

CONSULTATIONS CITOYENNES SUR L'EUROPE



RÉSUMÉ

L'initiative des consultations citoyennes sur l'Europe trouve son origine dans une **proposition** française, **émise par le Président de la République** dans son discours de la Sorbonne (26 septembre 2017).

L'ambition est d'amorcer une refondation du projet européen, en s'appuyant sur un vaste débat participatif et populaire, ouvert à une importante diversité des citoyens participants. Elle est d'ouvrir un temps de discussion et d'échange accessible à tous les citoyens de l'Union européenne, sans parti pris et sans exclusive, afin de leur donner une opportunité nouvelle de s'exprimer et de s'engager, de dire ce qu'ils pensent de l'Europe d'aujourd'hui et d'esquisser l'Europe de demain qu'ils souhaitent et espèrent.

UN PROJET EUROPÉEN

Dès la conception du projet, la **Ministre chargée des Affaires européennes** et le Secrétariat général des consultations citoyennes sur l'Europe (ci-après SGCCE) ont associé les institutions de l'Union européenne (Commission, Parlement, Comité Économique et Social, Comité des Régions) et les représentants des 26 autres États membres à Bruxelles, lesquels ont rapidement apporté leur soutien à ce projet et y ont contribué, chacun avec ses moyens propres.

Les États membres se sont entendus pour consulter largement les citoyens européens, avec un calendrier unique et selon des principes méthodologiques communs mais surtout avec un objectif convergent: **faire remonter ces attentes citoyennes au plus haut niveau, au Conseil européen de décembre 2018.**

L'organisation, par la Commission européenne, d'un **panel citoyen européen** les 4, 5 et 6 mai à Bruxelles, a constitué un acte symbolique fort de cette dimension européenne. 97 citoyens issus des 27 États membres, représentatifs de la diversité des profils de la société européenne, ont, à l'issue de trois jours de débats d'une grande intensité hébergés par le Comité économique et social européen, élaboré et adopté un questionnaire en 14 points destiné à tous les Européens et disponible dans toutes les langues officielles de l'UE sur une plateforme dédiée du site Europa.



CALENDRIER ET MÉTHODOLOGIE EN FRANCE



En France, **les consultations citoyennes sur l'Europe se sont déroulées entre le 17 avril et le 31 octobre**. Majoritairement initiées par des acteurs issus du terrain et représentant tous les territoires, elles ont eu pour principes le pluralisme, la diversité (des publics, des opinions et des propositions) et la transparence (de l'organisation et des modalités de restitution). L'objectif prioritaire était de sortir les discussions européennes des enceintes d'experts, afin d'inciter la plus grande diversité possible de citoyens à y prendre une part active, dans

un cadre méthodologique rigoureux et accessible. En permettant une flexibilité sur les méthodologies des États membres, les consultations citoyennes n'ambitionnaient pas d'atteindre un idéal théorique de démocratie participative, mais de renouveler et d'encourager de façon très concrète la mobilisation citoyenne en faveur d'un débat large et contradictoire sur l'avenir de l'UE.

Pour mener à bien cet objectif, un **Secrétariat général des consultations citoyennes sur l'Europe** a été créé auprès de la Ministre chargée des Affaires européennes. Sur le plan de la gouvernance, deux entités ont également été mises en place: un **Conseil d'orientation** composé de personnalités qualifiées spécialistes des affaires européennes et un **Comité de surveillance**, auquel était invité à siéger un représentant par parti politique présent à l'Assemblée nationale.

Après une très large série de consultations d'experts de tous horizons, afin de recevoir leurs avis, de tester des hypothèses de travail et de recueillir leurs retours d'expérience, tant en France que dans d'autres États européens, le SGCCE a construit une méthodologie stricte des consultations citoyennes, inversant les codes habituels des débats sur l'Europe: les consultations citoyennes sur l'Europe ont été conçues comme une démarche qui part « du terrain ». L'impulsion de l'État vise seulement à informer et à encourager les organisateurs de ces consultations, menées dans les formats souhaités et sur les thèmes choisis par eux-mêmes. Le SGCCE a choisi un **principe de labellisation des débats** selon lequel tout individu, collectif ou organisation pouvait, sous condition de respecter les principes de la Charte, organiser de manière autonome la consultation. Chaque organisateur s'est engagé à envoyer au SGCCE une restitution à partir d'un formulaire préétabli par le Secrétariat.

