurs réponses, grâce à une bonne information relative aux questions européennes qui vont être traitées ;
- des supports numériques à destination du public pendant les débats, pour en assurer à la fois l'interactivité et favoriser la restitution autour d'idées fortes ayant émergé pendant le débat ;
- la co-construction des supports finaux, grâce à la libération de la parole dans les phases précédentes.

En matière de conventions sectorielles, la CFE-CGC a également proposé un modèle associant des outils classiques numériques, permettant d'assurer l'interactivité des débats, avec une « trame de question qui puisse servir de base, via des éléments à cocher en fonction de ce qui « remonte », pour avoir une trame comparable et, par ailleurs, un champ un peu plus libre pour rajouter des éléments que chaque structure a pu entendre. »

Il convient de garder une forme aussi souple que possible des travaux, dès lors que la restitution est lisible. Il s'agit en effet d'être en capacité de traduire les orientations des citoyens dans un sens opérationnel, qui puisse aboutir directement à un projet politique européen, disponible pour la prochaine mandature du Parlement européen.

### **3. Un « comité des sages » européen**

Une fois les modalités concrètes de la restitution définies, la question de la responsabilité de celle-ci demeure posée. Les auditions ont permis de faire émerger plusieurs schémas possibles, qui se rapprochent tous de la formation d'un comité chargé de garantir l'objectivité des propositions issues de la consultation et des débats physiques.

Certains *think tanks* ont défini la composition d'un tel comité en prenant en compte la nécessaire participation d'une multiplicité d'acteurs. Ainsi le représentant d'ARGO a-t-il établi la nécessité de faire participer des représentants des États membres, des institutions européennes et du Parlement européen à raison de trois personnes par État membre : un parlementaire, un représentant du gouvernement et une personne issue de la société civile. De la même manière, le *think tank* « New Pact for Europe » a présenté sa manière de fonctionner pour aboutir aux rapports qu'il a fournis aux autorités européennes en 2014 et 2017. Dix *think tanks* ont été associés, issus de dix pays différents choisis en vue d'avoir

un échantillon représentatif de toutes les régions d'Europe <sup>(1)</sup>. Dans chaque pays a été constitué un groupe de 20 à 25 personnes, choisi là encore en fonction de critères de représentativité et permettant d'entendre des voix dissidentes. De l'aveu des représentants du *think tank*, ce fut l'une des dimensions les plus délicates de leur projet, étant donné que les personnes les plus critiques de l'Union européenne ne souhaitaient pas participer.

Des réunions nationales ont eu lieu, au cours desquelles a été débattu le rapport entre les politiques nationales et européennes. Puis, dix rencontres bilatérales ont permis de faire émerger des positions différentes sur des domaines aussi divers que les questions économiques et sociales ou les questions de migrations. Des dix rapports nationaux rédigés par les rapporteurs de chaque groupe doit enfin émerger un rapport final européen, issu de réflexions transnationales. Ce rapport est sorti en novembre 2017 et se rapproche fortement des axes tracés par le Livre Blanc de la Commission européenne, tout en prenant en compte les questions politiques liées aux mouvements populistes.

Un groupe de refondation a été proposé par le Président de la République, dans son discours de la Sorbonne : « Le temps où la France propose est revenu et, au-delà, je proposerai donc à tous ceux qui adhèrent à cette volonté d'une Europe souveraine, autour des axes que j'ai tracés, d'une Europe unie et différenciée, d'une Europe démocratique, en adhérant à la démarche des conventions, de lancer dans les prochaines semaines un groupe de la refondation européenne. Il accueillera les représentants de chaque État membre volontaire et associera les institutions européennes. »

Ces idées sont tout à fait pertinentes et insistent notamment sur la nécessité d'associer les institutions européennes au comité européen de suivi. Ce « comité des sages » doit en effet posséder les conditions techniques nécessaires à une restitution rapide des priorités politiques de 500 millions de citoyens européens. Il doit également être en capacité de traduire ces priorités dans un programme concret et directement opérationnel, compte tenu de la répartition actuelle des compétences et de l'état des négociations sur nombre de politiques publiques européennes.

Enfin, ce comité européen doit réunir toutes les conditions destinées à garantir son indépendance et sa neutralité, non négociables dans le cadre de la restitution des conventions.

---

(1) La Belgique, la France, l'Allemagne, l'Estonie, la Finlande, l'Italie, le Portugal, la Grèce, la Slovaquie et la Pologne.



## **V. AMPLIFIER LES INITIATIVES EXISTANTES**

### **A. UN ENSEMBLE DE PERSONNES AUDITIONNÉES MAJORITAIREMENT FAVORABLES AUX CONVENTIONS**

Votre rapporteure et le président du groupe de travail ont eu la satisfaction de constater que la grande majorité des personnes auditionnées avaient exprimé un intérêt et très souvent de l'enthousiasme à l'idée que des conventions citoyennes puissent se tenir sur les questions européennes. Cet enthousiasme ne s'est d'ailleurs pas traduit que dans les mots, mais des initiatives concrètes ont été proposées, émanant de divers acteurs de la société civile, ce qui témoigne d'un bouillonnement propice à l'organisation de ces conventions.

### **La liste des initiatives positives françaises évoquées pendant les auditions**

Les organisations prêtes à s'associer à l'organisation des conventions démocratiques

Les *think tanks* ARGO et Europanova ont manifesté un grand intérêt dans l'organisation concrète des conventions démocratiques ;

Le président de l'Université Paris-Sorbonne, M. Jobert a proposé de partir de la journée de débats tenue traditionnellement un samedi matin, en partenariat avec la radio France Culture, pour en faire une « convention démocratique » ;

Le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris-Ile-de-France, M. Kling, a proposé, par la voix de son président, la tenue de réunions communes avec d'autres CCI présentes dans les États membres ;

Le Mouvement européen français a proposé d'organiser des conventions transnationales avec ses équivalents européens ;

Le MEDEF s'est prononcé pour être un partenaire des conventions démocratiques ;

Les membres du Conseil économique et social européen auditionnés ont déclaré souhaiter s'appuyer sur l'expérience qui est la leur pour avoir un rôle d'appui et d'accompagnement des conventions ;

Le réseau européen des experts en droit, Trans Europe Experts, a encouragé à créer des événements à caractère européen, comme des jeux olympiques européens, décerner un prix annuel pour les personnes ayant apporté une contribution notable à la construction européenne, sur le modèle d'une « Légion d'honneur européenne » ou encore à lancer des concours inter-écoles, inter-collèges et inter-lycées pour faire émerger des propositions issues des citoyens les plus jeunes ;

L'entreprise Make.org a proposé de tenir une vaste consultation démocratique pour interroger plusieurs millions de citoyens européens sur l'avenir de l'Union européenne ;

M. Guillaume Klossa et Civico Europa proposent de mettre en place « une démocratie délibérative continue » via une consultation simultanée dans dix États membres autour de trois questions ouvertes et une restitution associant les citoyens, susceptibles de suivre en continu les différentes phases du processus ;

L'Association des Maires de France s'est déclarée prête à poursuivre son programme de débats en partenariat avec la Commission européenne sous l'égide des conventions démocratiques ;

La FAGE a évoqué la possibilité de sensibiliser les étudiants aux questions européennes les plus complexes par de la pédagogie ou des événements comme « les états généraux de l'Europe de la jeunesse » ;

Arte a proposé de consacrer un mot-dièse, « Yourope », éventuellement appuyé par des émissions traditionnelles, pour relayer les conventions démocratiques ;

Euronews a proposé de consacrer une émission à l'entretien avec des Européens sous la forme d'un micro-trottoir dans les places des grandes villes européennes ;

Radio France a proposé d'organiser un festival de concerts européens à la fin du mois d'août, en partenariat avec les orchestres radiophoniques de toute l'Europe ;

La Fondation Robert Schuman a déclaré être en capacité d'organiser des conventions démocratiques sous la forme de débats citoyens avec des associations partenaires dans toute l'Europe ;



L'UNEF a proposé de tenir des débats avec des organisations partenaires dans d'autres États membres, ainsi qu'au sein du Forum Français de la Jeunesse ;

### **La liste des initiatives positives européennes proposées pendant les auditions**

#### *Rome*

L'ISPI (Institute for International Political Studies) a déclaré qu'il pourrait jouer le rôle d'un stimulateur des institutions pour la tenue de conventions démocratiques ;

L'Institut des Affaires Internationales a proposé de se mettre à la disposition du gouvernement italien pour l'organisation des conventions ;

#### *Dublin*

L'*European Movement Ireland* est déjà associé à l'organisation des débats irlandais sur l'avenir de l'Union européenne qui doivent se tenir de novembre 2017 au 9 mai 2018 ;

M. le Sénateur Richmond a évoqué sa volonté de « vendre l'Europe » à travers des débats participatifs ;

#### *Budapest*

La TÖÖSZ (Fédération nationale des collectivités locales) a déclaré vouloir organiser des débats s'inscrivant directement dans les conventions démocratiques ;

Le *think tank* Millenium a encouragé la tenue de conventions démocratiques en Hongrie, en s'appuyant sur les organisations de la société civile ;

L'Association nationale des conseils d'étudiants souhaite participer à des conventions, dans la mesure où celles-ci voient leurs modalités précisées

#### *Berlin*

Le mouvement « Pulse of Europe » souhaite associer l'ensemble de ses composantes dans les villes européennes à des événements qui pourraient prendre la forme de conventions démocratiques ;

Les syndicats du DGB et du BDI se sont déclarés prêts à organiser des conventions démocratiques, dès lors que leurs ressources le leur permettraient ;

L'Institut Delors et le Das Progressive Zentrum souhaitent participer à l'organisation des conventions démocratiques en Allemagne, en lien avec le ministère des Affaires étrangères allemand ;

La Fondation Bertelsmann, dans une contribution écrite, a déclaré que « c'est avec très grand intérêt que nous suivons d'Allemagne les idées du Président de la République française au sujet des conventions démocratiques » ;

#### *Tallinn*

La rencontre avec de nombreuses délégations parlementaires a permis de recueillir également des sentiments favorables :

La délégation grecque et le Parti Syriza, par une contribution écrite, se sont déclarés favorables à la tenue de conventions démocratiques ;

La délégation allemande s'est également montrée très intéressée ;

La délégation suédoise a demandé une contribution officielle du gouvernement afin de permettre au gouvernement suédois et au Parlement de se pencher sur les possibilités d'organisation ;

La délégation tchèque a montré également son intérêt, malgré l'incertitude politique actuelle ;

La délégation espagnole a adhéré à l'idée et fait montre de sa volonté d'en parler au Parlement espagnol.

