

Bruxelles, le 17.6.2022
COM(2022) 404 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**CONFÉRENCE SUR L'AVENIR DE L'EUROPE
Transformer une vision en actions concrètes**

«La réflexion sur l'avenir de notre Europe a toujours fait appel à la mémoire de son passé. Cette mémoire est d'autant plus importante à un moment où notre continent est de nouveau confronté à l'impensable. Les tentatives flagrantes de la Russie de redessiner les cartes et de réécrire même les épisodes les plus tragiques de notre histoire nous ont rappelé le danger qu'il y a à perdre la maîtrise tant de notre passé que de notre avenir. De vivre dans un perpétuel présent et de croire que les choses ne peuvent jamais évoluer. Qu'il ne peut exister de meilleures façons de faire les choses. Et, plus grave encore: que les choses resteront toujours inchangées, à condition que nous ne changions pas. On ne pourrait pas se tromper davantage! Rester immobile, c'est reculer.»

*Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne,
9 mai 2022, cérémonie de clôture de la conférence sur l'avenir de l'Europe*

1. INTRODUCTION

On a coutume de dire que l'Union européenne va plus vite et plus loin lorsqu'elle y est contrainte. L'Union «se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises»: ces paroles de Jean Monnet, souvent citées, résument bien une grande partie de l'histoire de l'UE, et en particulier ces deux dernières années, au cours desquelles nous avons affronté collectivement une pandémie mondiale et une guerre d'agression brutale à nos portes. Parallèlement, les citoyens européens appellent de plus en plus au changement et à des réformes, ainsi qu'à pouvoir agir pour améliorer l'Europe à leur manière. C'est la raison pour laquelle la présidente von der Leyen a demandé que soit organisée une conférence sur l'avenir de l'Europe dans ses orientations politiques de juillet 2019, dans le cadre de sa vision d'un nouvel élan pour la démocratie européenne, et s'est engagée à donner suite à ses résultats.

La conférence sur l'avenir de l'Europe, qui a été lancée à l'occasion de la Journée de l'Europe 2021 et a duré un an, a constitué une opération paneuropéenne de démocratie délibérative sans précédent – la plus vaste qu'on ait jamais connue. Elle a rassemblé des personnes de tous âges, de tous pays et de tous horizons, dont beaucoup n'avaient jamais été en contact avec l'Europe ou ne connaissaient pas la structure institutionnelle de l'Union européenne. Ces personnes, avec leurs histoires, leurs perspectives, leurs langues et leurs identités différentes, ont présenté leurs attentes à l'égard de l'Europe et façonné ensemble une vision de son avenir.

La conférence et ses participants ont ainsi témoigné de l'utilité et de la nécessité de mieux associer les citoyens à l'élaboration des politiques qui ont une incidence sur leur vie. Cette opération a redynamisé le fonctionnement de la démocratie à plusieurs niveaux en Europe et montré le potentiel d'un véritable espace public européen permettant aux citoyens de toute l'Union de se mobiliser sur les questions qui leur importent le plus.

Cela a été illustré par la manière dont les citoyens et les institutions, les législateurs et les non-spécialistes ont débattu des questions fondamentales de notre époque et proposé un certain nombre de solutions dans des domaines qui définiront l'avenir de l'Europe: du changement climatique et de l'environnement à la transformation numérique et à la démocratie, en passant par la santé et la justice et l'égalité sociales, l'économie et la sécurité, les valeurs et la culture, pour n'en citer que quelques-uns. Inévitablement, le résultat a également été façonné par le contexte actuel, et en particulier par la collision de crises auxquelles l'Europe a dû faire face au cours des deux dernières années. L'incidence de la pandémie de COVID-19 sur notre santé et nos économies est ressortie dans tous les sujets abordés, tandis que la guerre non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine a très justement mis l'accent sur la nécessité d'une Europe plus forte sur la scène internationale, prête à défendre la paix et les valeurs comme elle le fait depuis plus de 70 ans.

