

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

CONTRIBUTION
DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
AU LIVRE BLANC
SUR UNE POLITIQUE
DE COMMUNICATION EUROPÉENNE

2006

MANDATURE 2004-2009

Séance du Bureau du 11 juillet 2006

**CONTRIBUTION DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL AU LIVRE
BLANC SUR UNE POLITIQUE DE
COMMUNICATION EUROPÉENNE**

**Communication du Conseil économique et social
présentée par M. Jean-Marc Roirant
au nom de la délégation pour l'Union européenne**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
CHAPITRE I LE LIVRE BLANC DRESSE UN CONSTAT LUCIDE SUR L'AMPLEUR DU DÉFI À RELEVER	5
I - UN CONSTAT LUCIDE QUANT À L'AMPLEUR DU DÉFI À RELEVER POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DES CITOYENS	5
A - LE LIVRE BLANC DRESSE, DANS SA PREMIÈRE PARTIE, UN ÉTAT DES LIEUX RÉALISTE DES DÉFIS À RELEVER.....	5
1. Une communication trop souvent « à sens unique ».....	5
2. Des consultations au niveau européen trop formelles.....	6
3. Un espace public européen insuffisamment développé.....	6
B - LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE NOUVELLE	8
II - DES INSUFFISANCES PRÉJUDICIALES	8
A - L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DE LA NÉCESSITÉ D'UN PROJET MOBILISATEUR	8
B - L'IMPRÉCISION DU RÔLE DES CORPS INTERMÉDIAIRES	10
C - LE DÉFAUT DE PARTICIPATION.....	11
1. Un dialogue civil non défini	11
2. Un dialogue civil en émergence	12
CHAPITRE II LES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES RESTENT MODESTES DANS LES DOMAINES D'ACTION RELEVANT DIRECTEMENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	15
I - LA DÉFINITION DE PRINCIPES COMMUNS	15
A - RAPPEL DES PRINCIPES PROPOSÉS.....	15
B - DES DIFFICULTÉS À SURMONTER.....	15
II - LA COLLABORATION AVEC LES MÉDIAS	16
A - ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE : UNE INFORMATION SUR L'UNION QUI RESTE INSUFFISANTE DANS LES MÉDIAS, NOTAMMENT À LA TÉLÉVISION.....	16
B - DES PISTES POUR UNE AMÉLIORATION	17
III - LA COMPRÉHENSION DE L'OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE	19

A - COMPRENDRE L'OPINION PUBLIQUE, UN ENJEU MAJEUR	19
B - DES PROPOSITIONS VISANT À SONDER LES CITOYENS	19
C - DES PROPOSITIONS POUR ASSOCIER LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE.....	20
CHAPITRE III L'IMPLICATION DES CITOYENS ET LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE PUBLIC EUROPÉEN DOIVENT ÊTRE CONFORTÉES	23
I - LES ACTIONS VISANT À IMPLIQUER LES CITOYENS	23
A - UN ENJEU PARTICULIÈREMENT IMPORTANT	23
B - DES MESURES QUI DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES.....	23
1. Les mesures concernant l'éducation et la jeunesse.....	23
2. La création de nouveaux espaces de rencontres	25
3. Une meilleure accessibilité des institutions européennes	25
C - DES MESURES QUI DOIVENT ÊTRE COMPLÉTÉES.....	26
1. Favoriser la mobilité des jeunes en Europe	26
2. Favoriser les contacts entre Européens autour de projets	27
3. Recourir aux symboles pour promouvoir l'esprit européen	28
II - LA VOLONTÉ D'UNE ACTION PARTENARIALE.....	29
A - AMÉLIORER LA COORDINATION ET LA DÉCENTRALISATION AUX DIFFÉRENTS ÉCHELONS TERRITORIAUX	29
1. Améliorer la coordination à l'échelon européen.....	29
2. Un renforcement du débat européen à l'échelon national	30
3. La dimension régionale et territoriale.....	31
B - UNE IMPLICATION ACCRUE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE :	32
1. Le rôle de relais et d'interface du Conseil économique et social.....	32
2. Les organisations de la société civile, un rôle considérable d'information et d'animation du débat citoyen au plus près du terrain.....	33
CONCLUSION.....	37
ANNEXE.....	39
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	59
TABLE DES SIGLES	63

Le 28 mars 2006, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la délégation pour l'Union européenne la préparation d'une communication intitulée « *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne* »¹.

