

E 3078

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 6 février 2006

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 février 2006

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Livre blanc sur une politique de communication européenne.

COM(2006) 0035 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.2.2006
COM(2006) 35 final

LIVRE BLANC
SUR UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION EUROPÉENNE
(présenté par la Commission)

Débatte de l'Europe en impliquant les citoyens

INTRODUCTION: «UN FOSSE A COMBLER»

Ces vingt dernières années, l'Union européenne s'est métamorphosée. Un large éventail de tâches influençant la vie des citoyens de façons très diverses lui ont été confiées. Toutefois, la communication de l'Europe avec ses citoyens n'a pas suivi le rythme.

Nul n'ignore qu'il existe un fossé entre l'Union européenne et ses citoyens. Dans les sondages Eurobaromètre réalisés ces dernières années, de nombreuses personnes interrogées ont déclaré qu'elles savaient peu de choses sur l'UE et qu'elles avaient le sentiment d'avoir peu d'influence sur ses processus décisionnels. Il n'y a pas de démocratie saine sans communication. Celle-ci est un processus à double sens. La démocratie ne peut prospérer que si les citoyens sont informés de la situation et que leur participation sans réserve est possible.

La communication est indissociable de son contenu. Les citoyens attendent de l'Europe qu'elle leur procure la prospérité, la solidarité et la sécurité face à la mondialisation. Toute politique de communication requiert donc la mise en œuvre, par l'UE, d'un programme politique efficace. Cette seule mise en œuvre est cependant insuffisante.

L'année dernière, la Commission a présenté un plan d'action comportant la liste détaillée des mesures spécifiques qu'elle prendra pour améliorer son mode de communication avec les citoyens¹. Ces mesures englobent notamment le renforcement des représentations de la Commission, l'amélioration de la coordination et de la programmation internes, une réflexion sur les langues utilisées et la présentation, ainsi que l'augmentation du nombre de points d'accès offerts aux citoyens.

La Commission a également lancé le «Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat»², qui a pour objectif d'associer les citoyens à un large débat sur l'Union européenne – sa raison d'être, son avenir et les tâches qui devraient lui être assignées.

Ces initiatives de la Commission européenne ne porteront cependant leurs fruits que si davantage d'acteurs interviennent. Un partenariat est indispensable. Le succès de l'entreprise dépendra de la participation de tous les acteurs-clés, à savoir les autres institutions et organes de l'UE, les autorités nationales, régionales et locales des États membres, les partis politiques européens et la société civile.

Le principal objectif du présent livre blanc est de proposer des orientations et d'inviter l'ensemble de ces acteurs à émettre des suggestions quant à la meilleure manière de combler le fossé. Il en résultera un programme ambitieux visant à améliorer la communication pour relancer le débat public en Europe³.

¹ Plan d'action: SEC(2005) 985 final du 20 juillet 2005.

² Plan D: COM(2005) 494 final du 13 octobre 2005.

³ Lors de la préparation du présent livre blanc, la Commission a dûment tenu compte des recommandations figurant dans la résolution du Parlement européen sur la mise en œuvre de la stratégie d'information et de communication de l'Union européenne (rapport Herrero (2004/2238(INI)). Ce livre blanc est également le fruit de plusieurs manifestations publiques et contributions individuelles reçues de différents experts et parties intéressées. Le 8 novembre 2005, le Comité économique et social européen a organisé un forum consultatif intitulé «Comblant le fossé»

Ce programme ira au-delà du propre plan d'action de la Commission. Il cherche à associer tous les niveaux des gouvernements et des organisations des États membres et offre une perspective à long terme.

Le livre blanc vise à engager un débat animé et ouvert. Dans la partie I, la Commission expose sa vision de la nature et des objectifs d'une politique de l'UE en matière de communication. Dans la partie II, elle recense les principaux domaines de consultation et d'action future.

Comment la consultation sera-t-elle organisée?

Dans le livre blanc, les domaines dans lesquels la Commission procède à une consultation et émet des suggestions sont présentés dans des encadrés.

- Le Parlement, le Conseil et les autres institutions et organes de l'UE sont invités à répondre au présent livre blanc par les voies institutionnelles habituelles.

Les citoyens européens et les parties intéressées sont invités à répondre en se connectant à un site Internet multilingue créé spécialement à cet effet: [http://europa.eu.int/comm/communication white paper](http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper) ou en écrivant à l'adresse postale suivante: *Consultation sur le livre blanc – Commission européenne – Direction générale de la communication - B-1049 Bruxelles – Belgique.*

- La Commission organisera également, en coopération avec les autres institutions européennes, une série de «forums consultatifs» auxquels des groupes d'intérêt spécifiques (ONG, associations d'entreprises et autres parties intéressées) seront conviés.
- Une série spéciale de sondages Eurobaromètre sera lancée au printemps 2006 afin de recueillir les meilleures données d'analyse possibles.

La consultation durera six mois. À l'issue de cette période, la Commission résumera les réponses reçues et formulera des conclusions afin de proposer des plans d'action pour chaque domaine d'action.

(http://www.esc.eu.int/stakeholders_forum/index_en.asp]. En outre, le 25 novembre, le Comité des régions a débattu en plénière des messages-clés devant figurer dans le livre blanc de la Commission. Les propositions et suggestions circonstanciées reçues au cours de la phase préparatoire seront aussi réexaminées dans les suites à donner au processus de consultation sur ce livre blanc.

PARTIE I

METTRE LA COMMUNICATION AU SERVICE DES CITOYENS

1. LA COMMUNICATION EN TANT QUE POLITIQUE A PART ENTIERE

Le déficit de communication entre l'Union européenne et ses citoyens n'est pas nouveau. Il fait l'objet de discussions dans les milieux européens à tout le moins depuis le référendum ayant précédé l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1992.