La conférence a débouché sur des propositions nombreuses et de qualité, mais sa réussite dépendra en fin de compte du changement qu'elle pourra entraîner. Dans cet esprit, la Commission européenne, ainsi que le Parlement européen et le Conseil, se sont tous engagés, dans la déclaration commune de mars 2021, à donner suite à ce qui a été proposé, chacun dans le cadre de ses compétences et conformément aux traités. La présidente von der Leyen a réitéré cet engagement lors de la cérémonie de clôture de la conférence, le 9 mai 2022.

La présente communication constitue la première étape à cet effet. Elle présente une évaluation de ce qui est nécessaire pour donner suite aux propositions issues de la conférence, donne un aperçu des prochaines étapes et expose la meilleure manière de tirer les enseignements de la conférence et d'intégrer la démocratie participative dans l'élaboration des politiques et de la législation de l'UE.

2. LES SUITES À DONNER: DES PROPOSITIONS À L'ACTION

Les propositions issues de la conférence, présentées dans le rapport final remis aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, sont vastes, ambitieuses et tournées vers l'avenir. Elles s'articulent autour de neuf grands thèmes, avec des chevauchements naturels entre certaines des mesures proposées.

La conférence: de nombreuses propositions, une vision unique

Cette année d'événements, de discussions de panels de citoyens et de collecte d'idées en ligne a débouché sur 49 propositions et 326 mesures spécifiques¹, structurées en neuf thèmes:

- ▶ changement climatique et environnement;
- ▶ santé;
- ▶ une économie plus forte, justice sociale et emploi;
- ▶ l'UE dans le monde;
- ▶ valeurs et droits, état de droit, sécurité;
- ▶ transformation numérique;
- ▶ démocratie européenne;
- ▶ migrations;
- ▶ éducation, culture, jeunesse et sport.

Derrière les chiffres et entre les lignes de ces suggestions concrètes se trouve la vision d'une Europe qui facilite la vie quotidienne des citoyens – dans les zones rurales comme urbaines –, qui s'attaque de front à nos défis générationnels et qui, au final, répond aux principales préoccupations des citoyens: qu'il s'agisse des aliments qu'ils consomment, de l'air qu'ils respirent ou de la nature dont ils profitent, ou encore de l'accès à des soins de santé, à une éducation et à un logement abordables et du fait de se sentir en sécurité dans ces écoles et ces logements.

Dans tous les domaines, les propositions invitent l'Europe à mettre l'accent sur la protection et l'équité sociales, tout en défendant ses valeurs et l'état de droit. Elles soulignent la nécessité que

¹ Voir le rapport final sur la plateforme de la conférence.

l'Europe réunisse ses forces et tire parti de sa diversité pour s'attaquer aux plus grands problèmes de notre génération, des pandémies à la guerre, en passant par la double transition écologique et numérique et l'évolution démographique. Enfin, la nécessité que l'Europe soit plus indépendante et mieux à même de subvenir à ses besoins dans les domaines vitaux, de l'énergie à l'alimentation durable, en passant par les matériaux, les médicaments, les puces numériques, les technologies vertes, la cybersécurité, la sécurité et la défense, constitue un important thème récurrent dans les différents domaines. Considérées ensemble, les mesures proposées dans le cadre de la conférence appellent l'Europe à être plus active dans les domaines qui comptent collectivement ou individuellement pour les citoyens.

Évaluation des propositions

Afin de donner suite de la manière la plus transparente et la plus directe possible aux propositions issues de la conférence, il convient de procéder à une première analyse de manière à déterminer ce qui est nécessaire pour les mettre en œuvre. **Pour que cette évaluation soit crédible, il est essentiel de s'en tenir à l'esprit et à la lettre de ce qui est proposé, sans aucune réinterprétation ni sélection.** C'est ce qui figure à l'annexe de la présente communication. Les 49 propositions sont réparties entre les mêmes domaines thématiques que ceux choisis dans le cadre de la conférence et l'évaluation de la Commission est présentée pour chaque domaine.