La délégation a désigné M. Jean-Marc Roirant comme rapporteur.

Pour son information, la délégation a entendu :

- M. Jean- Michel Blier, chef du service politique de France 3 ;
- M. Stephen Boucher, secrétaire général du groupement d'études et de recherche « Notre Europe », auteur du *Policy Paper* « *Démocratiser la démocratie européenne : quelles voies pour une délibération inclusive et transnationale de qualité ?* » ;
- M. Michel Delebarre, ancien ministre d'État, président du Comité des régions de l'Union européenne, député maire de Dunkerque ;
- M. Michel Herbillon, député maire de Maisons-Alfort, auteur du rapport « *La fracture européenne après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe* » ;
- M. Philippe Herzog, ancien député européen, président de « Confrontations Europe », auteur de l'ouvrage « *Le bonheur du voyage – Éthique, actions, projets pour relancer l'Europe* » ;
- M. Jean-Marie Montel, directeur général adjoint de « Malesherbes Publications » (Groupe « La Vie – Le Monde ») ;
- Mme Babette Nieder, secrétaire générale du collectif « Génération Europe 21 » ;
- Mme Laurence de Richemont, chef de représentation adjoint de la Commission européenne en France ;

La délégation a également effectué un déplacement au Comité économique et social européen (CESE) pour rencontrer M. Roger Briesch, son vice-président, ainsi que M. Jan Olsson, rapporteur de l'avis du CESE « *La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil* »² (CESE 240/2006).

Le rapporteur remercie vivement toutes les personnalités entendues et rencontrées pour l'aide précieuse qu'elles lui ont apportée.

¹ Cette communication a été adoptée par le Bureau lors de sa séance du 11 juillet 2006.

² Avis adopté par le Comité économique et social européen lors de sa session plénière des 14 et 15 février 2006 .

INTRODUCTION

Au cours des deux dernières décennies, une série de mutations majeures a profondément modifié le visage du monde et de l'Europe : chute du Mur de Berlin, mondialisation et financiarisation croissantes de l'économie, développement de nouvelles technologies liées notamment à l'information, changements climatique et démographique, émergence de nouvelles puissances, telles la Chine et l'Inde, ont fait évoluer l'environnement dans lequel se situe l'Europe. Dans le même temps, à la Communauté économique européenne succédait l'Union européenne, dont le champ de compétences s'étendait avec la création, entre autres, du marché unique et de l'euro, mais aussi la mise en place du Conseil européen ou l'affirmation du rôle du Parlement européen, tandis que l'Europe passait à douze (1986), quinze (1995) puis vingt-cinq (2004) États-membres.

Intervenues dans un temps relativement court, ces évolutions ont coïncidé avec une crise de confiance dans l'Union européenne, qu'elles ont sans doute largement contribué à susciter : niveau élevé d'abstentions aux élections au Parlement européen, votes protestataires, incompréhensions, voire rejet des institutions ou des politiques européennes par une partie de l'opinion : l'Union européenne souffre d'une insuffisante appropriation civique et populaire. L'enthousiasme n'est pas au rendez-vous, c'est le moins que l'on puisse dire. En France, des citoyens, lassés d'un débat très largement focalisé sur des questions économiques dominant le discours politique européen, ont le sentiment d'être insuffisamment informés sur les questions européennes et souhaitent que l'Europe apporte une valeur ajoutée et qu'ils puissent influencer sur les décisions prises. Les gouvernements des États-membres, et notamment de la France, qui ont souvent tendu à rejeter sur les institutions communautaires les décisions impopulaires, portent à cet égard une part de responsabilité.

Pourtant, le débat sur le traité constitutionnel, l'affluence aux réunions publiques organisées dans ce cadre ont montré l'intérêt porté par beaucoup de citoyens français aux affaires européennes, et les résultats du sondage Eurobaromètres de la Commission sur la France montrent une « soif d'Europe ».

La Convention européenne, inspirée de celle qui a préparé la Charte des droits fondamentaux, a constitué un progrès par rapport au huis-clos diplomatique habituel pour l'élaboration des projets de traité, notamment en favorisant l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs, y compris d'observateurs issus de la société civile, et en assurant une publicité des débats³.