Ces dernières années, toutes les institutions européennes ont réorienté leur travail de communication. Toutefois, le sentiment général est que des efforts supplémentaires doivent être consentis. Jusqu'ici, la communication est trop souvent restée l'«affaire de Bruxelles». Elle s'est principalement attelée à expliquer l'action de l'UE aux citoyens et a accordé moins d'attention aux opinions de ces derniers. Bien que les mécanismes de consultation soient devenus chose courante, ils sont limités à des initiatives politiques spécifiques et les citoyens ont souvent l'impression que les moyens leur permettant de participer au débat sont restreints ou inaccessibles. Malgré son importance déterminante et son amélioration permanente, la communication institutionnelle n'a manifestement pas suffi à combler le fossé.

C'est la raison pour laquelle la Commission européenne propose une approche fondamentalement nouvelle, à savoir une transition radicale d'une communication à sens unique vers un dialogue renforcé, d'une communication axée sur les institutions vers une communication axée sur les citoyens, d'une conception venant de Bruxelles vers une démarche plus décentralisée. La communication doit devenir une politique européenne à part entière, au service des citoyens. Elle doit être fondée sur un véritable dialogue entre les citoyens et les responsables politiques, ainsi que sur un débat politique animé entre les citoyens eux-mêmes. Les citoyens de tous les horizons devraient avoir un droit d'accès à des informations objectives et complètes sur l'Union européenne, ainsi que l'assurance que les opinions et préoccupations qu'ils expriment sont entendues par les institutions européennes. Le Parlement européen, les États membres et les associations représentant les citoyens européens ont un rôle spécifique à jouer, car le soutien des citoyens au projet européen est une question d'intérêt commun.

2. DEBAT ET DIALOGUE RENFORCES – UNE SPHERE PUBLIQUE EUROPEENNE

Dans l'Europe d'aujourd'hui, les citoyens exercent leurs droits politiques principalement aux niveaux national et local. Des droits politiques liés à la dimension européenne ont été instaurés, comme le droit de participer aux élections du Parlement européen. Toutefois, les informations que les citoyens reçoivent au sujet de la politique et des problèmes politiques leur sont surtout transmises par leurs systèmes d'éducation nationale, ainsi que par leurs médias nationaux, régionaux et locaux. Ils examinent les manifestes des partis politiques traitant de questions nationales, régionales et locales et débattent généralement de ces questions au sein de leurs propres communautés.

En résumé, la «sphère publique» dans laquelle se déroule la vie politique en Europe est essentiellement nationale. Pour autant que des questions européennes y soient traitées, la majorité des citoyens les considèrent sous un angle national. Les médias restent principalement nationaux, notamment en raison des barrières linguistiques; il existe peu

d'espaces de rencontre où des Européens de différents États membres peuvent apprendre à se connaître et aborder des questions d'intérêt commun.

Nombre des décisions politiques affectant la vie quotidienne des citoyens de l'UE sont pourtant adoptées au niveau européen. Les citoyens se sentent éloignés de ces décisions, du processus décisionnel et des institutions européennes. Ils éprouvent envers «Bruxelles» un sentiment de désaffection qui reflète en partie leur désillusion à l'égard de la politique en général. L'une des raisons de ce phénomène est le développement insuffisant d'une «sphère publique européenne» permettant au débat européen de se déployer. Bien qu'ils exercent leur droit d'élire les membres du Parlement européen, les citoyens ont souvent le sentiment d'avoir peu de possibilités de faire entendre leur voix sur les questions européennes et il n'est pas évident de trouver un forum dans lequel ils puissent débattre ensemble de ces questions. Une culture politique paneuropéenne, englobant des organisations et groupes politiques paneuropéens, est encore en cours de développement.

L'Europe doit également trouver sa place dans les «sphères publiques» nationales, régionales et locales existantes et il convient d'approfondir le débat public dans l'ensemble des États membres. Cette responsabilité incombe avant tout aux autorités publiques nationales. Le gouvernement, aux niveaux national, régional et local, est chargé de consulter et d'informer les citoyens sur les politiques des pouvoirs publics – y compris les politiques européennes et leur incidence sur leur vie quotidienne – et de constituer les forums permettant de lancer ce débat.

L'intégration de la dimension européenne dans le débat national présente également un intérêt réel. Les citoyens se rendent compte qu'un débat national méconnaissant certains aspects des politiques publiques qui les concernent directement est incomplet. Loin d'être en concurrence avec le débat politique national, la prise en compte accrue de la dimension européenne dans ce débat ne peut qu'en renforcer la crédibilité.

C'est pourquoi les pouvoirs publics nationaux, la société civile et les institutions de l'Union européenne doivent œuvrer ensemble au renforcement de la place de l'Europe dans la sphère publique.

PARTIE II

POURSUIVRE LES TRAVAUX

Un programme d'action

La Commission a recensé cinq domaines d'action en partenariat avec les autres institutions de l'UE, les États membres et la société civile. Cette liste restreinte n'est pas gravée dans la pierre: elle s'allongera au fil de l'évolution de la société et des changements technologiques.

Les cinq domaines sont accompagnés d'actions envisageables devant faire l'objet d'une discussion au cours du processus de consultation.

1. DÉFINIR DES PRINCIPES COMMUNS

Le **droit à l'information et à la liberté d'expression** est au cœur de la démocratie en Europe. Des références à ces principes figurent dans le traité sur l'UE et dans la charte européenne des

droits fondamentaux⁴. Tel doit être le point de départ d'un processus visant à définir des principes communs, ainsi qu'une vision commune de la politique de communication de l'UE.

D'autres principes importants sont également au centre de la communication:

- **Inclusion.** Tous les citoyens devraient avoir accès, dans leur propre langue, aux informations relatives aux questions d'intérêt public. Cela signifie que les informations doivent être rendues largement accessibles par un grand éventail de canaux, comprenant notamment les médias et les nouvelles technologies telles que l'Internet. Cela signifie également qu'il convient d'aider les personnes de tous horizons dans l'ensemble des États membres de l'UE à développer les capacités nécessaires pour accéder à ces informations et pour les exploiter. Cela est particulièrement important dans le cas des minorités, des personnes handicapées et des autres groupes susceptibles d'être systématiquement exclus de la participation à la sphère publique.
- **Diversité.** Les citoyens européens sont issus d'origines sociales et culturelles très différentes et ont des opinions politiques très diverses. La politique de communication de l'UE doit respecter l'ensemble des opinions exprimées au cours du débat public.
- **Participation.** Les citoyens devraient avoir le droit d'exprimer leurs opinions et d'être entendus, ainsi que la possibilité de dialoguer avec les décideurs. Au niveau de l'UE, où les institutions présentent un risque accru d'éloignement par rapport aux citoyens, ce principe est particulièrement important.

