



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.10.2007  
SEC(2007) 1267

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

*accompagnant la*

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

**Communiquer sur l'Europe en partenariat**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

{COM(2007) 568 final}  
{COM(2007) 569 final}  
{SEC(2007) 1265}

## Résumé

La Commission propose une politique de communication européenne pour consolider les réformes de ses structures de communication internes lancées au titre du plan d'action<sup>1</sup>, poursuivre le dialogue avec les citoyens entamé dans le cadre du plan D<sup>2</sup> et traduire en actes les attentes formulées lors du processus de consultation sur le livre blanc<sup>3</sup>.

La communication intitulée «Communiquer sur l'Europe en partenariat» utilise les résultats des initiatives en question pour consolider les activités en cours et formuler un ensemble de propositions concrètes qui devraient servir de base à une politique de communication européenne améliorée. Elle définit les objectifs et les principaux domaines d'action d'une politique de communication communautaire intégrée et tournée vers l'avenir, axée sur les citoyens à travers l'écoute et la consultation du public et fondée sur le renforcement du partenariat avec les autres institutions européennes, les organes de l'Union et les États membres et l'association de ces partenaires au processus de communication sur les questions européennes.

La Commission propose donc d'agir sur trois plans liés entre eux, et plus précisément:

- de renforcer ses activités de communication en fournissant des informations claires et adaptées au contexte national, régional et local et en promouvant la citoyenneté européenne active;
- de créer une sphère publique européenne en développant la communication transfrontalière concernant la politique européenne et en soutenant des structures susceptibles d'accroître le débat politique européen et sa couverture médiatique;
- de renforcer les partenariats et la coordination entre les institutions et les organes de l'Union et les États membres.

Enfin, la communication contient des propositions préliminaires sur le cadre institutionnel adéquat pour mener cette politique de manière cohérente et, singulièrement, sur la conclusion d'un accord interinstitutionnel.

### SECTION 1 - PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Pendant la période allant de la publication du livre blanc jusqu'à janvier 2007 (ou jusqu'au 30 septembre 2006 pour la consultation en ligne), les particuliers et les institutions ont pu commenter et examiner les idées principales présentées dans ses cinq chapitres. Dans l'ensemble, la plupart des contributions, apportées tant à l'occasion de la consultation en ligne que lors des conférences des parties prenantes, ont été traduites en recommandations pratiques destinées à être incluses par la Commission dans sa future stratégie de communication. En outre, le livre blanc prévoyait une série de sondages d'opinion dans le but de compléter les

---

<sup>1</sup> Voir annexe I.  
<sup>2</sup> Voir annexe II.  
<sup>3</sup> Voir annexe III.

avis exprimés lors de la consultation publique et de les comparer avec les résultats des enquêtes.

### **1.1. Procédure institutionnelle**

Un groupe interservices a été créé, et le projet de communication et ses annexes ont été examinés de manière approfondie à plusieurs reprises. En outre, plusieurs séries de discussions ont eu lieu lors de réunions bilatérales avec les services concernés et au sein du réseau de communication externe de la Commission.

### **1.2. Avis du comité d'analyses d'impact**

Un projet d'analyse d'impact a été transmis au comité d'analyses d'impact le 17 avril 2007. Les observations formulées par ledit comité à l'intention de la DG COMM ont toutes été prises en considération. Le 15 mai 2007, le comité a rendu son avis final.

### **1.3. Données utilisées**

Les données utilisées dans l'analyse d'impact proviennent des deux enquêtes Eurobaromètre Flash de novembre 2006, de la consultation publique en ligne et des quatre conférences des parties prenantes.

## **SECTION 2 - DEFINITION DU PROBLEME**

Le problème principal est une méconnaissance de l'Union européenne, qui est souvent la conséquence de l'engagement limité des institutions communautaires et des États membres. Cela est clairement en contradiction avec les besoins d'information croissants des citoyens, qui reçoivent des informations en quantité et de qualité insuffisantes sur le double plan de la qualité et de la quantité.