³ Notre assemblée avait contribué à la première étape de cette démarche, après le traité de Nice, en répondant à la consultation lancée par la déclaration de Laeken à travers son avis : « *Participation du Conseil économique et social au débat national sur l'avenir de l'Union européenne* », rapporté par Mme Annette Wieviorka (2000) ; une étude intitulée « *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, son intégration dans un traité constitutionnel : quelles implications pour les citoyens européens ?* » a par ailleurs été rapportée par M. Christian Bigaut au nom du Conseil économique et social.

Du timide appel « à la coopération avec les associations de solidarité » inscrit dans le traité de Maastricht en 1992 (protocole n° 23 du Traité de l'Union européenne), en passant par le Livre blanc de la Commission européenne de juillet 2001 sur « *Les nouvelles formes de gouvernance européenne* », jusqu'à l'évocation du dialogue civil à travers l'affirmation du principe de démocratie participative (article 1-47 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe de juin 2004), les propositions faites ne sont pas à la hauteur des enjeux, ni des préoccupations et attentes des citoyens.

Une accélération dans la prise de conscience des institutions européennes semble se produire depuis le non français et hollandais au référendum sur le projet de traité constitutionnel : la Commission européenne a proposé un plan d'action en juillet 2005, à usage interne, puis, en octobre 2005, un plan D insistant sur le débat, le dialogue pour une démocratie renouvelée. Le Parlement européen a, pour sa part, présenté, en janvier 2006, son rapport : « *Période de réflexion (structure, sujets et cadres pour une évaluation du débat sur l'Union européenne)* ».

Le 1^{er} février 2006, dans la lignée de cette initiative, la Commission a par ailleurs lancé une consultation publique sous la forme d'un « *Livre blanc sur une politique de communication européenne* ».

Le Conseil économique et social a décidé d'apporter sa contribution active à cette consultation, compte tenu de l'importance que revêt celle-ci.

Par cette communication, notre assemblée entend jouer pleinement son rôle auprès des pouvoirs publics français, et n'a de ce fait pas limité ses analyses aux seuls éléments et propositions relevant du niveau communautaire. Le défi d'améliorer l'information et la communication entre les citoyens et l'Europe est en effet l'affaire de tous. Comme le souligne le Livre blanc de la Commission européenne « *Le succès de l'entreprise dépendra de la participation de tous les acteurs clés, à savoir les autres institutions et organes de l'Union, les autorités nationales, régionales et locales des États-membres, les partis politiques européens, la société civile.* ».

CHAPITRE I

LE LIVRE BLANC DRESSE UN CONSTAT LUCIDE SUR L'AMPLEUR DU DÉFI À RELEVER

I - UN CONSTAT LUCIDE QUANT À L'AMPLEUR DU DÉFI À RELEVER POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DES CITOYENS

A - LE LIVRE BLANC DRESSE, DANS SA PREMIÈRE PARTIE, UN ÉTAT DES LIEUX RÉALISTE DES DÉFIS À RELEVER

Contenant un ensemble argumenté de propositions communautaires, les Livres blancs constituent des consultations publiques lancées par la Commission européenne. Ils permettent à celle-ci de recueillir les propositions et suggestions des parties intéressées avant l'élaboration d'une décision ou le lancement d'une politique européenne concertée.

Cette consultation « *Communiquer l'Europe* » est ouverte sur un site Internet « *Your Voice* » de mars à septembre 2006. Après analyse des résultats de cette consultation, la Commission s'est engagée à proposer de nouvelles orientations⁴.

1. Une communication trop souvent « à sens unique »

L'initiative lancée par la Commission européenne à travers ce Livre blanc sur la politique de communication témoigne d'une prise de conscience : elle constate en effet l'existence d'un « *fossé entre l'Union européenne et ses citoyens* »⁵ et d'un « *déficit de communication entre l'Union européenne et ses citoyens* »⁶. Elle note que, même si les institutions européennes ont réorienté leur travail de communication au cours des dernières années, « *des efforts supplémentaires doivent être consentis* » car « *jusqu'ici la communication est restée trop souvent l'affaire de Bruxelles* » et s'est « *principalement attelée à expliquer l'action de l'Union aux citoyens et a accordé moins d'attention aux opinions de ces derniers* ».