Définition de principes communs: quelles mesures prendre?

Les normes et principes communs qui devraient guider les activités d'information et de communication relatives aux questions européennes pourraient être inscrits dans un document-cadre – par exemple *une charte européenne ou un code de conduite européen sur la communication*. L'objectif serait d'amener l'ensemble des acteurs (institutions de l'UE, gouvernements nationaux, régionaux et locaux, organisations non gouvernementales) à prendre l'engagement commun de respecter ces principes et de veiller à ce que la politique de communication de l'UE serve les intérêts des citoyens. Cet engagement reposerait sur une base volontaire.

La Commission lancera un *forum Internet des citoyens* spécialement conçu pour recueillir les différents avis sur l'opportunité, l'objectif et le contenu d'un tel document-cadre. Ce forum fonctionnera pendant une période de six mois et sera soutenu par l'organisation de réunions avec les parties intéressées. Des discussions publiques seront également organisées et les États membres de l'UE seront invités à encourager les débats et consultations au niveau national. Le site Internet, qui sera mis à jour régulièrement, fera état de l'évolution de la situation aux niveaux européen, national et régional.

⁴ L'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose ce qui suit:

(1) Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.

(2) La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.

À l'issue de la période de consultation, la Commission présentera les résultats de la consultation et réfléchira ensuite à l'opportunité de proposer une charte, un code de conduite ou un autre instrument.

2. IMPLIQUER LES CITOYENS

Pour porter ses fruits, une politique de communication de l'UE doit être axée sur les besoins des citoyens. Sa priorité doit donc être de fournir les outils et les ressources – tels que les forums de discussion et les moyens de communication publique – qui permettront au plus grand nombre de personnes possible d'accéder à l'information et de faire entendre leur voix.

L'action future dans ce domaine pourrait être axée sur **trois objectifs**:

- **Améliorer l'éducation civique.** L'éducation civique – qui relève de la compétence des États membres – est déterminante pour permettre aux citoyens d'exercer leurs droits politiques et civiques et de participer activement à la sphère publique. Elle ne doit pas se limiter à l'enseignement scolaire sur les institutions et les politiques européennes, mais aussi aider les personnes de tout âge à utiliser des outils tels que l'Internet pour accéder à l'information sur les politiques des pouvoirs publics et pour participer au débat. Cela est particulièrement important dans le cas des minorités, des personnes handicapées ou d'autres groupes susceptibles d'être systématiquement exclus de la sphère publique.

Les programmes de l'UE peuvent contribuer directement à promouvoir la dimension européenne. Des programmes tels que Leonardo da Vinci, Socrates, Erasmus, Jeunesse en action, etc. offrent des possibilités de formation ou de stage à des milliers d'étudiants et de jeunes à travers l'Europe. Les programmes dans le domaine des technologies de l'information visent quant à eux à réduire la fracture numérique et à combattre l'exclusion.

- **Établir un lien entre les citoyens.** Les nouveaux forums de discussion publique sur les questions européennes jouent un rôle essentiel dans l'établissement de la confiance et du respect mutuels, ainsi que de la volonté d'œuvrer conjointement à des objectifs communs. S'il est évident que les technologies de communication sont importantes, les contacts directs restent toutefois déterminants. Des initiatives existantes, telles que le *Plan D*, *Jeunesse en action* et *Culture*, ont montré comment l'UE peut contribuer à la création de nouveaux espaces de rencontre destinés au débat civique.
- L'adoption de la proposition de programme *Citoyens pour l'Europe* offrirait une voie nouvelle pour *établir un lien avec les citoyens* et pour leur permettre d'avoir plus d'influence sur la gouvernance européenne. Ce programme vise aussi à aider les organisations de la société civile dans toute l'Europe à mener des projets transnationaux destinés à promouvoir la citoyenneté active et à organiser des débats publics sur l'Europe.

Des efforts supplémentaires pourraient également être consentis pour exploiter le potentiel de plusieurs programmes européens existants ou prévus, afin d'établir des liens avec les citoyens européens et de mobiliser ceux-ci. La Commission pourrait dresser l'inventaire des programmes existants en vue de recenser et de diffuser les meilleures pratiques. Des leçons pourraient par exemple être tirées de l'expérience fructueuse des étudiants Erasmus. Au fil des années, ceux-ci ont spontanément développé un réseau reliant 150 000 étudiants de

tous les États membres. Leurs sites Internet servent de plate-forme pour annoncer des activités, organiser des rencontres et lancer divers débats sur des questions liées à l'Europe.

- **Établir un lien entre les citoyens et les institutions publiques.** Il n'y a pas de démocratie saine sans une bonne communication à double sens entre les citoyens et les institutions publiques. Les efforts actuellement déployés en vue de rendre les institutions européennes plus **responsables, ouvertes et accessibles** doivent être encore renforcés. Les institutions nationales, régionales et locales sont cependant concernées elles aussi. Pour combler le fossé entre l'Europe et ses citoyens, il convient de créer et de maintenir des liens entre les citoyens et les pouvoirs publics, depuis le niveau local jusqu'au niveau européen.