## **B. POUR UN DÉPART COMMUN DES CONVENTIONS**

Pour transformer ce bouillonnement d'idées en traductions concrètes et opérationnelles, votre rapporteure et le président du groupe de travail souhaitent que les conventions partent d'un grand nombre d'endroits de manière simultanée, le 9 mai, journée de l'Europe. Un maillage serré du territoire français permettrait aux thèmes européens de saturer l'espace public et d'encourager fortement les citoyens à participer aux débats en cours. Un bon équilibre territorial serait particulièrement bienvenu.

À ce titre, les parlementaires nationaux et européens pourraient être invités à organiser des débats ce jour-là ou un jour approchant, afin que le lancement des conventions démocratiques soit lui-même transpartisan, mais aussi synonyme de proximité.

## **C. UNE ATTENTE FORTE**

Il existe une forte attente de la part des citoyens européens et de nombreuses associations pour la tenue de conventions démocratiques, y compris au sein de la société civile de pays aussi réticents à l'Union actuelle que la Hongrie. Cette attente oblige ses organisateurs à changer d'échelle par rapport aux initiatives précédentes, mais aussi à garantir la plus grande impartialité et objectivité possible dans le traitement des priorités dégagées par les citoyens.

### **1. L'écho du discours de la Sorbonne**

Le discours du Président de la République tenu à l'Université de la Sorbonne, qui fit, selon les interlocuteurs rencontrés, la « Une » des journaux irlandais, l'objet d'une réponse politique en Hongrie ou encore partie des sujets fondamentaux de discussion au sein des négociations allemandes pour la formation d'une coalition, a largement participé à la création de cette attente. Les personnes auditionnées semblent en effet ne pas y avoir seulement compris un ensemble de priorités européennes ou salué la possibilité de parler pendant plus de deux heures d'Europe. Ils y ont vu la volonté d'engager un processus profond de

refondation, malgré, comme on l’a vu, les connotations qui peuvent s’attacher à ce terme. Votre rapporteure estime qu’il trace là une feuille de route non seulement en ce qui concerne les éventuelles thématiques qui pourraient être abordées pendant les conventions démocratiques, mais aussi la méthode à employer pour associer pédagogie et écoute des citoyens. Les pays européens sont en attente de la traduction concrète de ces propositions.

## **2. Saisir le *momentum* européen**

En conclusion du présent rapport, votre rapporteure partage avec Mme Anne Macey, de Confrontations Europe, le constat suivant : si l’enthousiasme et aux projets, il ne s’agit pas pour autant d’oublier le contexte politique global dans lequel se tiendraient les conventions. Ainsi que le président du groupe de travail l’a exprimé, un échec dans la mise en place de ce processus pourrait s’avérer pire que n’avoir pas sollicité l’avis des citoyens. Les opportunités ouvertes par le moment politique qu’a constituée l’année 2017 pourraient s’effacer aussi rapidement qu’elles sont apparues, dans le flot des élections nationales et européenne. C’est en ce sens que votre rapporteure estime qu’il faut saisir, pour reprendre un terme souvent entendu dans les auditions, le *momentum* européen actuel. Au-delà des questions de calendrier, la consécration des sujets européens au cœur des débats politiques dans de nombreux États membres au cours de ces dernières années, couplée à une forme de sortie de crise économique et aux conséquences néfastes du Brexit, établit un moment propice au recul et aux réflexions citoyennes sur l’avenir de l’Europe.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mercredi 6 décembre 2017, sous la présidence de M<sup>me</sup> Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

**M. Michel Herbillon, président du groupe de travail.** Nous allons innover et faire une présentation à deux voix. Il n'y a plus aucun couac entre nous et on a donc pensé que notre présentation harmonieuse pourrait correspondre à notre souhait pour la refondation de l'Europe.

Mme la présidente, merci d'avoir pris l'initiative de ce groupe de travail au sein de la Commission. Comme vous l'avez dit, nous avons beaucoup travaillé, ma collègue Mme Gomez-Bassac et moi-même. Mes chers collègues, lorsqu'on évoque les débats qui agitent l'ensemble des opinions publiques européennes, y compris à l'occasion des élections nationales, force est de reconnaître que la question européenne redevient une question centrale. L'Europe est de retour, et nous ne pouvons que nous en satisfaire, notamment au sein de cette Commission des affaires européennes. J'illustrerai mon propos ainsi :

- le référendum de 2016 sur le Brexit, dont le résultat nous a certes désolés, mais l'Europe était au centre du débat ;
- les élections présidentielle et législative en France en 2017 où le candidat Emmanuel Macron et les candidats aux législatives ont mis l'Europe au centre de leur campagne ;
- les négociations pour la formation du gouvernement allemand, qui ont fait émerger l'Europe comme un point de négociation, pour ne pas dire de friction, notamment entre la CDU et le FDP.

Pourtant ces questions sont souvent traitées de biais dans les débats politiques nationaux. Nous avons trop pris l'habitude, pour reprendre l'expression consacrée, de nationaliser les succès et d'européaniser les échecs. Vous connaissez cette antienne, sorte de fil rouge : lorsque les opinions parlent d'Europe, y compris dans notre pays, « c'est la faute à Bruxelles ». Toutes nos difficultés viendraient de Bruxelles, présentée comme une machinerie froide, lointaine, technocratique, éloignée des préoccupations des citoyens. Même s'il y a une part de vérité dans cette description, il ne faudrait tout de même pas oublier qu'à Bruxelles – et à Strasbourg, cher collègue Thierry Michels – il y a un Parlement européen avec des élus au suffrage universel. Ce sont tout de même aussi les gouvernements nationaux, les ministres, les chefs d'État, qui prennent les décisions.

Il y a une autre attitude sur l'Europe : pour reprendre l'expression du négociateur en chef de la Commission européenne sur le Brexit, M. Michel

Barnier, c'est « l'Europe du silence », « l'Europe honteuse », « l'Europe qui rase les murs ». Le débat européen peut aussi être confisqué par des discours simplistes, ou par ceux qui font de leur hostilité à l'Europe leur miel électoral, pour ne pas dire leur commerce électoral. Ou bien le désir d'Europe est confisqué par les experts, les initiés, les convaincus, qui parlent d'Europe entre eux, dans un langage souvent compris d'eux seuls et pas des citoyens.

À l'issue des travaux de notre groupe de travail, nous pensons que l'on peut sortir de cette situation et que l'on peut inverser cette tendance. Au-delà du sujet des conventions démocratiques *stricto sensu*, nous avons pu échanger avec un grand nombre d'interlocuteurs en France et dans d'autres États membres et nous avons partagé avec eux notre confiance, notre optimisme, mais aussi – osons le mot – notre enthousiasme sur l'avenir de l'Union européenne. Sans être des eurobéats, nous sommes des eurolucides. Oui, nous pensons que les citoyens européens doivent se réapproprier le projet européen et qu'il faut inventer de nouvelles modalités d'association des citoyens à ce projet.

Nous pensons que les conventions démocratiques, annoncées par le Président de la République au Congrès au mois de juillet dernier et confirmées par le discours de la Sorbonne, peuvent être le cadre approprié pour ce changement. Pour définir avec autant de précision que possible les facteurs-clés de succès et les écueils à éviter, notre groupe de travail a décidé d'entendre un vaste ensemble de représentants de la société civile, des syndicats aux fédérations étudiantes, des universités aux associations telles que les Restos du Cœur ou la Fondation Abbé Pierre. Bien sûr, les chercheurs, les *think tanks*, les associations de collectivités territoriales, comme l'Association des Départements de France et l'AMF, ou encore les mouvements proeuropéens ont également contribué aux réflexions dont ce rapport fait la synthèse.