Le bilan dressé par la Commission de la communication effectuée par les institutions européennes est donc sans concession, d'autant que le Livre blanc souligne par ailleurs à bon droit que « *une démocratie ne peut prospérer que si les citoyens sont informés de la situation et que leur participation sans réserve est possible* ». Le déficit de communication est une des formes et une des sources du manque d'appropriation civique des questions européennes.

⁴ Le Comité économique et social européen contribue à cette consultation dans le cadre de son avis « *Livre blanc sur une politique de communication européenne* », rapporté par Mme Jillian Van Turnhout, au nom du sous-comité « Politique de communication européenne ».

⁵ « *Livre blanc sur une politique de communication européenne* », COM(2006) 35 final, présenté par la Commission européenne le 1^{er} février 2006, p. 2.

⁶ *Ibid.* p. 4.

2. Des consultations au niveau européen trop formelles

Dans son « *Plan D comme Démocratie, Dialogue, Débat* »⁷, la Commission européenne estimait avoir récemment amélioré la manière dont elle mène ses consultations concernant les grandes initiatives politiques, et indiquait avoir augmenté leur nombre. Elle faisait par ailleurs état de son souhait « *d'utiliser et d'améliorer les outils dont elle dispose pour recueillir directement les réactions des citoyens, des consommateurs et des entreprises, en collaboration avec le Parlement européen et les autres institutions* », et prévoyait de promouvoir plus activement le recours aux procédures de consultation existantes, afin de renforcer la participation des acteurs nationaux et régionaux.

Le Livre blanc constate néanmoins que, « *bien que les mécanismes de consultation soient devenus chose courante, ils sont limités à des initiatives politiques spécifiques* », et que « *les citoyens ont souvent l'impression que les moyens leur permettant de participer au débat sont restreints ou inaccessibles* ».

Cette impression est bien une réalité : en effet, il apparaît malaisé pour un citoyen ou une association, s'ils ne sont pas spécialement formés ou à tout le moins sensibilisés aux procédures européennes, de repérer les consultations publiques lancées par la Commission européenne. Les délais de réponse, souvent limités à des temps courts, concourent également à cette difficulté. Aussi, le risque existe que le nombre et la représentativité des personnes et organisations qui y participent restent extrêmement faibles, et que ces consultations présentent *in fine* un caractère assez formel.

3. Un espace public européen insuffisamment développé

Le Livre blanc constate aussi à juste titre que l'espace public dans lequel se déroule la vie politique en Europe est essentiellement national : les rencontres entre citoyens européens des différents États-membres ne sont pas suffisamment développées ; la transmission des informations aux citoyens sur les questions européennes s'effectue surtout par le biais des systèmes d'éducation nationale, ainsi que des médias nationaux, régionaux et locaux. S'agissant de questions politiques, c'est par le biais des médias et des partis politiques nationaux que, en l'absence de partis politiques paneuropéens, peut s'opérer la sensibilisation.

Or, comme le notait M. Michel Herbillon dans son rapport, l'Europe est pour l'instant « *isolée de la vie politique nationale, comme si ses enjeux étaient condamnés à être artificiellement déconnectés des questions de politique intérieure, alors qu'ils sont pourtant si étroitement imbriqués* »⁸.

⁷ Communication « *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Plan D comme Démocratie, Dialogue, Débat* », COM(2005) 494 final, p. 9.

⁸ Rapport « *La fracture européenne après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe* », rapporté par M. Michel Herbillon, p. 25.

Cette faible place accordée aux questions européennes dans le débat politique national tient à un ensemble de facteurs :

L'instance décisionnelle à l'échelon européen est constituée par le Conseil européen, au sein duquel le Chef de l'État représente la France ; mais les élections présidentielles n'ont, jusqu'à présent, pas donné lieu à une présentation par les candidats de leur programme sur les principaux chantiers européens. De même, alors que près de 80 % des lois sont aujourd'hui d'origine communautaire, les campagnes électorales pour les élections législatives ne mettent pas ou peu en avant les questions européennes et, après leur élection, la plupart des parlementaires ne traitent pas davantage cette dimension, comme le souligne M. Jean Bizet dans son rapport d'information « *L'Union européenne au Sénat* ».