Les porteurs de projets ont été accompagnés et soutenus tout au long du processus par l'équipe du SGCCE et les outils mis à leur disposition:

- un **site internet** dédié, sur lequel toutes les informations utiles étaient concentrées et l'ensemble des résultats des consultations citoyennes sur l'Europe disponible en temps réel;
- une **hotline** à même de répondre dans les meilleurs délais à toutes les interrogations, de forme comme de fond, des organisateurs de consultations citoyennes;
- des **kits méthodologiques** qui, sans imposer de format précis, ont été mis à disposition des acteurs des consultations, lesquels pouvaient ainsi disposer des ressources nécessaires pour organiser des ateliers d'échanges ou un forum citoyen interactif.



Les restitutions ainsi reçues, et plus particulièrement l'exploitation des données issues des consultations, ont été confiées pour leur exploitation à une Autorité Administrative Indépendante, la **Commission nationale du débat public** (ci-après « Cndp »), garante du droit à l'information et à la participation du public. Ceci explique la double signature de ce rapport. La première partie décrivant la démarche relève du SGCCE. La restitution a été conçue et rédigée par la Cndp en totale indépendance et neutralité.

La Cndp a donc traité dans un temps très court une masse de données qualitatives considérable sur des sujets divers. L'objectif que s'est donné la Cndp était de produire une restitution qui, à la fois, rende justice en amont au matériau recueilli lors des concertations, et soit exploitable en aval par différents acteurs. La Cndp n'a pas exploité les propos bruts des participants mais les restitutions des concertations, sous forme de synthèses, établies par les organisateurs: elle a donc travaillé sur des données intermédiaires.

La Cndp a par ailleurs constaté qu'un certain nombre de propositions issues des restitutions font état de mesures existantes. Dans le principe du respect de la parole citoyenne, elle a choisi de les traiter sans les distinguer. La méconnaissance des actions existantes est, en effet, une donnée riche d'enseignements. Ces propositions figurent donc dans le texte du présent rapport. De manière générale, la Cndp a veillé à ce qu'aucune proposition ne soit écartée.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

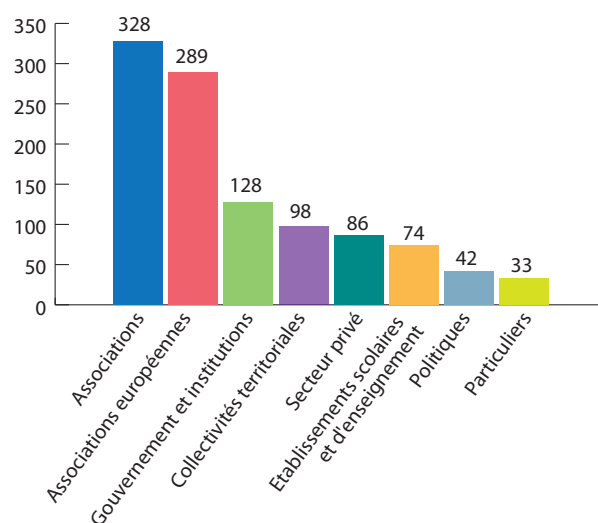
En France, les **1082 consultations citoyennes** ont réunis plus de 70 000 participants.

Au total, **97 des 101 départements français** ont participé aux consultations citoyennes. Les départements et régions d'Outre-mer en ont tous organisées. L'Île-de-France a concentré le plus grand nombre de consultations citoyennes au sein d'une seule région, et Paris le plus grand nombre au sein d'un même département. Néanmoins, les trois quarts des consultations citoyennes se sont déroulées hors de l'Île-de-France, une répartition qui reflète assez fidèlement celle de la population sur le territoire métropolitain.