Enfin, le projet des conventions étant éminemment européen, il vise à associer de manière concomitante un ensemble aussi large que possible d'États membres. Nous ne souhaitons pas que les conventions démocratiques se tiennent uniquement en France. C'est pour porter la bonne parole, mais aussi recueillir celle de nos interlocuteurs européens, que nous nous sommes déplacés dans cinq États membres, ainsi qu'à Bruxelles. Nous nous sommes également entretenus, en marge de la COSAC à Tallinn, avec sept délégations parlementaires issues d'États membres dans lesquels nous n'étions pas allés. C'est donc forts de ces quatre-vingts rencontres, avec près de trois cents personnes, que nous venons vous présenter le résultat de nos travaux.

**Mme Valérie Gomez-Bassac, rapporteure.** Le projet des conventions démocratiques peut s'appuyer sur l'expérience tirée de plusieurs années de débats citoyens, à commencer par le dialogue national sur l'Europe en France, dans les années 1990. Dans cet esprit, la Commission européenne dispose d'outils pour associer les citoyens au processus législatif, à l'instar des Initiatives Citoyennes Européennes ou, plus récemment, des dialogues citoyens. Il s'agit d'autant de louables initiatives, qui peuvent accompagner les conventions démocratiques,

mais le succès de ces dernières suppose un véritable changement d'échelle. C'est pourquoi nous proposons en premier lieu de mener une vaste consultation numérique, par le biais de questions communes pour toute l'Union européenne. Ces questions relativement ouvertes, destinées à prendre en compte la manière dont les citoyens souhaitent réinventer l'Europe ou encore ce que sont, pour eux, les valeurs de l'Europe, permettraient de faire émerger la photographie d'une opinion publique européenne. Le pari est le suivant : s'il n'existe pas de peuple européen à proprement parler, des thèmes communs peuvent émerger et structurer le débat sur le continent pour les années à venir.

Ces questions devraient également constituer le socle des conventions physiques. Celles-ci pourraient prendre la forme de débats citoyens interactifs, appuyés ou non sur des outils numériques, destinés non seulement à octroyer aux citoyens la possibilité de répondre aux questions posées dans toute l'Union, mais aussi à faire émerger de nouvelles idées du bouillonnement actuel de la société civile. Nous avons pu constater au cours de nos déplacements le nombre d'initiatives prises par des associations européennes en vue de la valorisation des actions de l'Union, qui ne peuvent que rendre optimiste sur les relais dont pourraient bénéficier les conventions. Ici, par exemple, sur l'image projetée, il s'agit d'une des réunions qui se sont tenues sur une place publique juste avant le second tour des élections présidentielles en France. C'est une photo de l'association *Pulse of Europe*, et nous pouvons être fiers de cette initiative, il faut la connaître. Nous bénéficions d'un véritable soutien, d'une véritable admiration, ce fut un moment fort de notre mission.

Les débats citoyens pourraient porter, pour certains d'entre eux, sur des thématiques précises. Cela doit être notamment le cas de ceux qui seront organisés par les syndicats ou les fédérations étudiantes. À l'inverse, d'autres pourront être beaucoup plus généralistes, pour répondre aux questions ouvertes posées à tous les citoyens européens. Nous souhaitons qu'il y ait globalement une vaste dynamique d'initiatives locales, dans les municipalités notamment, dont la synthèse serait réalisée de manière décentralisée pour faciliter la restitution. Mais pour aller plus loin que la simple organisation de débats européens, aussi fondamentaux soient-ils, nous militons pour l'organisation d'évènements tels que des concerts, des échanges d'étudiants ou des festivals partageant une forte sensibilité européenne. Ces manifestations festives et culturelles seraient labellisées « Conventions démocratiques », mais doivent servir avant tout à prolonger l'effort d'imprégnation européenne au sein de tous les États membres.

**M. Michel Herbillon, président du groupe de travail.** Il nous faut en effet porter la pédagogie de l'Europe. Nous avons pu voir à quel point certaines initiatives, telles que celle qui vous est présentée ici, pouvaient ne mobiliser qu'un budget très faible mais ancrer pour longtemps l'esprit européen au sein des plus jeunes générations. Ce *Blue Star Program*, au sein des écoles irlandaises, nous a impressionnés. Ce programme parle de l'Europe par différents moyens ludiques, comme la création d'équipes de football à l'échelle des 27 pays de l'Union. Il y a ensuite une compétition au sein des écoles, les ambassadeurs des pays de l'Union,

les ministres des affaires étrangères ou des affaires européennes visitent ces écoles et les enfants reçoivent un diplôme avec la signature des ministres, affiché ensuite dans l'école. C'est pour cela que nous avons voulu vous présenter ce programme, qui ne coûte pas grand-chose. La documentation sur ce programme existe partout, grâce à la Commission européenne.

Cette pédagogie de l'Europe ne doit toutefois pas amener à une vision monolithique de ce qu'elle doit être. C'est pourquoi nous croyons que les conventions démocratiques ne peuvent faire l'économie d'entendre tous ceux qui ne sont pas convaincus par l'Union, toutes les critiques raisonnées du projet tel qu'il se déploie aujourd'hui. Dépasser le cercle des convaincus implique également de ne pas laisser, dans l'ensemble du processus, d'États membres à la marge. C'est pourquoi nous estimons qu'il faut, outre le tronc commun de questions posées à la fois par voies numériques et dans les conventions physiques, une à trois questions à la discrétion des États membres, à la condition de respecter un certain nombre de principes, parmi lesquels l'objectivité ou encore la possibilité de restituer de manière transparente la parole des citoyens. Les questions propres à chaque pays ne viendraient pas biaiser la restitution de l'ensemble des résultats des conventions démocratiques.

L'association des États membres dans leur ensemble doit se faire par un document commun, adopté en marge du Conseil européen. Tous les États volontaires pour participer se mettraient d'accord autour du questionnaire commun ainsi que de principes partagés, au sein d'une Charte ou d'un cahier des charges. Nous souhaitons que, dans ce processus, et plus encore dans la restitution, les institutions européennes soient associées, dès lors qu'elles disposent de l'expertise technique et qu'elles seraient garantes d'une forme de neutralité.

**Mme Valérie Gomez-Bassac, rapporteure.** La nécessaire neutralité de la démarche doit aussi se décliner au niveau national. À l'instar de l'esprit qui a présidé à l'activité de ce groupe de travail, nous estimons qu'il importe que l'organisation des conventions démocratiques se fasse dans un esprit transpartisan. Si un comité national de suivi des conventions se met en place, afin d'en surveiller le bon fonctionnement, mais aussi d'assurer la restitution de la consultation numérique et des conventions physiques, il serait bon que ce dernier associe des membres de la représentation nationale d'une manière aussi large que possible. Nous avons en effet toute notre place à tenir au sein des conventions démocratiques. Tous les parlementaires peuvent servir à la fois de relais pour transmettre les informations dans les circonscriptions, mais aussi d'organiseurs ou de modérateurs des conventions à l'échelle locale. À l'instar des corps intermédiaires, notre Assemblée peut pleinement participer aux conventions démocratiques, voire être le réceptacle, au cours d'une séance publique, du résultat des réponses citoyennes. Ce n'est, en effet, qu'en traduisant juridiquement, à l'échelle nationale, mais surtout européenne, les priorités politiques émergeant de ces conventions que l'on assurera la qualité du processus et la satisfaction des participants.



Je souhaite enfin remercier la Présidente de son soutien dans ce travail, porté par la Commission des Affaires européennes. Je souhaite aussi dire le plaisir d'avoir travaillé avec le président Michel Herbillon, en toute transparence et loyauté. Le résultat en atteste.

**M. Ludovic Mendes.** Au nom du groupe La République en marche, je présente toutes mes félicitations aux rapporteurs pour le travail considérable qui a été réalisé et pour leur implication personnelle. Il s'agit d'une question majeure pour faire en sorte que l'Europe redevienne un projet mobilisateur auprès des citoyens de tous les pays qui constituent l'Union européenne. Tous les parlementaires, au-delà des clivages partisans doivent se mobiliser pour être des ambassadeurs de l'Europe sur le terrain, auprès des citoyens de leur territoire. L'enjeu est de confronter des idées sur l'Europe et de débattre sur l'Union européenne que nous voulons construire. Ce débat ne doit pas être franco-français, mais impliquer tous les États membres, les citoyens, les organisations syndicales ou associatives qui portent un discours sur les enjeux européens.

Il faut dépasser la caricature actuelle qui porte une image simpliste sur l'Europe. Aujourd'hui, le débat est clivé entre ceux qui considèrent l'idée européenne comme une insulte et ceux qui ont une vision idyllique de l'Union européenne. Je voudrais vous poser une question pratique : comment les parlementaires peuvent-ils relayer sur le terrain votre travail pour organiser les conventions démocratiques ? Comment être vos porte-parole efficaces pour inciter les associations, les citoyens à participer à ces débats ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je m'associe aux félicitations qui vous ont déjà été faites pour le travail que vous avez réalisé, mais je reste perplexe sur l'objectif ultime de l'organisation de conventions démocratiques. De quoi parlons-nous précisément ? Au-delà de la dimension affective de tout débat sur l'avenir de l'Union européenne, je crois qu'il faut éclaircir les motivations profondes de cette démarche. Je vois trois objectifs possibles qui peuvent se combiner mais l'essentiel est de lever des ambiguïtés.

S'agit-il de faire œuvre de pédagogie, pour mieux informer sur les réalisations concrètes et positives de l'Union européenne ? Si c'est le cas, il est tout à fait légitime de démocratiser les connaissances sur les rouages de l'Union européenne, mais c'est une tâche très ardue.