Les élections au Parlement européen devraient logiquement être le cadre privilégié d'une prise en compte des enjeux européens dans le débat politique national. En effet, comme le soulignait M. Ferdinando Riccardi dans un récent éditorial du *Bulletin quotidien Europe*, « *ce qui était autrefois décidé entre la Commission (qui propose) et le Conseil (qui décide) et échappait presque totalement aux opinions publiques est soumis aujourd'hui à l'approbation du Parlement européen, avec les débats souvent vifs et passionnés qui en résultent. La codécision Parlement/Conseil a transformé le visage démocratique de l'Europe*⁹ ». Mais la campagne pour les élections européennes ne met pas toujours assez en avant les grands débats européens par rapport aux questions relevant de la politique intérieure, et « *les eurodéputés français sont encore trop peu présents sur la scène politique nationale, et ne disposent que d'une très faible notoriété auprès des citoyens*¹⁰ ». Le travail fait par les députés européens à Bruxelles n'est de même pas assez connu des électeurs malgré les efforts d'information accomplis par certains d'entre eux.

D'autres facteurs y concourent également : le fait que les Affaires européennes soient confiées dans notre pays à un ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères revient à confondre sur le plan symbolique la construction de l'Union avec une démarche de relation internationale ; les gouvernements de tous bords tendent souvent à présenter leurs relations avec les instances communautaires de manière manichéenne, en termes de « bras de fer », et les mesures jugées favorables à la France comme « arrachées » par le gouvernement ; la participation des fonds communautaires au financement des grands projets est de manière générale moins mise en valeur en France que ce n'est le cas dans d'autres pays européens ; les partis politiques doivent, comme le souligne dans son rapport M. Michel Herbillon, « *assumer leur part de responsabilité, car il est de leur ressort de nouer un lien permanent entre Paris et Bruxelles, et de favoriser les rapprochements nécessaires au développement progressif d'une vie politique européenne*¹¹ ».

⁹ M. Ferdinando Riccardi, *Bulletin Quotidien Europe*, n° 9118 du 27 janvier 2006.

¹⁰ Rapport « *La fracture européenne après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe* », p. 25.

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

Une évolution à cet égard est nécessaire : la prise en compte accrue de la dimension européenne dans le débat politique national renforcerait sa crédibilité en prenant mieux en compte certains aspects des politiques publiques qui concernent directement les citoyens. Le développement d'une sphère publique européenne en constituerait un autre élément ; bien qu'élisant les députés européens, les citoyens européens ont en effet le sentiment, comme le note le Livre blanc, « *d'avoir peu de possibilités de faire entendre leur voix sur (des) questions européennes* » qui affectent une part croissante de leur vie quotidienne.

B - LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE NOUVELLE

Le Livre blanc affiche, dans sa première partie, une volonté très claire de rompre avec cette situation, comme le montre l'emploi des termes : « *fossé à combler* », « *des efforts supplémentaires doivent être consentis* », « *une approche fondamentalement nouvelle* », « *une transition radicale* » ;

Les objectifs annoncés témoignent de cette volonté :

- permettre un dialogue renforcé avec les citoyens, avec l'assurance que les opinions et préoccupations exprimées seront entendues ;
- faire place à une démarche plus décentralisée ;
- permettre un dialogue entre citoyens et responsables politiques, ainsi qu'entre les citoyens eux-mêmes ;
- laisser toute leur place à l'ensemble des acteurs : Parlement européen, États-membres, associations et organisations représentant les citoyens européens.

La nécessité d'y apporter remède et le caractère forcément collectif de la politique à conduire à cet égard sont également soulignés par le Livre blanc : « *C'est pourquoi les pouvoirs publics nationaux, la société civile et les institutions de l'Union doivent œuvrer ensemble au renforcement de la sphère publique européenne* ».

Le Conseil économique et social ne peut que partager ce constat, et souligne que les conseils économiques et sociaux nationaux et le Comité économique et social européen, principalement, ont en la matière un rôle important à jouer, mais aussi l'ensemble des acteurs de la société civile organisée.

II - DES INSUFFISANCES PRÉJUDICIALES

A - L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DE LA NÉCESSITÉ D'UN PROJET MOBILISATEUR

Le Livre blanc affirme à bon droit, dans son introduction, que « la communication est indissociable de son contenu » et que « *les citoyens attendent de l'Europe qu'elle leur procure la prospérité, la solidarité et la sécurité face à la mondialisation* ». Pourtant, ses développements ultérieurs ne viennent guère confirmer cette volonté initiale annoncée, semblant considérer

qu'il suffirait de mieux expliquer l'Union européenne et son évolution, de mieux « communiquer » pour que celle-ci soit comprise et acceptée.