400 communes ont organisé une ou plusieurs consultations citoyennes. Les petites entités urbaines (villages, bourgs et petites villes, c'est-à-dire ne dépassant pas 20 000 habitants selon les critères de l'INSEE) ont constitué 54 % de ce total. **L'exercice a donc mobilisé d'abord les petites villes.**

La **diversité des profils** des organisateurs comme des participants à travers tout le territoire et dans des formats de discussions très divers, a ainsi permis d'atteindre pleinement l'objectif fixé par le gouvernement: disposer, au terme de débats pluralistes et transparents, d'une vision large et argumentée de ce que les citoyens pensent vraiment de l'Europe d'aujourd'hui et de ce qu'ils attendent de l'Europe de demain.

Ces résultats « ressemblent » aux porteurs de consultations et aux participants. Le choix de la méthode des réunions aux portes ouvertes permettait de démocratiser l'accès aux lieux de débats à tous. Si les pu-



blics mobilisés sont régulièrement des publics aux opinions tranchées, il n'en demeure pas moins que des initiatives originales ont permis la mobilisation de participants divers.

La Cndp n'a pas hiérarchisé les arguments et propositions en fonction de leur occurrence puisqu'un principe fondamental des restitutions est le principe d'équivalence. Toutefois des "arbres argumentatifs" rendent compte des occurrences de chacune des propositions.

PRINCIPAUX THÈMES

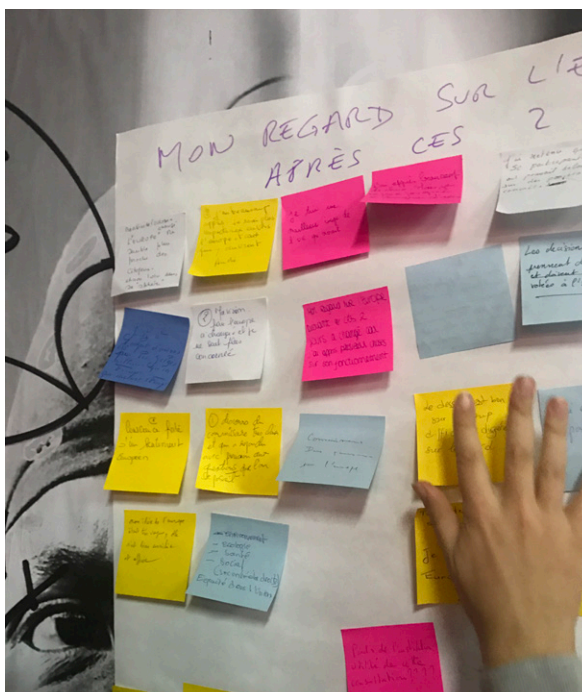
Approfondir l'Union européenne

Les consultations ont porté sur l'institution qui incarne le projet politique commun aux Européens : l'Union européenne (ci-après « UE »), mais c'est l'Europe comme espace géographique et historique dont il a été question dans les discours officiels tout comme dans les nombreuses interventions des participants aux consultations françaises. Ce premier constat est majeur : « **on pense UE mais on dit Europe** ».

La Cndp a ensuite classé toutes les contributions dans des « arbres argumentatifs », cet outil permettant d'identifier les constats, les arguments et les propositions pour chaque restitution. Cette méthodologie a fait ressortir **14 grandes thématiques** (14 arbres argumentatifs). Ces thématiques sont les suivantes : environnement, santé, agriculture, économie, social, éducation, recherche, culture, citoyenneté, institutions, communication, défense et sécurité, Europe dans le monde, avenir de l'Union. Certaines thématiques ont donné lieu à un très grand nombre de propositions. Elles sont présentées dans le texte du rapport sous forme d'« encadrés de propositions » qui les listent de manière lisible.

Si cette technique des « arbres argumentatifs » a permis de dégager la très grande richesse des propositions et argumentations citoyennes, il convient de noter que la classification en thématiques ne rend sans doute pas justice au caractère finalement peu « compartimenté » des expressions citoyennes. Certes, un nombre significatif de consultations a été thématiqué mais beaucoup portaient aussi sur des problématiques plus générales comme « l'avenir de l'Union » ou ont abordé, que cela ait été prévu au départ ou non, une pluralité de sujets. Lors de ces consultations, **les thèmes évoqués se retrouvaient souvent associés, décloisonnés**, avec en toile de fond le besoin de retrouver une vision globale mobilisatrice pour l'UE.