Les institutions de l'UE prennent actuellement des mesures importantes pour faire avancer les choses dans ce domaine. Le Parlement européen s'est fait le défenseur de la transparence et, lors du Conseil européen de Séville, il a été convenu que les réunions du Conseil seraient publiques lorsque celui-ci adopte des actes législatifs de l'UE conjointement avec le Parlement européen. Le *plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe*⁵, présenté en 2005, souligne combien il importe d'**écouter les citoyens** et expose dans les grandes lignes les mesures que la Commission a l'intention de prendre elle-même afin de «mettre de l'ordre dans ses propres affaires» à cet égard. Elle a déjà enregistré des progrès importants dans l'amélioration du mode de consultation au sujet des grandes initiatives politiques, et des **normes minimales en matière de consultation** ont été instaurées. Elle a aussi lancé sa propre initiative européenne en matière de transparence⁶. En outre, une attention renouvelée est consacrée à mettre en œuvre le droit des citoyens à communiquer avec les institutions dans leur propre langue. Le multilinguisme fait partie intégrante de la légitimité, de la transparence et de la démocratie du projet européen.

Comment établir le contact avec le citoyen?

- L'éducation civique est une matière qui relève de la compétence nationale ou régionale. L'UE peut toutefois contribuer à assurer l'échange des meilleures pratiques et faciliter le développement d'«outils» éducatifs communs de manière à mieux mettre en évidence la dimension européenne. Les États membres pourraient être invités à examiner la meilleure manière de réunir les professeurs européens enseignant cette matière, par exemple au moyen d'un réseau, d'un programme spécial au sein de structures existantes, comme le Collège d'Europe, ou au sein d'une nouvelle structure afin d'échanger des idées sur des méthodes novatrices d'éducation civique et d'acquérir de nouvelles compétences
- Les États membres devraient mettre en chantier un autre projet important, celui visant à faire de toutes les bibliothèques des *bibliothèques européennes reliées numériquement*, qui pourraient servir de centres d'information et d'apprentissage, garantissant ainsi à l'ensemble des citoyens un libre accès aux technologies de l'information et aux informations utiles.
- Les États membres pourraient coopérer dans le cadre d'un effort commun afin de créer de nouveaux espaces de rencontre pour les Européens, ouverts aux citoyens de toutes générations et origines et destinés à accueillir des événements culturels et politiques liés à

⁵ Plan d'action: SEC(2005) 985 final du 20 juillet 2005.

⁶ Initiative européenne en matière de transparence, SEC (2005)1300/6 du 9 novembre 2005.

l'Europe.

- Les institutions et organes de l'UE pourraient collaborer afin de coordonner, d'améliorer et d'étendre leurs programmes destinés aux visiteurs.
- Les institutions de l'UE devraient examiner la possibilité de compléter les sites web de l'UE par des forums en ligne – qui fonctionneraient comme des «lieux de réunion virtuels» – contenant des liens vers des sources extérieures d'information.
- Les institutions de l'UE doivent poursuivre leurs efforts pour renforcer leurs liens avec les citoyens. Les *normes minimales en matière de consultation*, arrêtées par la Commission, pourraient être revues afin de garantir une représentation plus équilibrée des groupes d'intérêt et un meilleur suivi.
- Les trois grandes institutions pourraient aussi envisager d'organiser des débats ouverts communs qui compléteraient les débats parlementaires et lors desquels elles répondraient aux questions du public ou des journalistes.

3. COLLABORER AVEC LES MEDIAS ET UTILISER LES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Les médias jouent un rôle de premier plan dans toute politique européenne de communication.

Ces dernières années, toutes les institutions européennes ont consenti des efforts considérables afin d'améliorer leur mode d'interaction avec les médias. Plus d'un millier de journalistes étant accrédités à Bruxelles, une nouvelle énergie a été consacrée à faire en sorte que la presse soit informée des décisions-clés en temps réel. *Europe by Satellite* fournit aux médias des images, des bandes sonores et des vidéos au nom des trois grandes institutions de l'UE, et le Parlement européen envisage de s'ouvrir au public au moyen de la télévision par l'Internet. Le site Europa est le plus grand site web au monde.

Toutefois, en dépit de ces efforts, et de la compétence professionnelle des correspondants à Bruxelles, la *couverture médiatique des questions européennes reste limitée* et fragmentée. Si les journaux nationaux couvrent les grands événements survenant à intervalles réguliers, comme les réunions du Conseil européen, aucune couverture globale des affaires européennes n'est assurée entre ces événements. Les journaux régionaux et locaux atteignent un grand nombre de lecteurs, mais n'accordent en général qu'une place limitée aux questions européennes. La télévision et la radio ayant modifié leurs grilles de programmation, le temps dévolu à l'information politique et aux questions européennes s'est encore réduit, et la concurrence pour occuper l'«espace télévisuel» s'est intensifiée.

La révolution de l'information a radicalement accru l'accessibilité de l'information et a entraîné l'avènement du monde des médias «interactifs». Un nombre sans précédent de citoyens peuvent désormais communiquer aisément les uns avec les autres et participer à des réseaux de toutes sortes. Cependant, il reste beaucoup à faire pour exploiter l'intégralité du potentiel offert par les technologies de l'information si l'on veut combler le déficit d'information.

Les mesures à prendre doivent principalement s'attacher à atteindre les objectifs suivants:

- **Donner à l'Europe un visage humain.** L'Union européenne est souvent perçue comme «anonyme»: elle manque d'une identité publique claire. Il faut aider les citoyens à établir des liens avec l'Europe, et l'information politique a plus d'impact lorsqu'elle est envisagée sous l'angle de l'«intérêt humain», ce qui permet aux citoyens de comprendre en quoi cette information les intéresse personnellement. Les institutions de l'UE et tous les niveaux de gouvernement peuvent prendre davantage de mesures pour «donner un visage humain» aux informations qu'ils diffusent.
- **Prendre en compte les dimensions nationale, régionale et locale.** Les citoyens européens doivent avoir accès à un flux constant d'informations communes si l'on veut leur faire percevoir la dimension européenne des problèmes communs. C'est sur ce point que les médias paneuropéens et la presse spécialisée ont un rôle non négligeable à jouer. Toutefois, les questions européennes doivent aussi être débattues dans le contexte national et local. Pour partie, cet objectif devrait être atteint d'une manière naturelle grâce à un engagement renforcé de la part des institutions et responsables politiques nationaux et locaux; il nécessite cependant aussi la participation proactive des institutions de l'UE, en particulier pour replacer les politiques européennes dans un contexte local.
- **Exploiter le potentiel offert par les nouvelles technologies.** Les technologies numériques comme l'Internet peuvent offrir de nouveaux canaux de communication concernant les questions européennes, de nouvelles enceintes de débat civique et de nouveaux outils de démocratie transfrontalière. Une volonté politique est toutefois nécessaire pour que l'Europe tire pleinement parti du potentiel de l'Internet et pour éviter qu'il ne soit à l'origine de nouveaux clivages dans la société. L'*Initiative i2010* a déjà pour objectif de combler le fossé entre les nantis et les laissés-pour-compte de la société de l'information – en abordant des questions comme l'égalité des chances, les compétences en matière de technologies de l'information et de la communication, ainsi que les inégalités entre les régions d'Europe pour ce qui est de l'accès à l'Internet.