Un deuxième objectif pourrait être de susciter une adhésion au projet européen, mais alors il faut s'interroger sur la nature même du projet européen. Certaines questions clés n'ont jamais été tranchées clairement par les responsables politiques de l'Union européenne. Quel est le mode d'élaboration des décisions communes ? La question du contenu du projet européen relève avant tout d'une décision politique des institutions européennes.

Un troisième objectif pourrait être de recueillir les souhaits de l'opinion publique sur ce qu'elle attend de l'Europe. Dans ce cas, gardons-nous des idées un

peu trop générales, un consensus se dégagera pour dire oui à une Europe de la Paix, mais il faut poser des questions concrètes sur la nécessité d'une armée européenne, des douanes européennes, ou d'un impôt européen.

En conclusion, je trouve ce projet de Conventions démocratiques un peu nébuleux et je voudrais comprendre les objectifs recherchés avant d'envisager comment organiser ces débats.

**M. Thierry Michels.** Je présente moi aussi mes félicitations aux rapporteurs pour ce travail effectué. Ces conventions démocratiques doivent être l'occasion pour les citoyens de se réapproprier le projet européen. Au-delà de l'Union européenne, perçue souvent comme trop technocratique, il faut proposer de débattre de sujets concrets. Je citerai un thème qui pourrait mobiliser fortement la société civile et les citoyens de tous les États membres à savoir la transition écologique et énergétique. Les conventions démocratiques devront réussir à intéresser ceux qui sont loin du débat public, comme les personnes défavorisées ou les habitants des territoires ruraux, qui se sentent abandonnés. Il faut parvenir à inverser la mauvaise image de marque de l'Union européenne. L'Europe n'est plus le problème mais la solution, pour résumer mon propos sous forme de slogan. Ne nous cachons pas la face, cette démarche sera difficile et le travail de reconquête des citoyens sera un vrai défi. C'est pourquoi la représentation nationale dans son ensemble doit se mobiliser. Pour être efficace, il nous faut un cadre pour agir et c'est le but de votre travail me semble-t-il.

**Mme Valerie Gomez-Bassac, rapporteure.** Tout d'abord, notre démarche s'est voulue essentiellement pragmatique. Je vous invite à vous reporter à notre rapport où nous proposons des thématiques concrètes pour lancer des débats locaux. Le député doit être un relais car il est proche des citoyens et des élus locaux. Il doit aider à l'organisation des conventions. Il s'agit d'associer localement des associations, des ONG, comme l'association des « Restos du cœur » qui se mobilise pour que les personnes vulnérables restent des citoyens actifs et puissent avoir un accès à la culture ou exercent leurs droits civiques, tout en fournissant aussi une aide alimentaire.

Pour répondre à M. Bourlanges, les conventions démocratiques ne sont pas un gadget participatif. L'enjeu est considérable. Comme l'a dit M. Michels, il faut que les citoyens se réapproprient l'Union européenne et qu'ils aient la possibilité de participer au processus décisionnel. Il faut aussi faire connaître les réalisations concrètes et positives obtenues grâce à la construction européenne comme la libre circulation des personnes, le fait d'avoir une monnaie unique. Notre démarche se veut concrète et pédagogique. Nous avons proposé une vaste consultation par voie numérique, organisée dans tous les États membres, avec des questions simples et ouvertes : Qu'attendez-vous de l'Europe ? Qu'apporte l'Europe dans votre quotidien ? Quelles sont selon vous, les valeurs communes du projet européen ? Nous devons parler un langage qui touche les jeunes générations, elles ont toujours vécu avec l'Union européenne et n'ont même pas conscience de ses réussites incontestables. C'est pourquoi nous devons inciter les

organisations étudiantes, les associations, les syndicats à s'exprimer pour redonner aux jeunes le goût de l'Europe.

Pour répondre à M. Michels, je crois qu'il faut faire œuvre de pédagogie pour expliquer qu'il existe deux niveaux de représentation démocratique : les parlements nationaux et le Parlement européen. Il faut aussi expliquer en quoi les États membres sont solidaires les uns des autres et que sur certains sujets, seule une approche transnationale peut apporter une solution efficace.

**M. Michel Herbillon, président du groupe de travail.** Tous les élus ont leur part de responsabilité dans le désamour des citoyens pour l'Europe. Les élus locaux comme les parlementaires ne parlent pas assez des réalisations positives de l'Union européenne. Prenons l'exemple des journaux édités par les mairies ou des lettres d'information diffusées par les élus dans leur circonscription, les sujets européens ne sont jamais évoqués ou lorsqu'ils le sont, c'est pour dire que « Bruxelles » nous contraint à faire telle ou telle chose, *a priori* trop contraignante.

Pour répondre à M. Bourlanges, je comprends ses interrogations mais je dirai que tous les responsables politiques nationaux comme européens n'ont pas été de bons médiateurs. Je vous conseille de lire notre rapport. Il se veut un *modus operandi* pour organiser des conventions démocratiques. Nous relayons aussi les expériences de certains États membres où des efforts remarquables ont été faits pour rendre vivant le projet européen. Par rapport à l'initiative lancée par Michel Barnier quand il était ministre des affaires européennes, nous avons pris soin de changer d'échelle. Il faut associer beaucoup plus de citoyens de tous les États membres. C'est pourquoi nous proposons une consultation numérique avec un très large panel de citoyens qui pourront s'exprimer. Il faut aussi faire connaître les réalisations concrètes de l'Europe : qui sait par exemple que s'il n'y a plus de frais d'itinérance pour les téléphones portables en Europe, c'est grâce à l'action de l'union Européenne ? Certaines normes européennes, loin d'être des contraintes inutiles, permettent au contraire de voyager plus facilement, car les installations électriques sont homogènes et sont une garantie de sécurité. Chaque secteur d'activité, chaque acteur de la vie socioprofessionnelle doit s'emparer du sujet et apporter son concours au débat : quelle Europe voulons-nous ?

**Mme Marietta Karamanli.** Je voudrais exprimer mon admiration pour l'immense travail que vous avez effectué, notamment au travers des 80 auditions de ce groupe de travail. J'éprouve un sentiment plus nuancé sur les conventions démocratiques que le scepticisme exprimé par notre collègue, Jean-Louis Bourlanges. Je me pose néanmoins la question, légitime, de leur organisation concrète et de leurs résultats. Avant de poser mes questions, je formulerai quelques remarques : s'il convient de parler d'Europe, d'apporter son soutien à l'Union européenne, il ne faudrait pas réduire celle-ci, comme c'est souvent le cas dans nos collectivités, aux subventions et investissements de l'Union dans des bâtiments et infrastructures. Je rejoins votre préoccupation sur la nécessité de faire participer les citoyens. Il est indispensable de trouver un moyen permettant d'embarquer le maximum de citoyens et d'États membres dans ces conventions,

en vue de partager une culture commune. Pour ce faire, il faut cependant des politiques publiques partagées entre les citoyens et les États membres : quelles sont aujourd'hui ces politiques publiques ?

Je poserai à présent trois questions relatives à l'organisation des conventions démocratiques. Premièrement, s'agissant de la charte interétatique, qui sera en charge de sa rédaction ? J'attire votre attention sur la nécessité de ne pas rester au niveau des États. Il n'appartient pas aux États de définir ce que sera l'Europe de demain : la participation des citoyens doit être effective en vertu du principe même des conventions démocratiques auquel j'adhère totalement. Je me méfie par ailleurs des comités des sages. Il convient donc d'être attentif à la répartition des compétences de chacun. Deuxièmement, quel sera le budget de ces conventions, comment seront-elles pilotées ? Enfin, comment seront exploités les échanges en provenance d'horizons très divers, de partis politiques opposés ? Comment en sera faite la synthèse ? Qui en tirera les bénéfices ? Je vous remercie de m'éclairer sur ces trois points.

**M. Jérôme Lambert.** Je partage les préoccupations exprimées par notre collègue Jean-Louis Bourlanges. Chacun s'accorde à considérer qu'il existe, en France, un grand sentiment de déficit démocratique. Dans la présentation de votre projet de rapport, vous appelez de vos vœux une meilleure adhésion des citoyens au projet européen. Mais n'y a-t-il pas à cet égard une insuffisance de la part de certaines institutions ? Il convient en réalité de s'interroger sur la relation entretenue par les députés européens avec les territoires, avec les citoyens, les associations, les élus. Chaque député français est à l'écoute dans sa circonscription. Que font, en revanche, les députés européens dans leurs territoires respectifs ? Je sais que je défends de longue date un point de vue qui n'est pas conventionnel, mais s'il faut agir de manière tout à fait différente, ainsi que l'y invite notre collègue Michel Herbillon, il ne faut pas davantage occulter l'origine des difficultés. Dans la mesure où le problème trouve son origine dans le déficit d'implantation des parlementaires européens – élus au scrutin proportionnel – dans les territoires, ne commettons pas l'énorme bévue de faire élire les députés européens au scrutin proportionnel sur une base nationale. Pour le coup, leur relation avec les territoires ne manquerait pas de s'en trouver encore plus distendue. Il convient, à l'inverse, de faire en sorte que les parlementaires européens soient issus d'un territoire, et que tout en se battant pour l'Europe, ils représentent les citoyens de ce territoire et qu'ils leur rendent compte. Chaque citoyen doit pouvoir disposer ainsi d'un interlocuteur européen identifié. Alors que le Gouvernement s'apprête à proposer une modification du mode de scrutin en vue de faire élire les membres du Parlement européen sur une base nationale, le risque est grand d'éloigner encore davantage les députés européens des territoires et des citoyens. Une telle réforme n'apporterait pas une réponse adéquate à la lutte contre le déficit démocratique.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade.** Tout d'abord, je souhaite dire, en réaction à l'intervention précédente, qu'il est un peu facile et vraiment réducteur de jeter l'opprobre sur le Parlement européen et ses membres. On ne peut plus laisser