Première donnée intéressante, les thèmes ou questions absents des débats : il est très peu question d'élargissement de l'UE, de façon positive ou négative. C'est plutôt **l'approfondissement du projet européen qui a été traité**. De la même manière, il y a des nombreuses questions en filigrane, qui bien que présentes ne sont pourtant ni identifiées ni nommées en tant que telles par les participants : l'euro et la gouvernance par exemple.



Même si des diagnostics négatifs ont pu être dressés, notamment par rapport à l'opacité des institutions européennes, **l'Europe est souvent appréhendée comme la solution aux problèmes nationaux, plutôt que leur cause.** Si le lecteur trouvera dans le rapport complet à certains endroits l'expression d'opinions défavorables à l'intégration européenne présentes lors de ces CCE, la plupart des propositions portées par les participants tendent à montrer que l'échelle européenne est – et reste – l'échelle de l'ambition, de l'idéal-type démocratique et pacificateur vers lequel tendre.

Le nouveau rêve européen est écologique

La manière dont le sujet de l'**environnement** est traité est parlante pour illustrer l'ambition et la pertinence de l'échelle européenne: pour les contributeurs, ce dernier incarne **le nouveau rêve européen**, un impératif qui irait de soi; il représente un des piliers pour construire **une Europe durable qui a une responsabilité particulière au regard du reste du monde.** L'écologie est quant à elle perçue comme le domaine dans lequel les citoyens européens sont en avance, prêts à oser davantage et « lier le rêve européen au rêve écologique ». Les propositions et les contributions portant sur les modes de vie, les systèmes de production des énergies, la consommation des ressources, le recyclage, le changement climatique sont à la fois précises et ambitieuses.



Ce rêve écologique est présent dans de nombreux chapitres thématiques au-delà de la politique environnementale. À travers notamment l'enjeu impératif pour le citoyen d'une alimentation durable et de qualité, il est **déterminant dans les chapitres sur la santé ou encore sur l'agriculture.** Les débats sur la Politique Agricole Commune, qui reste importante aux yeux des participants même si certains lui prêtent un caractère rigide, ont en effet particulièrement porté sur l'intégration des enjeux sanitaires et environnementaux. Il s'agit pour les participants de

transformer les modes de production et de consommation. Ceux-ci se disent prêts pour ce changement et expriment sur ce sujet un sentiment de décalage par rapport aux responsables politiques, qui seraient plus enclins à écouter les lobbies industriels que les aspirations citoyennes.

Des citoyens européens acteurs du changement

La vision de l'**Europe comme ressource, comme référence à laquelle se comparer pour s'améliorer** et où aller chercher les bonnes pratiques est particulièrement présente dans les contributions portant sur **l'éducation et la formation.** Les questions d'éducation, qui nourrissent de nombreuses propositions à dimension européenne, s'entremêlent en permanence avec celles portant sur la citoyenneté, pierre angulaire de ces consultations.

La **citoyenneté européenne** est en effet un des sujets les plus débattus: comment susciter le sentiment d'appartenance des Européens à leur espace géographique et politique? Comment développer une identité européenne? La cohésion de l'Europe, jugée fondamentale, passe par une valorisation de sa culture, des différences entre pays, de ses valeurs et de ses symboles communs. L'idée d'une identité commune a été un argument majeur pour prôner une citoyenneté européenne, mais il ne faudrait pas, selon les participants, que cette identité commune dilue les différences culturelles.

Il serait au contraire souhaitable de les valoriser, car elles représentent « une richesse ». Il n'y aurait ainsi **aucune contradiction entre une identité nationale, avec ses spécificités, et une identité européenne commune**. La connaissance des cultures réciproques pourrait, pour certains participants, être un moyen d'« apprendre à fonctionner ensemble ».