L'annexe contient quatre catégories de réponses: les initiatives existantes qui répondent aux propositions; celles que le Parlement européen et le Conseil sont invités à adopter; les actions prévues qui concrétiseront les idées exprimées, en intégrant les nouvelles réflexions issues de la conférence; et les nouvelles initiatives ou les nouveaux domaines d'action inspirés par les propositions et relevant des compétences de la Commission.

La première catégorie est celle où la Commission met déjà en œuvre des initiatives qui répondent directement aux propositions. Il pourrait s'agir, par exemple, de la loi européenne sur le climat, dans le cadre de laquelle la législation intégrant les objectifs climatiques de l'UE est déjà entrée en vigueur. Ou de la législation sur les services numériques, qui fera en sorte que l'environnement en ligne reste un espace sûr, préservant la liberté d'expression et les possibilités offertes aux entreprises numériques. Cette catégorie comprend également la création de l'HERA, l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire, pour aider l'Europe à mieux se préparer aux menaces sanitaires transfrontières et y réagir. Ou les accords historiques qui ont été conclus sur les salaires minimaux et les femmes au sein des conseils d'administration. Elle englobe aussi des initiatives concrètes visant à renforcer les partenariats internationaux de l'Europe et son rôle dans le monde, par exemple au moyen de la stratégie «Global Gateway» pour investir dans des infrastructures intelligentes, propres et sûres dans le monde entier, conformément aux valeurs de l'UE.

La deuxième catégorie concerne les propositions qui ont été présentées par la Commission et sur lesquelles les colégislateurs travaillent actuellement. Dans certains cas, les suggestions émanant de la conférence constituent un incitant supplémentaire en vue de l'accélération des travaux législatifs, par exemple en ce qui concerne le nouveau pacte sur la migration et l'asile, la législation sur l'intelligence artificielle ou les initiatives visant à renforcer l'économie circulaire dans des domaines tels que les batteries ou les produits durables. Cette catégorie comprend également les propositions formulées dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55», qui sont essentielles pour atteindre les objectifs climatiques de l'Europe et réduire sa dépendance énergétique. Ou encore notre initiative visant à renforcer la résilience et la

souveraineté technologique de l'UE au moyen de mesures telles que le règlement sur les semi-conducteurs.

La troisième catégorie comprend les domaines dans lesquels la Commission prévoit déjà de formuler des propositions et tiendra compte des suggestions formulées dans le cadre de la conférence. Elle inclut la législation sur la liberté des médias, qui visera à préserver le pluralisme et l'indépendance des médias au sein du marché intérieur de l'UE, ainsi qu'une proposition législative destinée à renforcer notre approvisionnement en matières premières essentielles à la double transition ou au nouveau programme européen d'innovation. Ou le cadre législatif qui visera à accélérer et à faciliter la transition vers des systèmes alimentaires durables. Dans les semaines et les mois à venir, la Commission présentera également des propositions qui répondent directement à certaines des suggestions, qu'il s'agisse de restaurer la nature ou d'interdire l'entrée sur le marché de l'UE de produits issus du travail forcé.

Enfin, **la quatrième catégorie concerne les propositions formulées dans le cadre de la conférence qui sont partiellement ou totalement nouvelles** et qui nécessitent que de nouvelles initiatives ou propositions soient présentées par la Commission. Parmi les domaines dans lesquels de nouveaux travaux ont été proposés à l'issue de la conférence figurent l'amélioration de la compréhension des problèmes de santé mentale, sur laquelle il conviendrait de mettre davantage l'accent, et des propositions visant à mieux traiter ces problèmes dans toute l'Europe. D'autres recommandations portent sur la nutrition et la sécurité alimentaire, ainsi que sur l'amélioration de l'information sur l'empreinte écologique des produits et sur leur bilan en matière de bien-être animal. Il est également proposé d'adopter une approche européenne coordonnée de la surveillance du darknet et de porter une attention accrue au minage de cryptomonnaie.