Comment faire participer plus efficacement les médias à la communication relative à l'Europe?

- Une **politique de communication européenne** devrait encourager les instances publiques aux niveaux européen, national et régional à:
 - fournir aux médias des informations et données d'actualité de grande qualité;
 - collaborer plus étroitement avec les organismes de radiodiffusion et les médias;
 - créer de nouveaux liens avec les systèmes régionaux et locaux de communication;
 - utiliser les nouvelles technologies de façon proactive.
- Les **institutions de l'UE devraient être équipées de meilleurs outils et capacités de communication.** Pour contribuer à atteindre cet objectif, deux pistes sont envisageables:
 - moderniser *Europe By Satellite*, en mettant l'accent sur la production de contenu audiovisuel de grande qualité sous une forme simple d'utilisation pour les médias et intéressante pour les citoyens, et examiner l'opportunité de disposer d'un service interinstitutionnel doté d'un mode de fonctionnement répondant aux normes professionnelles.
 - mettre en place un programme européen de formation en communication publique, dans le cadre duquel les fonctionnaires des institutions européennes et nationales pourraient recevoir une formation en communication et en technologies des médias.

- Les **institutions de l'UE devraient examiner avec un large éventail d'acteurs du secteur des médias** la manière d'améliorer la fourniture aux médias (paneuropéens, nationaux et locaux) de données qui les intéressent, afin d'adapter les informations aux besoins des différents pays et segments de population.
- Parallèlement aux initiatives existantes qui visent à **combler la fracture numérique**, il pourrait être demandé à une *table ronde européenne pour la démocratie*, comme celle proposée dans le «Plan D», de rédiger un rapport sur les technologies de l'information et la démocratie en Europe.

4. COMPRENDRE L'OPINION PUBLIQUE EUROPEENNE

Dans les sociétés démocratiques modernes, les décideurs politiques accordent une grande attention à l'analyse de l'opinion publique, en recourant à des instruments comme les sondages d'opinion et le suivi des médias. L'importance de ces outils s'est accrue à mesure que les citoyens s'éloignaient de la politique traditionnelle (qui implique d'adhérer à un parti politique, de voter lors des élections, etc.).

L'opinion publique européenne, complexe et diversifiée, traduit les différentes perspectives nationales. Sa compréhension est par conséquent particulièrement ardue.

La Commission européenne a joué un rôle de précurseur dans ce domaine en développant des outils modernes d'analyse de l'opinion publique européenne – comme les sondages Eurobaromètre:

- Les sondages Eurobaromètre ont donné naissance à une base de données européenne de première importance; ils suivent l'évolution de l'opinion publique dans tous les États membres de l'UE et dans les pays candidats, en interrogeant chaque fois des milliers de citoyens. Toutes les enquêtes font l'objet d'un examen indépendant et sont mises à la disposition du grand public et des chercheurs universitaires.
- Les travaux de recherche indépendants en sciences sociales sur les questions européennes, qui bénéficient de fonds de l'UE à la recherche, sont en plein essor; depuis 1994, plus de 350 projets multinationaux ont été lancés. Ils ont apporté un éclairage riche d'enseignements sur les succès et les échecs dans le domaine de l'interaction entre les décideurs politiques et les citoyens européens, en se fondant sur des outils d'analyse indépendants.
- Des efforts constants ont été déployés afin d'améliorer la qualité des sondages Eurobaromètre et d'en accroître l'importance. Un réexamen de la méthodologie est en cours afin de répondre à la nécessité pressante de comprendre d'une manière plus approfondie et plus globale les tendances de l'opinion publique européenne.

Quelles autres mesures peut-on prendre pour sonder l'opinion européenne?

Les institutions de l'UE pourraient collaborer plus étroitement les unes avec les autres afin de concevoir et de planifier les **sondages Eurobaromètre** et d'en diffuser les résultats. Des débats publics entre les institutions de l'UE et les organisations de la société civile pourraient accompagner tous les nouveaux sondages Eurobaromètre. La première étape pourrait consister à organiser au printemps 2006 une série spéciale de sondages Eurobaromètre et d'études qualitatives sur la communication de l'UE.

Afin de mieux prévoir et comprendre les tendances de l'opinion publique concernant les questions d'importance cruciale pour l'avenir de l'Europe, de nouveaux modes de coopération entre les institutions européennes et les États membres pourraient être examinés. Deux options sont envisagées:

- On pourrait mettre en place un nouveau **réseau d'experts nationaux** en matière d'enquêtes d'opinion publique, afin de contribuer à l'échange des meilleures pratiques et à la création de synergies entre les chercheurs à tous les niveaux.
- Les institutions de l'UE et les États membres pourraient mettre en commun les ressources dont elles disposent actuellement afin de créer un **Observatoire indépendant de l'opinion publique européenne**, qui recenserait les tendances en matière d'opinion publique et les analyserait en profondeur.