Par conséquent, la participation active des citoyens aux affaires européennes est faible et le soutien à l'Union européenne n'a cessé de s'amenuiser ces dernières années. Ainsi, la participation effective aux élections européennes de 2004 n'était que de 45,6 %. Outre le fait que la participation à la politique en général ne suscite qu'un intérêt modéré, la difficulté foncière, pour ce qui est de la participation à l'échelon communautaire, semble résider dans la logistique. Les citoyens européens ne connaissent pas bien la structure de l'Union et ne savent pas vers qui ils pourraient se tourner en cas de problème. Ils ne savent pas qui prend les décisions. Deux tiers des Européens ne savent pas qui les représente au Parlement européen. Néanmoins, plus de huit Européens sur dix estiment important d'être informés sur les questions européennes. Dans vingt-cinq États membres, la majorité des citoyens estiment qu'il incombe aux gouvernements nationaux de les informer de ce que l'Union européenne fait et des incidences que cela a sur leur vie quotidienne. Trois quarts des citoyens de l'Union considèrent que leur gouvernement devrait leur fournir des informations plus nombreuses et de meilleure qualité sur les questions communautaires.

Il en va de même pour les médias. Près de deux tiers des Européens estiment que les informations relatives à l'Union fournies par les médias nationaux sont insuffisantes. Seulement un quart des citoyens européens environ trouvent que la quantité d'informations qu'ils reçoivent est adéquate. Une faible proportion de la population considère qu'elle reçoit trop d'informations sur l'Union.

### SECTION 3 - OBJECTIFS

L'objectif essentiel est de donner aux citoyens les moyens d'être mieux informés sur l'Union européenne, afin qu'ils puissent exprimer leur avis sur les affaires européennes. À cette fin, la Commission va renforcer ses activités de communication en fournissant des informations adaptées au contexte national, régional et local, en promouvant la citoyenneté européenne active et en contribuant à la création d'une sphère publique européenne.

Sur le plan interne, la Commission a pour objectifs une action efficace et intégrée de l'ensemble de ses services et l'exploitation complète et cohérente des ressources disponibles, de manière à obtenir des effets maximaux.

Sur le plan externe, la Commission a l'intention de travailler en partenariat étroit avec les autres institutions de l'Union, les États membres et l'ensemble des parties prenantes et des multiplicateurs intéressés autour de priorités annuelles spécifiques en matière de communication, tout en conservant pleinement ses prérogatives institutionnelles.

### SECTION 4 - OPTIONS STRATEGIQUES

Actuellement, les activités de communication de la Commission se fondent sur ses prérogatives institutionnelles, qui constituent la «base juridique» de l'exécution du budget. Deux mesures ont été proposées dans le livre blanc pour orienter les activités d'information et de communication sur les questions européennes et obtenir de l'ensemble des acteurs un engagement commun: une charte ou un code de conduite sur la communication. Les États membres, le Parlement européen et la société civile ont demandé que l'action future dans ce domaine soit ancrée dans un cadre plus structurel. À la suite de la conférence qui s'est tenue à Berlin sur le thème «Communicating Europe Together» («Communiquer ensemble sur l'Europe»), les options suivantes sont apparues:

- continuer comme dans le passé sur la base des prérogatives de la Commission;
- conclure un accord interinstitutionnel (sur la base des prérogatives existantes);
- établir un programme communautaire fondé sur une base juridique.

### SECTION 5

#### 5.1. Option retenue: conclure un accord interinstitutionnel

Pour améliorer la situation actuelle, caractérisée par l'absence de coordination entre les activités de communication des différents acteurs de l'Union européenne, il a été décidé qu'un accord interinstitutionnel pourrait constituer un cadre institutionnel approprié aux fins d'une meilleure coopération concernant le processus de communication de l'Union, tout en respectant l'autonomie des institutions et des organes communautaires et des États membres. L'accord interinstitutionnel contiendrait l'engagement politique des institutions et des organes communautaires et des États membres de se charger d'informer les citoyens des affaires européennes et de communiquer avec eux à ce sujet. Un tel accord politique soulignerait les principes et les droits principaux à respecter dans le contexte de la communication sur l'Europe, garantirait des synergies et définirait les modalités de la coopération entre les partenaires concernés, en prévoyant un suivi adéquat et une responsabilité politique.