La citoyenneté européenne passerait également par un **développement des droits** auxquels elle donne accès et une mise en avant des possibilités d'engagement. Les **échanges entre pays** sont à renforcer. Plusieurs de ces éléments se retrouvent dans le travail à mener plus particulièrement auprès des jeunes. Les propositions sont largement tournées vers la nécessité de réduire les inégalités d'accès à la mobilité des jeunes, que ce soit pour étudier, pour travailler ou pour voyager : tous devraient pouvoir vivre quelques mois à l'étranger, mesurer les points communs et les différences culturelles entre États membres, se construire une expérience professionnelle internationale. L'enseignement concentre également plusieurs idées pour **faciliter une appropriation critique du projet européen par les jeunes** : renforcement de l'apprentissage des langues (non limité à l'anglais), européanisation des cours d'histoire et d'éducation civique, développement de projets pédagogiques.

Les consultations portent une vision peu positive des **institutions de l'UE**, perçues comme opaques, complexes, rigides et surtout peu démocratiques. Leur principal défaut pour les participants se résume en une forte distanciation instaurée entre les différents acteurs politiques de l'UE : entre institutions européennes et citoyens, entre États membres et UE, et même entre différents États membres (clivages entre l'Europe de l'Ouest et de l'Est, du Sud et du Nord). Ces distanciations sont caractérisées par le **manque de transparence et de lisibilité**, le manque de contrôle démocratique, mais aussi par le simple manque de connaissances et d'informations. Les citoyens se sentent ainsi dépossédés de leur Union politique et perdent confiance en elle, tout comme à l'échelle nationale ils perdent confiance en leurs représentants politiques, qui semblent eux-mêmes avoir une confiance limitée en l'UE.

Toujours est-il que **les propositions faites vont toutes dans le sens d'un rapprochement entre citoyens et institutions** et d'une démocratie plus forte : participation citoyenne aux décisions, réforme de la Justice, réforme des institutions pour donner plus de poids au Parlement, mieux contrôler la Commission et repenser le rôle du Conseil, etc. **L'objectif est clairement d'intégrer**

les citoyens à un ensemble politique par un fonctionnement institutionnel plus démocratique et participatif.

En raison de cette distance qui existe entre les institutions européennes et les citoyens, la **communication** est présentée par les participants comme un **enjeu essentiel**. Plus qu'un défaut de communication de l'UE, il s'agit d'un problème fondamental de désappropriation des citoyens de leur Union. Pour les participants, il faudrait à la fois **mettre en valeur les avancées permises par l'UE** et son fonctionnement institutionnel: éduquer les différents publics et leur faire prendre conscience de l'intérêt qu'il y a à être Européen. Penser des médias intégrés serait de ce point de vue une avancée souhaitable.