5. AGIR ENSEMBLE

Il est impossible d'élaborer depuis Bruxelles une «sphère publique» européenne qui soit efficace. Cette sphère publique ne peut voir le jour qu'avec le soutien de tous les acteurs de premier plan et moyennant des actions à tous les niveaux. L'échelon national demeure le premier point d'entrée de tout débat politique, et les gouvernements des États membres ainsi que les autres acteurs nationaux doivent utiliser les canaux nationaux pour garantir la richesse du débat européen.

Une approche de partenariat doit impliquer tous les acteurs-clés:

- Les **États membres** se sont engagés depuis longtemps à coopérer avec les institutions européennes pour ce qui est d'informer les citoyens au sujet de l'Europe et d'établir des liens nationaux avec Bruxelles. Certains États membres ont, à titre individuel, activement encouragé le débat public – sur le projet de Constitution pour l'UE, par exemple – mais de nombreuses autres initiatives pourraient encore être prises⁷.
- Il faudrait prendre d'autres mesures pour faire en sorte que les **institutions de l'UE** travaillent en parallèle afin d'améliorer la communication. Les institutions de l'UE et les organes participant au groupe de travail interinstitutionnel d'information (GII) devraient contribuer à décentraliser la communication sur l'UE – en recourant aux ressources locales – et à encourager les États membres à informer plus activement les citoyens au sujet des questions européennes.

⁷ Éventuellement en s'inspirant du Forum national irlandais sur les questions européennes.

- Nombreux sont les politiques et programmes européens mis en œuvre aux **niveaux régional et local**. Les autorités locales et régionales sont donc bien placées pour amorcer un dialogue avec les citoyens et pour faire participer activement les communautés locales aux affaires européennes. Certains partenariats fructueux sont déjà en place. Ainsi, la Commission et l'Exécutif écossais travaillent sur un projet concret visant à «rapprocher les décisions des citoyens» grâce à une série d'initiatives à double sens entre les citoyens et les institutions.
- Les **partis politiques** sont importants pour façonner l'opinion publique en matière d'affaires européennes et ils ont, eux aussi, un rôle de premier plan à jouer en soutenant le débat et en contribuant à faire émerger la sphère publique européenne.
- Les **organisations de la société civile**, y compris les organisations sectorielles et professionnelles, ont aussi un rôle très important à jouer pour sensibiliser l'opinion publique aux questions européennes et aux débats politiques, et encourager les citoyens à participer activement à ces débats.

Comment le partenariat fonctionnera-t-il?

- **La coopération entre les niveaux national et européen** pourrait notamment passer par de nouvelles initiatives prises à l'échelon national: un débat public et parlementaire sur les priorités stratégiques annuelles de la Commission; des contacts directs entre les ministres nationaux et les commissaires européens, dont les médias nationaux se feraient l'écho, etc.
L'accent pourrait être mis en particulier sur des domaines dans lesquels l'UE et les États membres agissent déjà en parallèle. Cette coopération pourrait se faire sur un mode **financier**, sous la forme, par exemple, de *partenariats de gestion* du type de ceux signés entre la Commission et les autorités allemandes, ou sur un mode **opérationnel** – en faisant appel à la coopération avec les réseaux et relais européens comme le nouveau réseau *Europe Direct*.
- De nouvelles formes structurées de coopération entre les autorités nationales chargées de la communication publique devraient être engagées afin de partager les expériences sur la communication relative à l'Europe et de mettre en place des initiatives communes.
- Il est particulièrement important de trouver de nouveaux modes de coopération dans le domaine des relations extérieures. Communiquer sur le rôle de l'UE dans le monde est un moyen efficace d'impliquer les citoyens de l'Europe elle-même, mais aussi de renforcer l'appui apporté à l'UE et sa compréhension dans le reste du monde. Différents schémas de coopération plus approfondie dans ce domaine pourraient être examinés, notamment des efforts visant à renforcer les moyens publics alloués à la diplomatie.
- Les **institutions de l'UE** devraient adopter une approche mieux coordonnée et plus axée sur les citoyens. On pourrait notamment élargir le champ de coopération entre la Commission et le **Parlement européen** et améliorer l'organisation actuelle du travail dans le cadre du groupe de travail interinstitutionnel d'information (GII), ce qui impliquerait, entre autres, de réexaminer les initiatives actuelles au titre des lignes budgétaires PRINCE⁸.

⁸ Le programme PRINCE a été créé en 1995 pour regrouper les thèmes d'information prioritaires financés par le budget de l'UE. En 2006, cinq thèmes devraient être financés («L'Union économique et

- Le **Comité économique et social européen** et le **Comité des régions** encouragent déjà les débats régionaux et locaux sur les questions européennes, avec la participation de la société civile. Les protocoles de coopération récemment adoptés entre la Commission et ces comités ouvrent la voie au renforcement des efforts conjoints dans ce domaine.
- Les **partis politiques** pourraient impliquer davantage leurs membres dans les questions de politique européenne et contribuer au débat au moyen de groupes de réflexion transnationaux européens. Ils devraient être encouragés à faire apparaître des éléments européens dans leurs programmes.
- Les **organisations de la société civile** ont un rôle essentiel à jouer dans le débat européen. Ce rôle pourrait s'accroître grâce à des projets ciblés de coopération dans le domaine de la communication publique.

6. CONCLUSION

L'Union européenne est un projet commun partagé par les gouvernements à tous les niveaux, les organisations de tous types et les femmes et les hommes de tous les horizons. Les citoyens ont le droit d'être informés sur l'Europe et sur ses projets concrets, le droit de faire connaître leur point de vue sur la question et le droit d'être entendus. Tel est le défi de la communication: faciliter cet échange, le processus d'apprentissage ainsi que le dialogue.

Pour que l'Europe puisse relever le défi de la communication, tous les acteurs concernés doivent convenir d'une série d'objectifs et mettre en place un ensemble d'outils communs. En d'autres termes, il s'agit de collaborer d'une manière novatrice.