Le Parlement européen (dans le rapport Herrero) et les services de la Commission se sont clairement déclarés en faveur de cette option, élaborée en coopération étroite avec le SG, le SJ et la DG BUDG.

## **5.2. Valeur ajoutée d'un accord interinstitutionnel**

La valeur ajoutée d'un accord interinstitutionnel se reflétera dans les aspects suivants:

- l'établissement d'un dialogue structuré entre la Commission, le Parlement et les États membres concernant les activités et les priorités en matière de communication;
- l'orientation du processus de communication sur une base pluriannuelle;
- le renforcement de l'engagement de l'ensemble des États membres et des institutions intéressés;
- l'amélioration de la visibilité des activités de communication de tous les acteurs.

## **5.3. Impliquer les citoyens**

Les citoyens souhaitent un débat plus ouvert, dans lequel ils auraient le droit d'exprimer leur avis et d'être entendus. Par ailleurs, l'Union européenne doit se doter de structures, de moyens et de compétences appropriés pour honorer l'obligation qui est la sienne de garantir la disponibilité d'informations adéquates.

L'expérience de l'application du plan d'action et du plan D a montré qu'il était essentiel d'agir au niveau local pour fournir des informations appropriées et faire participer les citoyens à un débat européen. Le projet pilote consistant à placer du personnel supplémentaire dans onze des représentations de la Commission dans les États membres et quatre de leurs antennes régionales a permis un changement radical pour ce qui est du nombre et de la qualité de leurs activités, favorisant ainsi, au sein des cultures politiques nationales, le débat, la discussion et le dialogue sur les questions européennes. Ce sera aussi le cas des espaces publics européens créés dans les locaux communs de la Commission et du Parlement européen.

Pour donner suite aux conclusions de Berlin, la question des réseaux sera aussi abordée. Une action plus coordonnée entre les réseaux améliorera la capacité de communication de la Commission, ce type de communication horizontale – échanges de vues et de connaissances entre groupes sociaux, catégories professionnelles, secteurs et acteurs régionaux ou locaux (et au sein de ceux-ci) – pouvant compléter utilement le flux d'informations vertical (descendant).

### *5.3.1. La citoyenneté européenne active*

On peut être en mesure d'intervenir dans la vie politique locale ou nationale sans pour autant pouvoir comprendre les décisions prises au niveau européen et y participer. Pour résoudre ce problème, il est essentiel d'établir des liens avec les citoyens et les institutions publiques en rendant l'Union plus réceptive, plus ouverte et plus accessible, comme cela a été confirmé lors de la consultation publique et, en particulier, au cours de la conférence avec la société civile à Bergame.

L'éducation et la formation à la citoyenneté active relèvent de la compétence des États membres. Les droits et les obligations des peuples en tant que citoyens européens figurent dans les programmes scolaires de dix États membres, tandis que vingt États membres y ont

inclus l'histoire de l'intégration européenne. Toutefois, la Commission soutient déjà l'éducation civique à la citoyenneté active à travers les programmes «L'Europe pour les citoyens» et «Droit fondamentaux et citoyenneté» et d'autres programmes qui promeuvent une citoyenneté européenne active et encouragent une participation accrue à la vie démocratique de l'Union.

#### **5.4. Créer une sphère publique européenne**

La communication et le débat doivent dépasser les frontières nationales. Ce principe a été reconnu dans la déclaration de Laeken, par laquelle les chefs d'État européens ont lancé le processus constitutionnel et qui a souligné la nécessité de «créer un espace public européen» pour garantir la démocratie, la transparence et l'efficacité de l'Union.

Toutefois, de nombreux obstacles, notamment culturels, linguistiques et historiques, entravent la création d'une telle sphère publique européenne. Par conséquent, il convient d'avoir recours à des voies de communication transfrontalières pour promouvoir le débat et le dialogue sur des questions d'intérêt commun selon un ordre du jour européen qui tienne compte des travaux de la Commission, du Parlement et du Conseil.