Certes, afficher de nouvelles options quant aux orientations à prévoir pour les politiques communautaires ne relève pas nécessairement de ce Livre blanc, les évolutions concernées ne sont pas du ressort de la seule Commission européenne et leur adoption par les instances compétentes de l'Union prendra du temps.

Pour autant, **mieux communiquer ne suffira pas** : une part du malaise actuel tient sans doute à ce que des citoyens considèrent que leur situation ne s'améliore pas ou craignent qu'elle s'aggrave, et que la croissance et l'emploi, longtemps mis en avant par l'Union européenne dans sa politique de communication, ne sont pas au rendez-vous.

Les instances européennes ont par ailleurs trop longtemps privilégié une communication mettant en évidence le rôle et le fonctionnement des institutions, et non l'explication des politiques menées.

Enfin, les nouvelles générations ne peuvent se contenter d'une finalité pacifique de l'Europe, bien que celle-ci reste toujours valide et nécessaire, en particulier dans les Balkans. Elles doivent se réapproprier l'immense apport de la construction européenne pour la paix sur le continent. Pour autant, elles ont aussi besoin d'un idéal plus en phase avec les problématiques du XXI^{ème} siècle, intégrant la mondialisation et l'aspiration à une paix universelle. Elles sont à la recherche d'un nouvel idéal, elles ont besoin de projets et de rêve, en bref, d'un sens à cette construction et à leurs engagements.

On ne naît pas européen, on le devient. Aussi est-il fondamental de créer les conditions « d'une remise en appétit d'Europe ».

Un projet mobilisateur est alors nécessaire : la Stratégie de Lisbonne, par la volonté qu'elle manifeste d'augmenter la croissance et l'emploi, ainsi que de fonder le développement de la compétitivité européenne sur l'économie de la connaissance, pourrait **en constituer l'un des éléments, si elle continue de préserver le nécessaire équilibre dynamique entre ses trois piliers économique, social et environnemental.**

Notre assemblée rappelle à cet égard les préconisations formulées dans le cadre de sa communication « *Stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social français au rapport de synthèse du Comité économique et social européen* », rapportée par M. Alain Deleu, sur les politiques économiques, la société de la connaissance et le Pacte européen pour la jeunesse.

Il est de même nécessaire que les politiques conduites soient clairement explicites en ce qui concerne l'élargissement, la politique de voisinage, le devenir du projet constitutionnel, les choix budgétaires, le devenir des politiques intégrées, car pour comprendre l'Europe, il faut avant tout la connaître dans ses projets.

À ce sujet, comme l'indiquait M. Philippe Herzog lors de son audition, **l'élaboration d'un agenda communautaire, positionnant et inscrivant dans un calendrier précis les questions à régler et les thématiques à traiter, est fondamentale**¹². Pour notre assemblée, cet agenda est un élément déterminant pour susciter l'intérêt et l'implication de nos concitoyens.

B - L'IMPRÉCISION DU RÔLE DES CORPS INTERMÉDIAIRES

Le rôle des organisations de la société civile, souvent qualifiées en France de corps intermédiaires, est mentionné à plusieurs reprises par le Livre blanc.

Celui-ci indique tout d'abord dans son introduction que « *le succès de l'entreprise dépendra de la participation de tous les acteurs-clés, à savoir les autres institutions et organes de l'Union, les autorités nationales, régionales et locales des États-membres, les partis politiques européens et la société civile* »¹³, et note que le programme proposé par le Livre blanc « *cherche à associer tous les niveaux des gouvernements et des organisations des États-membres* »¹⁴.

Il est de même noté dans sa partie I « *Mettre la communication au service des citoyens* » que « *Le Parlement européen, les États-membres et les associations représentant les citoyens ont un rôle spécifique à jouer, car le soutien des citoyens au projet européen est une question d'intérêt commun* »¹⁵ et que « *les pouvoirs publics nationaux, la société civile et les institutions européennes doivent œuvrer ensemble au renforcement de la place de l'Europe dans la sphère publique* »¹⁶.

Le point 5 du Livre blanc, intitulé « Agir ensemble », mentionne pour sa part que « *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* »¹⁷, et que « *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* »¹⁸.