répéter le discours entendu depuis très longtemps selon lequel ces derniers sont des parlementaires de seconde zone. Depuis près de quinze ans, force est de constater que les circonscriptions électorales régionales n'ont rien apporté à la représentativité des députés européens sur le terrain : en effet, d'une part, les circonscriptions régionales sont découpées de manière incompréhensible, comme la circonscription Grand-Est, qui inclut cinq régions et dix-huit départements pour neuf millions d'habitants. D'autre part, cela renvoie les partis politiques à la manière dont ils ont considéré le suffrage européen jusqu'à présent : en effet, ils considèrent traditionnellement que le Parlement européen est la seconde division de la vie politique française et qu'il a par conséquent vocation à accueillir les vaincus des élections précédentes. Cette erreur d'appréciation des grands partis politiques français depuis 50 ans a conduit à la situation de déficit démocratique que nous connaissons. Il est nécessaire que chaque parti mène une réflexion à ce sujet dans la perspective des élections de 2019. J'en viens aux conventions démocratiques, dont je soutiens pleinement la démarche et l'inspiration. Il convient en effet de ne pas opposer les « sachants » de l'Europe qui pourraient décider en conclave de l'avenir des citoyens, à l'Europe des peuples dont l'avis nous fait peur. Cela conduirait *in fine* à abandonner le débat démocratique aux extrêmes. Au contraire, il appartient aux grandes familles politiques traditionnelles de réinvestir ce débat.

L'organisation de conventions démocratiques est positive car la démocratie européenne ne doit pas trouver à s'exercer uniquement lors des scrutins. Le temps de la démocratie doit se poursuivre tout au long d'un mandat par la consultation régulière de celles et ceux qui peuplent les territoires. J'en viens à ma question : le processus des conventions démocratiques sera-t-il limité à un temps court d'environ six mois ou bien aura-t-il vocation à perdurer ?

**Mme Danièle Obono.** Je souhaite formuler quelques remarques qui rejoignent certaines des interrogations soulevées par d'autres collègues sur les présupposés, la démarche et les conclusions concrètes que l'on peut attendre des conventions démocratiques.

Tout d'abord, à l'instar de notre collègue Jean-Louis Bourlanges, il convient de distinguer deux choses : dire que l'on souhaite créer un débat démocratique sur l'Europe en partant des citoyens autour d'une question centrale sur la nature de l'Europe souhaitée, ne revient pas à dire qu'il faut défendre l'adhésion au projet européen actuel. Cela renverrait à un autre enjeu car il existe incontestablement, au-delà des seules périodes électorales, un débat européen contradictoire qui n'est pas animé que par les soi-disant extrêmes. La communication sur les politiques mises en œuvre, tels par exemple les programmes Erasmus au sein des universités, permet d'en expliquer les éléments positifs. Dans le cadre des conventions démocratiques, les questions posées devraient à tout le moins distinguer des notions telles que l'Europe, l'idée que l'on peut avoir du projet européen et de celle des institutions actuelles de l'Union européenne. Je souhaiterais que vous puissiez clarifier ce point. Deuxièmement, au-delà du débat, qu'advient-il de cette parole citoyenne une fois qu'elle aura

été collectée et publiée ? Le constat de déficit démocratique européen a déjà été établi. Pour remédier à ce sentiment de dépossession, le débat devra se traduire par des propositions concrètes au bénéfice des citoyens, comme par exemple, davantage de droit d'initiative directe. Dans l'hypothèse inverse, on peut craindre qu'il en résulte surtout de la frustration. Troisièmement, il ne faut pas négliger le fait que, d'après le calendrier proposé du 9 mai au mois d'octobre 2018, un deuxième débat européen s'engagera aussitôt après la fin des conventions démocratiques en vue de l'élection de 2019. Comment seront articulées ces deux séquences qui peuvent laisser supposer des positionnements politiques différents ? Enfin, quel sera le *planning* concret du processus ?

**Mme Yolaine de Courson.** Je suis moi aussi impatiente de prendre connaissance de votre rapport. En qualité de représentante d'une circonscription rurale, je peux témoigner à quel point l'Europe inspire, en milieu rural, un sentiment d'euroscpticisme. J'ai eu l'occasion d'indiquer à 141 maires des 343 communes de ma circonscription que je suis convaincue que l'Europe constitue le bon échelon pour nous protéger et nous défendre dans le monde. Comme le dit un proverbe espagnol, « un petit oiseau, un petit nid », il faut se donner des objectifs très concrets. À cet égard, les conventions démocratiques seront un succès si elles se traduisent par un taux élevé de participation aux élections européennes. Il faut donc tout mettre en œuvre pour y obtenir un fort taux de participation. Par ailleurs, comment faire pour associer nos collègues au fonctionnement des conventions démocratiques ? Pourquoi ne pas leur présenter ce rapport en priorité et leur indiquer ce que l'on attend d'eux ?

**Mme Valérie Gomez-Bassac, rapporteure.** Mme Karamanli, vos questions nous invitent à être pragmatiques. Incontestablement, l'Europe souffre d'une absence d'incarnation physique, ce qui ne facilite pas la proximité de l'Europe et du citoyen. La charte interétatique a vocation à réunir les États membres autour d'un engagement moral commun tout en leur laissant une certaine souplesse, dans une démarche volontaire et d'adhésion de leur part. La charte ne va pas définir les modalités des conventions mais plutôt fixer des objectifs, l'objectif principal étant de permettre aux citoyens de s'exprimer, de relancer leur engagement et leur participation en faveur de l'Europe. Deux comités seront institués : le premier, au sein de chaque État membre, sera en charge de la phase opérationnelle, c'est-à-dire la mise en place et le suivi des conventions au niveau national, comprendra, outre des représentants des pouvoirs exécutif, législatif, mais surtout des membres de la société civile, des représentants associatifs ; le second comité que nous avons appelé « comité des sages », institué au niveau européen, regroupera les institutions et organisations européennes et ce pour garantir la neutralité de la restitution et de la diffusion des échanges. Il est en effet important de ne pas exclure les institutions européennes de la mise en place de ces conventions. Afin de garantir leur succès, il est cependant souhaitable qu'elles soient portées par les États membres. Le budget alloué à ces conventions dépendra de la forme et de l'ampleur qu'elles revêtiront. Dans l'idéal, les conventions démocratiques pourraient s'appuyer sur un cofinancement en provenance de chaque État et de l'Union européenne. Il convient également de mobiliser des

ressources qui existent d'ores et déjà lors de l'organisation d'événements, de débats... Dans le rapport, nous proposons, par souci de réalisme, de définir le budget après que les conventions auront été mieux définies.

M. Lambert, le mandat de député français nous confère certes une mission bien précise, mais notre légitimité à parler de l'Europe n'en est que plus grande. Soyez certain, M. Anglade, que nous n'entendons en aucune manière discréditer les institutions européennes et les députés européens. Des initiatives ont été mises en œuvre, elles sont positives mais pas suffisantes. Il s'agit de proposer autre chose pour faire en sorte d'impliquer dans le débat ceux qui se désintéressent de l'Europe. Conscientes d'être un peu éloignées des citoyens, les institutions européennes mettent en place des initiatives pour se rapprocher d'eux. Le député européen doit pouvoir recréer une telle proximité : les collègues du Parlement européen que nous avons rencontrés souhaitent prendre leur part dans ces conventions démocratiques. Loin de s'inscrire contre les institutions européennes actuelles, la démarche des conventions démocratiques vise bel et bien à inclure toutes les parties prenantes en la matière.

Concernant le calendrier évoqué tant par M. Anglade que Mme Obono, les conventions démocratiques seraient réparties en deux temps : les débats, lancés de manière concomitante dans l'idéal dans l'ensemble des États y participant, se dérouleraient sur une durée de six mois, à compter du 9 mai 2018. En parallèle, seraient organisés des événements culturels dont certains existent d'ores et déjà, telles, par exemple, les journées du patrimoine européen. Ces événements ont d'ailleurs vocation à perdurer au-delà des débats. Il semble difficile de faire démarrer plus tôt les conventions démocratiques compte tenu des calendriers électoraux et institutionnels propres à certains des pays qui souhaitent y participer, et notamment l'Allemagne, l'Italie, la Hongrie.

Je voudrais dire à Mme Obono que l'objectif des conventions démocratiques n'est pas de défendre l'Europe ou de créer l'adhésion à l'Europe. Il s'agit davantage de présenter l'Europe de manière positive, d'en donner une belle image, de mettre en avant ses valeurs, les plus anciennes, mais aussi les plus nouvelles, susceptibles d'être plus parlantes pour les citoyens. L'objectif prioritaire n'est pas d'obtenir une participation électorale plus importante lors du scrutin de 2019, même si celle-ci est bien entendu souhaitée. En priorité, il s'agit de déclencher une démarche interétatique et transpartisane pour inviter les citoyens à participer à partir d'un constat partagé : le moment est venu, dans les circonstances actuelles, dans le contexte notamment du Brexit, de s'engager en Europe. Profitons de la vague pour mettre en place et déployer les conventions démocratiques.