La Commission peut contribuer à la création de telles voies par des propositions visant à développer l'action des partis politiques européens et à associer les parlements nationaux aux questions européennes, par ses travaux avec divers médias et par une amélioration de sa capacité d'écouter l'opinion publique transfrontalière et de réagir en conséquence.

#### **5.5. Renforcer l'approche de partenariat**

Les gouvernements jouent un rôle essentiel dans la fourniture d'informations aux citoyens concernant leurs politiques. Les résultats des sondages indiquent que les citoyens attendent de leur gouvernement qu'il assume la responsabilité principale pour ce qui est de les informer des activités de l'Union européenne et de leurs incidences sur leur vie quotidienne. De même, les gouvernements sont considérés comme les premiers responsables de la prise en compte de l'avis des citoyens concernant l'Union. Toutefois, la Commission peut et doit leur apporter une aide précieuse.

La consultation sur le livre blanc a fait apparaître clairement le souhait de partenariats élargis entre les institutions européennes et les États membres à l'échelon national, régional et local. Sur cette base, la Commission tentera de renforcer son partenariat avec les acteurs à tous les niveaux. Le «partenariat de gestion» deviendra l'outil principal pour mener des initiatives conjointes entre l'Union et les États membres. Cette méthode volontaire renforcera la coordination des activités de communication sur les questions communautaires, créera des synergies par la mise en commun de ressources humaines et financières et évitera les chevauchements. Elle aidera aussi à adapter la communication aux circonstances locales et à la relier aux ordres du jour politiques nationaux.

### **SECTION 6 - ANALYSE D'IMPACT**

La nouvelle stratégie repose sur une réorientation qualitative vers une décentralisation des activités de communication de l'Union européenne, un dialogue renforcé avec les principales parties prenantes et une communication centrée sur le citoyen, l'objectif étant d'accroître la

participation du public au niveau européen. Par conséquent, les actions devraient avoir des incidences pour un grand nombre de citoyens de l'Union.

À cet égard, l'initiative aura une influence majeure sur la sensibilisation des citoyens à l'Union européenne, l'amélioration de leur connaissance de celle-ci et l'augmentation de leur participation aux questions communautaires. La participation des parties prenantes aux consultations sur les politiques sera encouragée pour améliorer le processus d'élaboration de ces dernières. Les partenariats et la coopération entre les acteurs clés à tous les niveaux – les institutions et les organes de l'Union, les États membres, les organisations de la société civile, les médias et les réseaux – seront renforcés. Tous les acteurs et toutes les parties prenantes seront traités dans le respect de leur diversité et de leur autonomie.

L'application des mesures proposées aura des effets positifs sur les administrations et les institutions publiques. Les droits de la personne et ses relations avec l'administration publique s'en trouveront renforcés. La méthode locale améliorera aussi les relations du public avec les institutions européennes aux niveaux régional et local, notamment parce qu'elle accroîtra la capacité de la Commission à tenir ses engagements en matière de diversité linguistique dans le contexte communautaire. Par conséquent, le public sera mieux informé des questions européennes et il pourra accéder plus facilement à l'information.

#### **6.1. Durée de l'action et des incidences financières**

Les actions sont prévues pour la période 2007-2013. Pendant cette période, les incidences financières ne nécessiteront aucune révision de la programmation budgétaire envisagée dans l'avant-projet de budget 2008 pour le titre 16 (rubrique 3b des perspectives financières).

#### **6.2. Résumé des ressources**

Les ressources restent dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle telle qu'établie dans les documents SEC(2007) 500 et SEC(2007) 530.

### **SECTION 7 - SUIVI ET EVALUATION**

Le système interne de rapports en place pour les activités existantes sera étendu aux nouvelles actions. La possibilité d'adresser des rapports au collège et d'organiser des débats au sein du Parlement et du groupe de travail interinstitutionnel d'information pourrait être envisagée. Le suivi de l'accord interinstitutionnel sera assuré selon la procédure définie dans l'accord lui-même.