Le présent livre blanc expose ce défi dans les grandes lignes et recense les moyens de le relever. La Commission souhaite à présent recueillir le point de vue des institutions européennes, des États membres, des pouvoirs publics aux niveaux local et régional, des organisations non gouvernementales, des parties intéressées et des citoyens d'Europe sur la meilleure manière d'établir le contact et de communiquer.

monétaire», «L'avenir de l'UE», «Justice, liberté et sécurité», «Le rôle de l'UE dans le monde», et «L'élargissement».

FICHE FINANCIERE LEGISLATIVE

1. DÉNOMINATION DE LA PROPOSITION:

LIVRE BLANC SUR UNE « POLITIQUE DE COMMUNICATION EUROPEENNE »

2. CADRE ABM / EBA (GESTION/ETABLISSEMENT DU BUDGET PAR ACTIVITES)

Domaine politique concerné :

16 – PRESSE ET COMMUNICATION

Activités associées :

16.03 – Analyse de l'opinion publique et élaboration de matériel d'information générale pour les citoyens

16.04 – Gestion intégrée des moyens de communication

3. LIGNES BUDGÉTAIRES

3.1. Lignes budgétaires (lignes opérationnelles et lignes connexes d'assistance technique et administrative (anciennes lignes BA)), y compris leurs intitulés:

16 03 01 – Analyse de l'opinion publique et actions de proximité

16 03 02 – Actions de communication

16 04 03 – Outils de communication

3.2. Durée de l'action et de l'incidence financière :

La publication du Livre Blanc sur une politique de communication européenne est destiné à lancer un processus de consultation dont la durée prévue s'étend sur une période de 6 mois, de février à juin-juillet 2006. Les incidences financières liées au Livre Blanc se limite donc aux actions nécessaires au bon déroulement de cette consultation.

3.3. Caractéristiques budgétaires :

Ligne budgétaire	Nature de la dépense		Nouvelle	Participation AELE	Participation pays candidats	Rubrique PF
16 03 01	DNO	CD	NON	NON	NON	N° 3
16 03 02	DNO	CD	NON	NON	NON	N° 3
16 04 03	DNO	CD	NON	NON	NON	N° 3

4. RÉCAPITULATIF DES RESSOURCES

4.1. Ressources financières

4.1.1. Récapitulatif des crédits d'engagement (CE) et des crédits de paiement (CP)

millions d'euros (à la 3^{ème} décimale)

Nature de la dépense	Section n°		2006	Années suivantes	Total
Dépenses opérationnelles					
Crédits d'engagement (CE)	8.1	a	0,875	---	0,875
Crédits de paiement (CP)		b	0,875	---	0,875
MONTANT TOTAL DE RÉFÉRENCE					
Crédits d'engagement		a	0,875	---	0,875
Crédits de paiement		b	0,875	---	0,875
Dépenses administratives <u>non</u> incluses dans le montant de référence					
Ressources humaines et dépenses connexes (CND)	8.2.5	d	0,405	---	0,405

Total indicatif du coût de l'action

TOTAL CE y compris coût des ressources humaines		a+d	1,280	---	1,280
TOTAL CP y compris coût des ressources humaines		b+d	1,280	---	1,280

4.1.2. Compatibilité avec la programmation financière

L'impact financier de cette proposition est limité à l'exercice 2006. Pour ce budget, cette proposition est compatible avec la programmation financière existante.

La mise en œuvre des actions prévues sera couverte par un redéploiement des crédits existants au sein du titre 16.

4.2. Ressources humaines FTE (y compris fonctionnaires, personnel temporaire et externe) - voir détail sous le point 8.2.1.

Besoins annuels	2006
Total des effectifs de ressources humaines	5

5. CARACTÉRISTIQUES ET OBJECTIFS

Le Livre Blanc sur une politique européenne de communication a pour objet essentiel de lancer un vaste processus de consultation sur la politique européenne de communication en général et sur les suggestions qu'il contient. A ce stade, ces suggestions n'ont donc pas le caractère de véritables propositions opérationnelles et ne sont donc pas prises en compte dans cette fiche financière.

Le processus de consultation est prévu pour une période de 6 mois, de février à juin-juillet 2006.

Ce n'est qu'à l'issue de ce processus de consultation que ces suggestions feront l'objet éventuellement de propositions formelles de la part de la Commission avec fiches financières correspondantes.

5.1. Réalisations nécessaires

Pour mettre en œuvre ce processus de consultation, deux websites devront être créés, l'un pour la consultation sur la charte européenne pour l'information et la communication, l'autre pour la consultation relative à l'ensemble du contenu du Livre Blanc.

Une Task Force — moyennant un redéploiement entre Directions Générales au sein de la Commission — devra être créée afin de pouvoir suivre, assurer le monitoring et exploiter les résultats du processus de consultation.

Cinq conférences spécifiques seront également organisées à Bruxelles (si possible en coopération avec les autres institutions) avec les partenaires concernés, entre février et juin-juillet 2006.

Une série spéciale de sondages "Eurobaromètre" sera lancée au printemps 2006 pour fournir les meilleures données d'analyse possibles.

5.2. Valeur ajoutée de l'implication communautaire, compatibilité de la proposition avec d'autres instruments financiers et synergie éventuelle

Basé sur les prérogatives institutionnelles de l'Institution, le Livre Blanc a pour objet de développer la valeur ajoutée de l'implication communautaire dans la problématique « Communicating Europe ». Comme l'a encore souligné le Conseil européen dans ses conclusions de juin 2005, la responsabilité de « Communicating Europe » est une responsabilité partagée entre les institutions communautaires, notamment la Commission, et les autorités nationales ainsi que régionales et locales des États membres. Le rôle particulier de la Commission souligné par le Conseil européen est de développer les grandes lignes d'action et de coordonner les activités entreprises par l'ensemble des partenaires.

5.3. Objectifs, résultats escomptés et indicateurs connexes de la proposition dans le cadre de la gestion par activités (ABM)

L'objectif poursuivi par le Livre Blanc est de parvenir à terme à l'élaboration de propositions concrètes relevant des cinq aires de travail retenues. Pour ce faire, outre les deux sites web qui seront créés et le recours à des sondages "Eurobaromètre", le

processus de consultation sera renforcé par l'organisation à Bruxelles de cinq conférences avec l'ensemble des partenaires institutionnels ou non (société civile organisée) de la Commission dans le domaine de la communication.