**M. Michel Herbillon, président du groupe de travail.** Il ne faut surtout pas négliger la difficulté de l'exercice. Je pense qu'il vaut mieux ne rien faire que de refaire ce qui a déjà été tenté et qui a échoué. Je pense, par exemple, à l'organisation de débats en préfecture, sous l'égide du préfet, avec les interventions successives de responsables. Pour que la démarche soit couronnée de

succès, il faut rassembler quelques facteurs clés. Il faut mettre en place une démarche transpartisane et transnationale et instaurer un comité de pilotage au niveau national ainsi qu'un comité de sages au niveau européen. Il faut aussi qu'à l'issue des conventions, une restitution soit faite sous forme de propositions concrètes. À titre personnel, je refuserai d'approuver une démarche qui ferait l'objet d'une récupération politicienne. Je pense que le processus devra perdurer au-delà de 2018, mais qu'il faudra le suspendre en 2019 pour qu'il soit déconnecté des élections européennes.

**Mme Liliana Tanguy.** Tout le monde est favorable à la tenue des conventions démocratiques mais il est important d'en rappeler le but. À mes yeux, il s'agit d'insuffler à nos concitoyens le sentiment d'appartenir à une communauté européenne. Je suis d'accord avec l'idée qu'il doit s'agir d'un processus transpartisane. Les jeunes constituent un public à l'égard duquel il faudra déployer de nombreuses actions spécifiques. J'accueille avec beaucoup d'intérêt la proposition d'une approche constructive et pragmatique. Il faudrait essayer de préciser le contenu du projet en prenant en compte les attentes des citoyens et les positions des États membres ainsi que des institutions européennes. Comment envisagez-vous l'articulation entre les conventions démocratiques et la grande marche européenne, organisée par La République en Marche ?

**M. Damien Pichereau.** Les eurodéputés effectuent de manière très satisfaisante leur travail législatif, mais ne communiquent pas suffisamment, notamment localement, sur leurs missions. Les Maisons de l'Europe jouent un rôle très important qui, malheureusement, n'est pas suffisamment mis en avant. Elles pourraient être un vecteur important des conventions démocratiques. Je suis convaincu que les députés nationaux ont également un rôle à jouer en matière de communication. Quand j'entends des élus nationaux demander le retrait du drapeau européen des lieux publics, je me dis que nous ne sommes vraiment pas sur le bon chemin ! Il est impératif qu'une réflexion collective soit menée sur ce sujet de la communication. Peut-être faudrait-il envisager des actions sur le modèle du tour de France pour l'égalité entre les femmes et les hommes ou du porte-à-porte. Je suis d'accord avec M. Herbillon pour dire que les conventions démocratiques ne doivent pas prendre la forme de débats en préfecture. Je crains que les réunions publiques ne rassemblent que des militants pro- ou antieuropéens. Si c'était le cas, ce serait un échec assuré.

**M. Joaquim Pueyo.** En tant que député foncièrement proeuropéen, je ne peux que regretter le déficit de communication des élus et le manque de valorisation des actions de l'Union européenne. De nombreuses réalisations voient le jour grâce à l'Europe (FEDER, LEADER, fonds d'action sociale, camps de jeunesse, etc.). Il faudrait en parler davantage, aux jeunes, bien sûr, mais également aux retraités qui votent souvent contre l'Europe bien qu'ils aient connu les horreurs de la guerre. J'apporte mon soutien à l'idée que les conventions démocratiques ne doivent absolument pas être partisans.



**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** L'éducation nationale constitue, à mes yeux, un partenaire essentiel des conventions démocratiques. Certaines mesures simples, comme la présence d'une carte de l'Union européenne dans toutes les salles de classe, pourraient facilement être réalisées. Cela permettrait au public scolaire de s'approprier l'idée européenne.

**Mme Valérie Gomez-Bassac, rapporteure.** Concernant la grande marche européenne, je pense qu'il ne faut pas l'inscrire dans le même cadre que les conventions démocratiques puisque ces dernières doivent être transpartisanes. Je partage l'idée que l'aspect communicationnel est important. Parlementaires nationaux et eurodéputés ont tous un rôle de relais à jouer. Les médias doivent également prendre leur part. Il me semble essentiel de communiquer sur des sujets qui touchent au quotidien des citoyens. Les zones rurales ne sont pas par essence hermétiques aux questions européennes. Afin de mieux cerner les différentes thématiques du quotidien, il faudrait peut-être envisager de créer des conventions démocratiques sectorielles. Je suis également tout à fait convaincue du rôle essentiel que l'Éducation nationale sera amenée à jouer. Il faut aller dans les écoles parler de l'Europe.

**M. Michel Herbillon, président du groupe de travail.** Je partage tout à fait le point de vue de Liliana Tanguy sur la nécessité de retrouver un sentiment d'appartenance à l'Europe et cela n'est pas contradictoire avec l'attachement que l'on peut avoir pour notre pays, c'est même complémentaire. Je suis, à l'instar de Joaquim Pueyo, un Européen convaincu et c'est une des raisons de mon engagement public. Un des objectifs de ces conventions démocratiques, c'est justement de développer et de conforter le sentiment d'appartenance européenne.

Bien sûr, il faut faire de l'Histoire, mais cela ne suffit pas, notamment vis-à-vis des jeunes générations. Nous sommes tous ici des générations d'après-guerre, mais nous sommes aussi plus sensibilisés que les plus jeunes à cette question centrale d'Europe de la paix. Aux jeunes qui n'ont pas connu d'autre monnaie que l'euro, qui n'ont pas connu les frontières nationales et qui ont l'habitude de communiquer sur les réseaux sociaux avec leurs amis et leurs voisins européens, il ne faut pas seulement leur parler d'Histoire. Il faut leur montrer en quoi l'Europe est un avenir pour eux ; montrer aux apprentis, par exemple, et pas seulement aux étudiants, qu'apprendre l'allemand pourra peut-être leur permettre de trouver du travail en Allemagne.

J'aimerais dire à notre collègue Marguerite Deprez-Audebert qu'elle a totalement raison : il faut que l'Éducation nationale s'implique. C'est la raison pour laquelle j'insiste sur le fait que ce que nous proposons dans notre rapport, ce n'est pas un kit de mesures à appliquer pour régler tous les problèmes. Il faut, pour cela, qu'il y ait une volonté politique partagée par tous. Vous connaissez la formule, quand il y a une volonté politique, il y a un chemin... Bien sûr il y a des difficultés à surmonter mais il nous faut regarder lucidement les choses. Regardons ce qui se passe chez certains de nos voisins européens où des mouvements populistes font des scores électoraux très importants sur des positions

très antieuropéennes. On ne peut pas rester bras croisés devant cela et, comme dit le proverbe chinois, « *il est plus tard que tu ne le crois* ». Bien entendu, il faut qu'un budget soit associé à une telle ambition. Nous voulons par exemple qu'il y ait une consultation numérique de grande ampleur. Il faut donc allouer à ce projet de véritables moyens.

Je veux également dire à Damien Pichereau que nous entendons évidemment associer les maisons de l'Europe : il ne s'agit pas de rejeter en bloc tout ce qui a pu être fait et testé auparavant mais je veux insister sur le fait que ce qui a été fait jusqu'à aujourd'hui n'est pas suffisant. L'Europe souffre d'un déficit démocratique, pâtit de l'ignorance des citoyens sur ce qu'elle fait. Je pense qu'il est facile de s'exonérer de nos responsabilités en rejetant la faute sur les autres, mais ce n'est pas satisfaisant. Si nous, députés nationaux, prenons l'initiative d'appeler l'eurodéputé de notre circonscription pour l'inviter à s'associer à la mobilisation, je serais très étonné qu'il ne donne pas suite... Il nous faut prendre nos responsabilités et agir tous ensemble. Je le dis en insistant d'autant plus que nous sommes ici des parlementaires de plusieurs sensibilités, ce n'est pas une tâche facile et si on ne se mobilise pas, cela ne fonctionnera pas.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je voudrais me situer sur un terrain un petit peu différent de celui sur lequel vous vous êtes placés. Nous sommes très convaincus par ce que vous dites, notamment, sur les modalités d'organisation du système et sur la nécessité d'éviter de tomber sur les écueils précédemment évoqués. Je crois que c'était l'objet de votre rapport et nous ne pouvons, de ce point de vue-là, que l'approuver. J'aimerais vous faire part de l'interrogation qui m'anime au regard de mon expérience de vieux militant européen. J'ai eu des expériences variées, en tant que parlementaire européen ou Président du mouvement européen au moment du Traité de Maastricht, par exemple. S'agissant des députés européens, je crois que c'est un mauvais procès que celui que nous leur faisons. En 2004, ma circonscription en tant qu'eurodéputé, allait du Mont-Saint-Michel à la frontière belge. Où devais-je mettre ma permanence ? Au-delà de cette question, j'ai fait le calcul du nombre de réunions que j'ai organisées sur une année, indépendamment de celles au Parlement européen : en 2003, j'ai tenu 215 réunions sur l'Europe. Ce qui était très intéressant, c'est que je préparais soigneusement mon propos et l'axais sur des éléments qui, en général, intéressaient l'auditoire. Les gens étaient contents mais il n'en ressortait rien, comme si j'avais labouré la mer. Il n'en ressortait rien, pour des raisons d'ordre anthropologique : les gens n'avaient pas la structure idéologique propre à accueillir un discours cohérent sur l'Union européenne parce qu'ils raisonnaient à partir d'autres catégories, par exemple le clivage droite/gauche, tel que nous le vivions, ou l'idée d'un pouvoir unifié. Autant de principes et de logiques qui ne sont pas applicables à l'Europe.