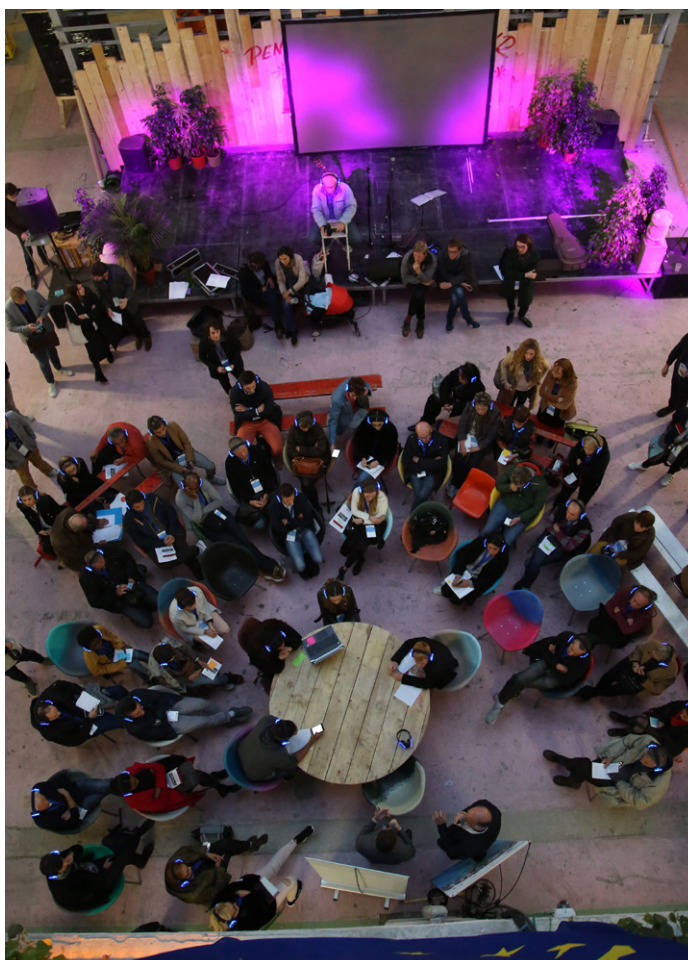
Une Europe qui s'affirme et protège

Les **enjeux économiques** sont parmi les plus importants qui ressortent des consultations citoyennes, à la fois parce qu'ils sous-tendent le projet européen

depuis sa création et parce que les participants reconnaissent que l'Union a exercé un rôle majeur dans la mise en œuvre – et le succès – des politiques économiques des États membres. Ils l'invitent cependant à se saisir de façon déterminante des nouveaux enjeux et défis de la mondialisation et à **réorienter sa logique** qu'ils jugent trop libérale et centrée sur les marchés financiers. Plus encore, les participants considèrent que l'UE subit aujourd'hui et subira plus encore demain la mondialisation si elle ne parvient pas à mieux la réguler. Ils **appellent donc à ce que ses États membres s'unissent réellement pour protéger leurs citoyens et faire valoir leurs intérêts**. De fortes attentes existent dans le domaine du **numérique** pour lequel les participants estiment que l'UE devrait faire émerger des géants européens. L'UE est également vue comme l'espace pertinent pour soutenir l'ensemble de ses acteurs économiques.

La logique adoptée doit être celle du conseil, de **l'accompagnement** et de **la protection**; non celle du contrôle administratif et de l'injonction à la performance. Ses aides devraient donc être harmonisées, leur accès assoupli; ses dispositifs devraient faciliter une véritable intégration des travailleurs au marché européen. La construction européenne est perçue comme principalement économique et libérale et jugée sans dimension sociale suffisante. Dans ce contexte, les participants sont nombreux à préconiser une **harmonisation des règles fiscales et sociales** en prenant exemple sur les mieux-disants parmi les États membres et en se référant souvent au modèle français.

Le rêve écologique est aussi très présent dans toutes les matières économiques et sociales: on parle de circuits courts, de la nécessité de **retisser les liens entre l'Europe et ses territoires**, de bâtir une Europe à taille humaine qui n'oublie pas ses zones rurales et les personnes en situation



de précarité. Du point de vue **social**, l'UE semble en effet perçue comme un **outil qui peut être efficace pour lutter contre la pauvreté, la précarité et les inégalités économiques et de genre**. Elle est aussi vue comme un vecteur pour accélérer le traitement des questions sociétales : droits, législation sur les drogues, euthanasie, etc. Les propositions sont dans l'ensemble « progressistes », faisant référence aux valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité. Comme pour l'enjeu économique, l'harmonisation vers le mieux-disant et le recours à des outils communs, notamment fiscaux, sont largement évoqués. Il est intéressant de noter de ce point de vue que toutes ces préconisations sont formulées avec un prisme national.

L'Europe, une puissance éthique

Concernant les **relations internationales**, l'analyse est sensiblement la même que pour l'économie : **l'Europe n'est pas à détricoter, mais à renforcer, à la condition de porter une ambition plus sociale et éthique**. Ainsi l'UE devrait assurer sa place dans le jeu mondial, tenir tête aux différentes grandes puissances telles que les États-Unis, la Chine ou la Russie, et pourrait même s'inspirer d'une diplomatie d'inspiration très française défendant sa spécificité à l'échelle internationale. Un point ressort particulièrement des consultations : la nécessité pour l'UE d'entretenir une véritable relation équitable dans son soutien et ses rapports à **l'Afrique**, continent vers lequel se tourneraient tous les regards actuellement.