Principes applicables aux suites à donner

L'évaluation définit des orientations claires et indique les domaines dans lesquels la Commission devra présenter des propositions. La Commission le fera de **la manière la plus pragmatique possible**, que ce soit par voie législative ou autre. Elle fera pleinement usage du droit d'initiative que lui confèrent les traités, en respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité et les règles relatives à l'amélioration de la réglementation. Il s'agira notamment d'évaluer l'incidence probable des options disponibles, de veiller à ce qu'aucune conséquence négative ne puisse se produire et d'examiner à quel niveau la prise de décision est la plus efficace.

Il convient également de noter qu'il existe aussi de nombreux domaines qui imposent à la Commission de prendre des **mesures non législatives**, soit en raison de compétences législatives limitées, soit parce qu'il s'agit du meilleur moyen d'atteindre le résultat souhaité. De même, les compétences de la Commission ne lui permettent pas de présenter toutes les propositions et, pour certaines, il est préférable que l'initiative soit prise par les autres institutions de l'UE, par les États membres ou par les autorités locales et régionales.

La première série de nouvelles propositions sera annoncée dans le **discours sur l'état de l'Union** de la présidente von der Leyen en septembre 2022, ainsi que dans la lettre d'intention l'accompagnant. Ces propositions feront partie de celles qui seront incluses dans le programme de travail de la Commission pour 2023. Certaines devraient également figurer parmi les priorités législatives communes convenues entre les institutions de l'UE et dans les futurs programmes de travail de la Commission.

Les traités: tirer le meilleur parti de ce qui existe et le modifier si nécessaire

Dans le cadre des suites données à ces propositions, **il convient de ne pas considérer les nouvelles réformes et politiques, d'une part, et les discussions relatives à la modification des traités, d'autre part, comme s'excluant mutuellement.** La modification des traités ne devrait pas être une fin en soi et, pour la grande majorité des mesures, beaucoup de choses pourront et devront être faites dans le cadre des traités existants. Tout comme les textes constitutionnels des États membres, les traités de l'UE sont des instruments évolutifs. Les institutions de l'UE et les États membres sont convenus, tout au long du mandat de la Commission actuelle, d'exploiter pleinement le potentiel des traités de l'UE, pour acheter des milliards de doses de vaccin pour les citoyens de toute l'Europe ou pour donner un coup de fouet à l'économie du futur grâce à NextGenerationEU. Dans le même temps, l'UE a également tracé une voie ambitieuse et juridiquement contraignante vers la neutralité climatique, remanié les règles du jeu dans le monde numérique et aidé les petites entreprises à conserver leur personnel pendant la pandémie au moyen du programme SURE. Toutes ces réalisations ont été rendues possibles par la volonté politique dont ont fait montre les institutions, travaillant de concert pour faire face au caractère urgent des défis à relever.

Les traités existants recèlent également un potentiel inexploité qui pourrait contribuer à répondre aux propositions issues de la conférence: les «**clauses passerelles**» pourraient être utilisées **pour passer au vote à la majorité qualifiée dans certains domaines d'action.** La présidente von der Leyen l'a explicitement demandé dans ses orientations politiques et dans son discours sur l'état de l'Union, dans des domaines tels que l'énergie et la fiscalité ainsi que pour des aspects importants de la politique étrangère et de sécurité commune, comme les sanctions et les droits de l'homme.

Toutefois, certaines des idées exposées dans le cadre de la conférence sont véritablement innovantes et invitent l'UE à emprunter de nouvelles pistes encore inexploitées. Certaines propositions appellent ainsi explicitement à une modification des traités. Les domaines de la santé ou de la défense sont notamment concernés.