J'ai toujours eu le sentiment qu'il y avait un problème central : le fait que le projet européen que l'on veut diffuser et auquel on veut faire adhérer les gens n'existe pas. La construction européenne existe, l'Europe existe, comme un processus, mais pas comme modèle, pour parler comme Marx. D'où l'extrême

difficulté de notre entreprise. Le Président Macron nous parle de refondation de l'Europe, mais qu'avons-nous à vendre ? C'est exactement ce que disait Michel Herbillion tout à l'heure, nous avons un bilan à présenter, mais cela ne suffit pas. Nous sommes dans une situation extrêmement délicate et il y a deux dangers sur le fond. Le premier, c'est l'apologétique. Ce n'est pas une logique pertinente aujourd'hui puisque nous sommes dans une démarche de refondation et de clarification. Le second, c'est la « fête aux valeurs ». Comme nous ne sommes pas tous d'accord – et cela est normal car les partis politiques sont faits pour professer des idées différentes – nous nous interrogeons sur ce qui nous réunit. Ce qui nous réunit, ce sont les valeurs mais le problème des valeurs est qu'il ne suffit pas de les proclamer et de défendre l'Europe pour que cela fonctionne. Pour que ce débat fonctionne, il faut que l'on réponde à des questions fondamentales. Quand Siéyès écrit *Qu'est-ce que le Tiers-État ?*, il présente une matière intellectuelle qui a été portée dans toutes les sociétés depuis plus de trente ans et dans un petit opuscule paru en janvier 1789, il pose très exactement les termes du débat qui sera celui des États généraux. Il en va de même des débats menés lors de la convention américaine de Philadelphie : l'ensemble des problèmes américains est posé dans des termes qui sont encore actuels aujourd'hui. C'est ce travail fondamental qui nous manque et que nous devons effectuer.

Nous devons aider les Européens, nos concitoyens et nous-mêmes, à répondre à la question suivante : qu'est-ce qui doit être spécifiquement fait au niveau de l'Europe ? Pourquoi y a-t-il des choses que l'on doit faire à ce niveau-là et pas au niveau national ou mondial et quelles sont ces choses ? Tant que les gens ne se feront pas une idée concrète de la pertinence du niveau européen par rapport aux problèmes de leur vie quotidienne, nous labourerons la mer.

Il y a une chose que nous devrions peut-être faire, c'est contribuer, même modestement, à des questionnaires dont nous serions porteurs. Je prendrai un exemple concret, celui du *Spitzenkandidat*, de la responsabilité démocratique de la Commission européenne et de son Président devant le Parlement européen. J'ai joué un rôle actif, en tant que membre de la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen, dans la chute de la commission Santer en 1999. Nous avons fait jouer ce principe de responsabilité mais cela s'apparentait davantage à une procédure d'*impeachment* qu'à une censure à la française. À l'approche des élections européennes, il faut nous demander comment les Européens voient leur rôle dans la détermination du futur exécutif européen. C'est une question concrète pour les gens.

Il y a aussi des questions à poser sur le rôle des actions européennes : la défense doit-elle être européenne, dans quelles proportions ? Doit-on accepter d'engager la vie de nos concitoyens dans des conflits sans y consentir ? Que doit-on faire ensemble ? Il convient d'avoir un débat concret sur les trois questions fondamentales suivantes : Qui sont les Européens et, partant, quels sont les pays qui ont vocation à le devenir et pourquoi ? Que voulons-nous faire ensemble et pas au niveau national ? Quel modèle institutionnel voulons-nous ? Et nous retombons, avec cette dernière question, sur l'exemple du *Spitzenkandidat* : la

question de la responsabilité de chaque citoyen sur la désignation du Président de la Commission européenne et de ses collègues intéresse directement.

Formulons donc des questions fondamentales. Vous avez dit, chers co-rapporteurs, que votre rapport se gardait bien d'être théorique, mais nous devons comprendre que nous avons un apport conceptuel à verser au débat. Je cite toujours cet auteur qui n'est pas le mien, Louis Althusser, et je répète qu'il « *faut porter au sein du désordre empirique la rigueur inaltérable du concept* ». Soyons cohérents théoriquement et nous pourrons vendre l'Europe !

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Je remercie M. Bourlanges pour son intervention qui prouve sa passion européenne.

**M. Ludovic Mendes.** L'Europe anime M. Bourlanges. Nous ne pouvons que le constater. Je suis aussi un Européen convaincu. Demain, il faut que la commission des affaires européennes soit une commission à part entière, pour faire avancer ces sujets.

**M. Michel Herbillon, président du groupe de travail.** Une Europe présente dans les institutions et au sein de l'Assemblée passera aussi par un débat dans l'hémicycle sur les conventions démocratiques.

**M. Ludovic Mendes.** La refonte de l'Europe passe par le fait de donner la voix au peuple. Le Président de la République pense à raison qu'il faut mener une refonte du projet européen. Il faut maintenant écrire l'Histoire et pour cela il faut que les débats diffusent dans tous les secteurs de la société : les universités, mais aussi les jeunes qui ne font pas d'études supérieures, les entreprises, les syndicats. L'Europe ne doit plus être considérée comme un simple système économique, ou pire, un porte-monnaie ou bien l'institution en charge de négocier les accords commerciaux. On n'échappera pas non plus à une réflexion sur le rôle du député européen. Le député européen comme le député national est l'objet de beaucoup de fantasmes et un éclaircissement sur le réel statut et le travail considérable des parlementaires européens est absolument indispensable. Enfin, je le répète en conclusion, le débat européen doit être porté partout dans la société et notamment dans le monde des entreprises et dans le monde syndical.

**M. Michel Herbillon, président du groupe de travail.** Le fait d'irriguer tous les secteurs de la société est une proposition du rapport d'information que nous présentons aujourd'hui.

**M. Pieyre-Alexandre Anglade.** Il convient d'insister sur l'importance cruciale de sortir des milieux convaincus. Il faut porter le débat dans les territoires ruraux. Le village de Boudreville sur la circonscription de notre collègue Yolande de Courson se prêterait volontiers à cet exercice.

**M. Michel Herbillon, président du groupe de travail.** Il faut penser aussi aux zones périurbaines. Dans ma circonscription, le Val-de-Marne, de tels débats seraient vraiment nécessaires.

**Mme Danièle Obono.** De telles initiatives ne doivent pas uniquement déboucher sur des débats, mais bien au contraire sur des projets concrets en direction de nos concitoyens. Je voulais également rappeler que des initiatives existent déjà dans les associations, à l'Éducation nationale. Dans les quartiers populaires, il faut du concret et non juste demander leur avis aux populations. Les conventions démocratiques ne doivent pas être des congrès de convertis. Je regrette que certains se contentent de manière superficielle d'invoquer une nécessité transpartisane et mettre en avant l'emblème européen.

**Mme la présidente Thillaye.** Je consulte la commission en vue d'autoriser la publication du rapport d'information que viennent de présenter nos collègues.

*La commission autorise la publication du rapport d'information sur les conventions démocratiques de refondation de l'Europe.*



## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### À Paris :

- Mme Nathalie Loiseau, Ministre chargée des Affaires européennes, M. Gaël Veyssière, directeur de cabinet et M. Thomas Hartog, conseiller parlementaire
- M. Alain Laquièze, Professeur agrégé des facultés de droit Université Paris Descartes – Sorbonne Paris Cité
- M. Mathieu Di Cristo, représentant Mme Julia Clavel, présidente et fondatrice du think tank ARGO
- M. Barthélémy Jobert, Président de la Sorbonne
- M. Guillaume Klossa, Fondateur du *think tank* Europanova
- M. Sébastien Maillard, Directeur de l’Institut Delors
- MM. Jacques Pasquier et Thierry Jacquot, représentants de la Confédération paysanne au CESE
- M. Arnold Puech d’Alissac, membre du Bureau de la FNSEA et M. Sylvain Lhermitte, Chef du service politique agricole internationale
- M. Pier Virgilio Dastoli, représentant du Mouvement Européen Italie
- M. Michel Guilbaud, Directeur général du MEDEF et Mme Solène Quéré, chargée de mission à la Direction des Affaires publiques
- M. Yvan Ricordeau, Secrétaire national en charge des questions européennes à la CFDT, et Mme Blandine Landas et M. Maher Tekaya
- M. Joseph Thouvenel, représentant de la CFTC
- MM. Thierry Libaert, Arnaud Schwartz, Henri Malosse, Stéphane Buffetaut et Christophe Lefèvre, membres du CESE
- M. Patrice Blanc, Président des Restos du Cœur, et M. Louis Cantuel, responsable des relations institutionnelles
- Mme Bénédicte Fauvarque-Cosson, Présidente de Trans Europe Experts, et Mmes Fiona Rousseau, Alice Jouandet et Juliette Fauvarque
- M. Didier Kling, président de la CCI-Paris, et Mme Véronique Etienne-Martin
- M. Christophe Rouillon, Vice-président de l’AMF, Mme Pauline Tivelet, Conseillère technique, et Mme Charlotte de Fontaines
- Mme Sarah Coupechoux, chargée d’études Europe à la Fondation Abbé Pierre
- M. Guillaume Icher, Vice-président en charge de la stratégie internationale de la FAGE
- Mme Anne-Catherine Cudennec, déléguée nationale confédérale de la CFE-CGC