Contrairement aux volets institutionnel ou environnemental pour lesquels les débats sont plutôt riches et contextualisés, les participants aux consultations semblent très peu au fait des enjeux précis propres à la **défense** et à la **sécurité**, même s'ils manifestent un réel intérêt pour ces thèmes. Si la majorité des contributions sont **globalement favorables à une collaboration européenne autour de ce sujet** ainsi qu'à sa réorganisation, le débat reste entier sur le degré d'intégration qu'il convient d'adopter tout comme sur ses objets spécifiques : certains n'hésitent pas à proposer des formes d'intégration nouvelles comme une armée commune en charge de la défense de l'UE et de ses intérêts dans le monde, d'autre la multiplication d'accords bilatéraux sur les questions stratégiques. Ce domaine est **encore largement en friche**. Les sujets de collaboration concrets évoqués sont quant à eux relativement définis : industrie militaire et sécurité.

Face au **phénomène migratoire**, plusieurs participants se sont exprimés en faveur d'un meilleur traitement des personnes migrantes. Il faut noter que les consultations révèlent une certaine méconnaissance du phénomène, confondant par exemple les différents statuts (migrants, demandeurs d'asile, immigrés, réfugiés) et donc les enjeux qui y sont associés. Une des pistes de travail évoquées par les participants serait d'ailleurs de communiquer plus largement et de manière plus neutre pour **informer les citoyens européens**, atténuer les craintes et les réflexes xénophobes.

Toujours est-il que l'UE est perçue comme un **outil pertinent pour mieux accueillir, mieux aider et mieux intégrer** les personnes migrantes, et ce dans le respect des valeurs européennes d'humanisme. Il est intéressant de remarquer que face à l'altérité extra-UE, le sentiment d'appartenance européen semble bien présent. Travailler à une échelle plus globale, comme sur le **traitement des conflits dans les pays d'origine**, a été évoqué par les participants, mais le plus souvent dans l'optique de canaliser les flux. Il est enfin souligné le besoin d'**alléger la charge qui incombe aux pays d'entrée** comme la Grèce ou l'Italie, et de porter une politique intégrée en matière d'asile.

CONCLUSIONS

Avec 1 082 évènements et environ 70 000 participants, les consultations citoyennes sur l'Europe en France auront été une expérience inédite de démocratie participative, un espace de débats innovants, une aventure humaine. Les participants ont clairement exprimé leurs attentes d'un retour sur les suites qui seront données à leurs propositions. Ils ont également souligné l'importance d'une **plus forte implication citoyenne dans la vie démocratique de l'UE**, notamment par le prolongement de ce type de démarche participative.

Les citoyens réunis lors de ces consultations, bien que très critiques sur la conduite des politiques publiques, n'envisagent pas la résolution des grands défis mondiaux en dehors du cadre européen. Ils attendent – quels que soient les domaines – une Union européenne plus efficace, au fonctionnement institutionnel plus transparent. Ils seraient fiers d'appartenir à une Union dont l'horizon politique serait centré sur une meilleure capacité à **défendre leurs valeurs et leurs intérêts communs**, ainsi que sur une **ambition sociale et environnementale humaniste**.

“Dans ce panel citoyen, nous avons discuté pendant 4 demi-journées, pour arriver aux propositions de cet avis. Nous avons des opinions (fort) différentes. Nous avons expérimenté une manière de parler d'Europe entre-nous et de nous confronter, dans laquelle nous nous sommes bien retrouvés. Nous avons découvert, dans nos échanges, des choses que nous ignorions sur l'Europe. Notre perception de l'Europe a changé. Nous allons parler autour de nous de cette expérience enrichissante. Nous recommandons que de tels ateliers soient mis en place régulièrement. En nous invitant, vous avez ouvert une voie, cette voie est prometteuse pour nous citoyens et pour vous décideurs.

(Extrait de l'Avis citoyen adopté par le panel citoyen, du 25 au 27 octobre 2018 à Paris)