Pourraient être retenus comme indicateurs pour le bon déroulement de la consultation, le taux de participation des partenaires aux Conférences susmentionnées ainsi que le nombre de contributions envoyées sur les deux sites web indiqués.

A l'issue de ce processus de consultation (juillet 2006), des groupes de travail spécifiques mixtes (Commission – Partenaires) seront mis en place pour chaque aire de travail retenue afin de préparer l'élaboration de propositions concrètes et opérationnelles.

5.4. Modalités de mise en œuvre

Gestion centralisée, directement par la Commission

6. CONTRÔLE ET ÉVALUATION

6.1. Système de contrôle

A l'issue du processus de consultation, un monitoring sera établi afin de vérifier dans quelle mesure les résultats de la consultation auront permis d'enregistrer un consensus permettant de mettre en œuvre l'ensemble des suggestions contenues dans le Livre Blanc.

6.2. Évaluation

6.2.1. Évaluation ex-ante

Compte tenu de la nature de la proposition, il est à noter qu'un « impact assessment » a été établi. Quant aux actions prévues dans le cadre du processus de consultation, celles-ci s'inscrivent dans les activités que gère traditionnellement la DG COMM.

6.2.2. Mesures prises suite à une évaluation intermédiaire/ex-post

Un rapport sera établi pour faire état du résultat de la consultation.

6.2.3. Conditions et fréquence des évaluations futures

Celles-ci seront appliquées aux propositions opérationnelles qui résulteront du processus de consultation et dépendront de leur nombre et de leur nature.

7. MESURES ANTIFRAUDE

Pour ce qui concerne les actions prévues pour le déroulement du processus de consultation, les dispositions de la réglementation financière relatives à l'exécution du budget et plus particulièrement aux mesures de contrôle seront mises en œuvre.

8. DÉTAIL DES RESSOURCES

8.1. Objectifs de la proposition en termes de coûts

Les coûts figurant dans le tableau suivant représentent les besoins nécessaires pour mettre en œuvre les actions décrites au point 5.1.

Crédits d'engagement en millions d'euros (à la 3ème décimale)

	Type de réalisation /output	Coût moyen	2006		TOTAL	
			Nbre de réalisations/outputs	Coût total	Nbre de réalisations/outputs	Coût total
CONSULTATION						
- Eurobaromètre (16 03 01)	Sondages	0,300	2	0,600	2	0,600
- Conférences (16 03 02)	Organisation de conférences	0,025	5	0,125	5	0,125
- Sites Internet (16 04 03)	Mise en place et gestion des sites	0,075	2	0,150	2	0,150
COÛT TOTAL						0,875

8.2. Dépenses administratives

8.2.1. Effectifs et types de ressources humaines

Ce tableau présente les effectifs nécessaires pour constituer une Task Force temporaire dont le rôle sera d'assurer le monitoring du processus de consultation, d'analyser et d'exploiter les contributions reçues afin de préparer l'élaboration de propositions concrètes et opérationnelles dans les cinq aires de travail retenues. Cette Task Force sera constituée de fonctionnaires affectés à la DG COMM. Ceux-ci seront mobilisés, pour deux de ces postes, par un effort de redéploiement consenti par la DG COMM (au delà des redéploiements déjà réalisés dans le cadre de sa réorganisation interne au titre du nouvel organigramme) et, pour les trois autres postes, par le recours à des postes alloués à la DG COMM sur l'allocation des ressources 2006 redéployés vers des actions « Livre Blanc » alors que ces ressources étaient destinées au renforcement des Représentations.

Types d'emplois		Effectifs à affecter à la gestion de l'action par utilisation des ressources existantes (nombre de postes/FTE)
		2006
Fonctionnaires ou agents temporaires (16 01 01)	A*/AD	5
TOTAL		5

8.2.2. Description des tâches découlant de l'action

Les fonctionnaires de niveau A mobilisés au sein de la DG COMM seront regroupés dans une Task Force dont le rôle sera de gérer le processus de consultation et la mise en œuvre des propositions d'actions concrètes qui résulteront des suggestions recueillies dans le cadre du Livre Blanc.

8.2.3. Origine des ressources humaines (statutaires)

- Postes actuellement affectés à la gestion du programme à remplacer ou à prolonger
- Postes pré-alloués dans le cadre de l'exercice de APS/APB pour l'année
- Postes à demander lors de la prochaine procédure de APS/APB

Postes à redéployer en utilisant les ressources existant au sein de la DG COMM (2 postes) + redéploiement de 3 postes au titre des ressources 2006.

- Postes nécessaires pour l'année n mais non prévus dans l'exercice de APS/APB de l'exercice concerné

8.2.4. Autres dépenses administratives incluses dans le montant de référence (XX 01 04/05 – Dépenses de gestion administrative)

N/A

8.2.5. Coût des ressources humaines et coûts connexes non inclus dans le montant de référence

millions d'euros (à la 3ème décimale)

Type de ressources humaines	2006
Fonctionnaires et agents temporaires (16 01 01)	0,405
Coût total des ressources humaines et coûts connexes (NON inclus dans le montant de référence)	0,405

Calcul – *Fonctionnaires et agents temporaires*

Compte tenu de la période de sélection, 5 fonctionnaires d'avril à décembre 2006 :

5 fonctionnaires x 108.000 euros / an, sur 9 mois = **405.000 euros**

8.2.6. *Autres dépenses administratives non incluses dans le montant de référence*

millions d'euros (à la 3ème décimale)

	2006	TOTAL
16 01 02 11 05 - Systèmes d'information	p.m.	p.m.
2. Total autres dépenses de gestion (16 01 02 11)	p.m.	p.m.
3. Autres dépenses de nature administrative		
Total des dépenses administratives autres que ressources humaines et coûts connexes (NON inclus dans le montant de référence)	p.m.	p.m.