- M. Paul Fourier, conseiller confédéral à la CGT, et M. Denis Meynent
- Mme Andrée Thomas, Secrétaire Confédérale Europe, International & Immigration de Force Ouvrière et M Sébastien Dupuch, M. Romain Lasserre et Mme Leslie Guei, représentants de Force Ouvrière
- Mme Véronique Cayla, Présidente du directoire, Mme Anne Durupt, Directrice générale et Vice-présidente d'Arte GEIE et Mme Elsa Comby, responsable des affaires publiques d'Arte France
- M. Michael Peters, Président d'Euronews et Mme Gardenia Trezzini, Rédacteur en chef des magazines européens
- M. Annaël Lombe, Trésorier de l'UNEF
- M. François Lucas, Président d'honneur de la Coordination rurale
- M. Jean-Dominique Giuliani, Président de la Fondation Robert Schuman
- M. Jérôme Cathala, Directeur des relations et coopérations internationales de France Télévisions, et M. Bruno Loutrel, Direction des relations avec les pouvoirs publics
- Mme Anne Macey, Déléguée générale de Confrontations Europe
- M. Mathieu Gallet, Président Directeur Général de Radio France, M. François-Stéphane Hamon, Responsable des relations parlementaires & européennes, M. Laurent Guimier, Directeur délégué aux antennes et aux contenus,
- Mme Nicole Gnesotto, Titulaire de la Chaire Europe du Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), et M. Christophe Quarez, Membres de la section des affaires européennes et internationales

À Bruxelles :

- M. Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne et M. Florian Blazy, Conseiller juridique
- Mme Sixtine Bouygues, Directrice générale adjointe de la Communication de la Commission européenne, Mme Viviane Hoffman, Directrice chargée de la communication avec les citoyens, M. Joachim Ott, Chef de l'unité "Dialogue des citoyens" et Mme Isabelle Jegouzo, Chef de la Représentation de la Commission européenne en France
- Mme Pauline Rouch, membre du cabinet du Président de la Commission européenne et M. Henning Klaus, Chef de l'unité « affaires institutionnelles »
- M. Pascal Herry et Mme Charlotte Rive, gestionnaires des politiques - Commission européenne, Secrétariat général, unité « Programme de travail et Consultation des parties prenantes »
- M. Yann-Sven Rittelmeyer, analyste politique, *European Policy Centre* et M. Julian Rappold, chargé du projet *Connecting Europe*, Fondation Mercator
- M. Stephen Clark, directeur chargé des relations avec les citoyens au Parlement européen



À Rome :

- (IAI) – M. Ferdinando Nelli Feroci, président de l’Institut des Affaires internationales
- Dr Marco Piantini, sherpa Europe du Président du Conseil
- M. Giuseppe Buccino, directeur général de l’Union européenne au ministère des Affaires étrangères
- M. Giampiero Massolo, président de l’Institut pour les études de politique internationale (ISPI) (*think tank*), accompagné de son 1<sup>er</sup> secrétaire, Fabio Rugge
- M. Eric Jozsef, correspondant du journal *Libération* à Rome
- M. Giampiero Gramaglia, journaliste et conseiller IAI
- M. Vanino Chiti, président de la commission des affaires européennes du Sénat

À Dublin :

- Mme Helen Mc Entee, Ministre déléguée, chargée des Affaires européennes
- M. Joe Mulholland, Chair of the France Group of the Institute (IIEA, *think tank*) et Mme Jill Donoghue, Vice president for Global affairs and Director of research
- Sénateur Terry Leyden, Vice-président de la Commission interparlementaire des Affaires européennes
- Mme Elizabeth Mc Culloch, Directrice *Eu Strategic planning* dans les services du Premier ministre (*Department of the Taoiseach*) et M. Aidan O’Hara, directeur chargé du futur de l’Union européenne et de l’Europe occidentale au ministère irlandais des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT)
- Sénateur Neale Richmond, président délégué du groupe interparlementaire d’amitié France-Irlande, Président de la Commission Brexit du Sénat et membre de la Commission mixte des affaires européennes
- Mme Noelle O’Connell, Secrétaire générale de *European Movement Ireland* (EMI)
- M. F. Fabbrini, Professeur de droit communautaire, *Brexit institute* de l’Université de DCU

À Budapest :

- M. Levente Magyar, Ministre en charge des affaires parlementaires auprès du Ministre des Affaires étrangères et du commerce extérieur
- M. Szabolcs Takacs, Secrétaire d’État chargé des Affaires européennes
- M. Peter Gottfried, Conseiller Europe du Premier ministre, et Mme Bernadett Marton
- M. Andras Pulai, membre de la direction de l’Institut Millenium (*think tank*) et Pr. Imre Forgacs, ancien ministre de la Justice
- M. Istvan Serto-Radics, maire d’Uszka, responsable des relations internationales, et un membre de la TOÖS, fédération nationale des collectivités locales

– Mme Reka Szollosi, Directrice de la Fédération nationale des transformateurs d'aliments

– Dr Lajos Mikula, Président de l'Alliance des jeunes agriculteurs

– M. Jozsef Vancsura, Président de l'Association des éleveurs hongrois

– Dr. Peter Vamosi, Vice-président de l'Association nationale des conseils d'étudiants, et M. Tamas Kaizinger, membre du Bureau des Affaires étrangères

– Mmes Katalin Cseh et Anna Orosz, représentantes du mouvement *Momentum*

À Berlin :

– M. Uwe Corsepius, Conseiller Europe de la Chancellerie

– M. Oliver Luksic, député FDP

– Mme Franziska Brantner, députée des Verts, ancienne vice-présidente du groupe d'amitié France-Allemagne du Bundestag

– Mme Ursula Groden-Kranich, députée CDU en charge de la France

– M. Alexander Knigge et M. Peter Funk de « Pulse of Europe »

– M. Andreas Botsch, Directeur des relations internationales du mouvement syndical DGB

– M. Jens-Christian Gädtker, Sous-directeur adjoint de la Direction Europe du Ministère fédéral des Affaires étrangères

– M. Jonas Koll, Sous-directeur adjoint à la Direction Culture et Communication du Ministère fédéral des Affaires étrangères

– M. Achim Holzenberger, Direction Europe (E24) du Ministère fédéral des Affaires étrangères

– M. Valentin Kreilinger, Chercheur de l'Institut Jacques Delors et M. Alban Genty, Project Manager « Progressives Zentrum Berlin »

– M. Klaus Günter Deutsch, Directeur de recherche de la politique industrielle et économique au BDI

À Tallinn :

– M. Matti Maasikas, Vice-ministre des affaires de l'UE

– M. Toomas Vitsut, Président de la Commission des Affaires européennes du Parlement estonien

– Mme Ruth Lausma Luik, directrice du Bureau de l'Europe de l'Ouest du département de l'Europe

– Mme Merli Vahar, directrice adjointe du secrétariat de l'UE à la Chancellerie de l'État

– M. Keit Kasemets, chef de la représentation de la Commission européenne

– Mme Maarja-Leena Saar, responsable du site *rahvaalgatus.ee*

En marge de la COSAC :

- M. Gunther Krichbaum, Membre du Bundestag, ancien président de la Commission des Affaires européennes,
- M. Vavlav Hampl, Président de la Commission des Affaires européennes du Sénat tchèque
- M. Jan Grinc, Chef de secrétariat, Sénat tchèque,
- Mme Ioanetta Kavvadia, Vice-présidente de la Commission des Affaires européennes du Parlement grec,
- M. Maximos Charakopoulos, Membre de la Commission des Affaires européennes du Parlement grec,
- Mme Eleni Konstandinou, Chef de secrétariat, Parlement grec,
- Mme Izabela Kloc, Présidente de la Commission des Affaires européennes du Parlement polonais
- M. Lech Kołakowski, Membre de la Commission des Affaires européennes du Parlement polonais
- Mme Soraya Rodriguez Ramos, Présidente de la Commission des Affaires européennes du Parlement espagnol,
- M. Jokin Bildarratz, Membre de la Commission des Affaires européennes du Parlement espagnol,
- Mme Concepción De Santa Ana, Membre de la Commission des Affaires européennes du Parlement espagnol,
- M. Fernando Maura, Membre de la Commission des Affaires européennes du Parlement espagnol,
- Mme Carmen Sanchez-Abarca, Représentante permanente du Parlement espagnol auprès de l'Union européenne,
- M. Jonas Eriksson, Président de la Commission des Affaires européennes du Parlement suédois

Contributions écrites :

- Assemblée des départements de France
- M. Alain Lamassoure, député européen (PPE)
- Mme Françoise Grossetête, députée européenne (PPE)