La conférence a créé une nouvelle dynamique tendant à se concentrer sur le renouvellement et l'amélioration du projet européen, en s'appuyant sur ses fondements et en les actualisant si nécessaire. Comme l'a souligné la présidente von der Leyen dans son discours à l'occasion de la conférence, **la Commission sera toujours du côté de ceux qui souhaitent réformer l'Union européenne afin qu'elle fonctionne mieux, y compris en modifiant les traités si cela s'avère nécessaire.**

Dans cet esprit, la Commission se félicite de la volonté du Parlement européen de faire usage, pour la première fois, des pouvoirs que lui confère le traité de Lisbonne pour proposer des modifications des traités. Le Parlement a défini un certain nombre de domaines dans lesquels, selon lui, les modifications à apporter aux traités devraient être examinées dans le cadre d'une **convention.** La Commission est prête à jouer pleinement son rôle institutionnel dans le cadre de la procédure prévue à l'article 48 du traité sur l'Union européenne, et notamment à donner son avis à la suite d'une consultation initiée par le Conseil européen.

3. L'AVENIR: PLACER LES CITOYENS AU CŒUR DE LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE

Au-delà de la qualité et de la quantité des propositions d'action qui en ont découlé et de l'élan qu'elle a donné aux réformes, la conférence a également fourni un aperçu de la manière dont la participation des citoyens peut **faire prospérer un espace public européen et enrichir notre démocratie, aux niveaux européen, national, régional et local**. Elle a donné lieu à des centaines de délibérations et de discussions publiques et informelles aux quatre coins de l'Europe. De nouvelles formes de délibérations, comme la plateforme numérique multilingue et les panels de citoyens européens, ont permis aux Européens de partager leurs idées sur les questions qu'ils jugeaient importantes pour construire l'avenir de notre Union. Et elles ont permis d'obtenir les points de vue des personnes les plus difficiles à atteindre, celles qui participent rarement à la vie politique ou qui n'ont peut-être pas voté lors des élections européennes précédentes.

Plusieurs innovations de la conférence montrent comment mieux associer les citoyens à la définition des priorités et des ambitions, ainsi qu'à la conception et à l'élaboration des politiques au niveau européen. En s'appuyant sur la conférence et sur ses propres outils existants, **la Commission proposera des moyens de faire en sorte que les citoyens se voient confier ce rôle plus important dans l'élaboration des politiques de l'UE**.

Les **panels de citoyens européens** ont constitué un élément central et particulièrement innovant de la conférence. Au total, quelque 800 citoyens sélectionnés de manière aléatoire, dont un tiers étaient des jeunes, se sont réunis à l'occasion de trois sessions délibératives et ont formulé des recommandations. Un certain nombre d'États membres ont organisé des panels de citoyens nationaux selon les mêmes principes.

Sur la base de ce succès, **la Commission permettra à des panels de citoyens de délibérer et de formuler des recommandations en amont de certaines propositions clés**, dans le cadre de l'élaboration plus large de ses politiques et conformément aux principes d'amélioration de la réglementation. En fonction du sujet, il pourra s'agir soit de panels paneuropéens, soit de panels ciblés plus petits chargés d'examiner des questions spécifiques. Comme c'était le cas lors de la conférence, les participants devraient être sélectionnés de manière aléatoire. Mais ils devraient également refléter la diversité et la démographie de l'Europe. Les jeunes devraient représenter un tiers des participants. Le cas échéant, un «rapport citoyen» sera intégré dans l'analyse d'impact, résumant les résultats de ces processus participatifs et délibératifs. Si tous les participants sont des jeunes, on parlera d'«évaluation d'impact du point de vue des jeunes». **Le premier de cette nouvelle génération de panels de citoyens sera lancé dans le contexte du discours sur l'état de l'Union de 2022.**

La **plateforme numérique multilingue** a permis aux participants de partager leurs idées et d'en délibérer en quelques clics seulement, tout en accueillant les nombreux événements organisés dans toute l'Europe sous l'égide de la conférence. En mai 2022, près de 5 millions de visiteurs individuels s'étaient rendus sur la plateforme numérique multilingue, qui comptait plus de 750 000 participants, 18 000 idées débattues et plus de 6 500 événements.

En réponse aux appels lancés par les participants à la conférence en faveur de la mise en place de plateformes de consultation en ligne, le **portail «Donnez votre avis»** de la Commission deviendra un guichet unique pour la participation en ligne des citoyens, rassemblant toutes les informations sur les mécanismes de participation des citoyens mis en place au sein de la Commission. Cette nouvelle plateforme en ligne reprendra des caractéristiques essentielles de la

plateforme numérique multilingue de la conférence: des échanges directs entre citoyens, des commentaires – dans toutes les langues officielles de l'UE grâce à eTranslation –, mais aussi des sondages en ligne et l'accueil d'événements participatifs en ligne. Elle constituera la base d'un nouvel écosystème de participation et d'innovation démocratiques.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre plus large des efforts déployés par la Commission pour renforcer la démocratie et l'espace public en Europe. À une époque où les conflits et l'autoritarisme prennent de plus en plus d'ampleur dans le monde, **les démocraties et la résilience démocratique nécessitent plus d'attention et de soutien que jamais**. Dans le plan d'action pour la démocratie européenne, la Commission a récemment proposé des mesures destinées à renforcer les partis politiques européens et à leur permettre de faire campagne par-delà les frontières, dans le cadre de mesures visant à protéger l'intégrité des élections et le débat démocratique ouvert. Elle a également formulé des propositions visant à défendre et à renforcer les droits des citoyens mobiles de l'UE, en particulier pour les élections européennes. Dans le même ordre d'idées, le Parlement européen a récemment proposé de réformer la **loi électorale de l'UE** et d'inclure des listes transnationales lors des prochaines élections européennes. La Commission aidera le Parlement européen à obtenir un accord sur la loi électorale au Conseil.

L'occasion est également opportune pour entamer une réflexion sur la manière dont l'expérience acquise lors de la conférence pourrait servir à promouvoir une identité civique européenne. Il s'agirait notamment d'évaluer comment l'éducation et la communication pourraient contribuer au développement de ce type de participation.

4. CONCLUSION

Comme indiqué dans la présente communication et dans son annexe, la conférence nous a livré beaucoup de travaux à réaliser. Mais elle nous a aussi livré beaucoup d'enseignements à tirer et d'éléments à conserver – à commencer par l'énergie et la dynamique tendant à améliorer l'Europe et à l'aider à aller de l'avant. Certes, la conférence est terminée, mais les travaux ne font que commencer pour donner suite aux propositions claires formulées afin d'améliorer l'Europe et faire en sorte que tous les citoyens puissent continuer à avoir leur mot à dire sur les politiques qui les concernent.

La conférence a montré que les Européens sont déterminés à construire un avenir meilleur. Ils considèrent l'Union européenne comme un moyen d'y parvenir et veulent, avec les représentants élus, bâtir une Europe de paix et de prospérité, d'équité et de progrès, une Europe sociale et durable, qui est bienveillante mais qui ose aussi mettre en œuvre des politiques audacieuses qui profiteront à toutes les générations. Leur vision est claire, et les nombreuses initiatives exposées dans la présente communication permettront à la Commission de commencer à transformer cette vision en actions concrètes.

Donner suite aux résultats de la conférence relève de la responsabilité partagée des institutions participantes, conformément à leurs compétences institutionnelles et dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Une communication claire et efficace sera essentielle dans ce contexte, notamment pour garantir l'adhésion des citoyens et susciter la confiance dans le processus et ses résultats. Afin de tenir les citoyens informés et de maintenir la dynamique, un **événement de retour d'information sur la conférence** sera organisé à l'automne 2022. Cet événement serait l'occasion de communiquer sur la manière dont les trois institutions de l'UE donnent suite à la conférence et de faire le point sur les progrès réalisés à ce stade du processus. Il

permettra de créer un lien clair et cohérent entre les résultats de la conférence et les activités futures qu'elle a inspirées.