Mais ces mentions, au risque d'en rester au niveau des bonnes intentions, ne disent rien des modalités concrètes par lesquelles ce rôle pourrait être favorisé, alors que des propositions formulées dans le cadre des cinq « domaines d'actions » proposés par la Commission précisent, pour les autres acteurs cités (États nationaux, Institutions communautaires ou médias, notamment), des pistes par lesquelles leur rôle pourrait être conforté.

¹² Audition de M. Philippe Herzog par la délégation pour l'Union européenne du 9 mai 2006.

¹³ « Livre blanc sur une politique de communication européenne », présenté par la Commission, p. 2.

¹⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸ *Ibid.*, p. 14.

Pourtant, les corps intermédiaires jouent d'ores et déjà un rôle majeur dans l'information et la sensibilisation des diverses composantes de la société et leur apport est rendu plus indispensable encore dans une Union européenne à 25 États-membres, car les institutions communautaires ne pourront, sans médiation, entamer un dialogue avec 450 millions de citoyens.

Au niveau européen, outre les organisations de la société civile représentées au sein du Comité économique et social européen, il existe depuis 2002 un Groupe de contact de la société civile (GCSC) qui réunit, de manière informelle pour l'instant, huit grandes plates-formes européennes et, depuis 2004, le CESE, afin d'élargir sa représentativité et de mieux prendre en compte la pluralité des acteurs de la société civile, a créé en son sein un groupe de liaison des Organisations non gouvernementales (ONG) européennes¹⁹ qui est associé à ses travaux.

Il est indispensable de renforcer la place accordée à la consultation des organisations de la société civile et de la société civile organisée dans le processus de décision communautaire. La consultation passe notamment, à l'échelon national, par le Conseil économique et social ainsi que par le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI). Les conseils économiques et sociaux régionaux, à leur échelon, ont aussi un rôle à jouer. Les gouvernements devraient enfin veiller à ce que les délégations nationales envoyées au CESE soient suffisamment représentatives de la diversité de la société civile.

C - LE DÉFAUT DE PARTICIPATION

1. Un dialogue civil non défini

Aucune mention n'est par ailleurs faite dans le Livre blanc du rôle que pourrait jouer le dialogue civil, le terme n'étant pas même cité.

Le dialogue civil, notion à laquelle le Comité économique et social européen, notamment, a consacré plusieurs avis, **peut être appréhendé comme le dialogue structuré intervenant, au-delà du champ réservé au dialogue social, entre les institutions de l'Union et la société civile. Une place devrait revenir dans ce cadre aux parties intéressées ou aux parties prenantes pour enrichir, par la démocratie participative, la démocratie représentative, et renforcer ainsi la légitimité démocratique de l'Union.**

¹⁹ Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement ; Forum européen de la jeunesse (FEJ) ; Lobby européen des femmes (LEF) ; Plate-forme éducation et société civile ; Confédération des organisations familiales de l'UE ; Mouvement européen international (MEI) ; Bureau européen des unions de consommateurs ; Prestataires de services sociaux ; Coopératives Europe ; Association internationale de la Mutualité ; Forum européen pour les Arts et le Patrimoine (FEAP) ; Citoyenneté européenne ; Forum européen des personnes handicapées (FEPH) ; Ruralité, Environnement, Développement (RED).

Le dialogue civil est en effet à distinguer du dialogue social européen, qui, relevant des partenaires sociaux et ayant trait aux questions supposant la formulation d'engagements ou la définition de droits dont la source principale est la situation de travail, s'est peu à peu structuré depuis vingt ans, et dispose de bases juridiques claires dans les traités européens²⁰.

2. Un dialogue civil en émergence

Comme le note l'avis du Comité économique et social européen rapporté par M. Jan Olsson²¹ : « *L'expérience et l'expertise dont disposent les acteurs de la société civile, le dialogue entre eux et avec les autorités et institutions publiques, à tous les niveaux, la négociation et la recherche de convergences, voire de consensus, permettent de dégager des propositions en faisant prévaloir l'intérêt général* ».

Par « *cette contribution propre de la société civile organisée* », la qualité et la crédibilité de la décision politique se trouvent augmentées, ainsi que son acceptabilité par les citoyens.

Les organisations de la société civile sont en effet « *à même de relayer les aspirations et les attentes citoyennes au niveau national et européen, en permettant le passage de l'expression individuelle à l'élaboration d'une réponse collective (et de participer) à la mise en œuvre de l'intérêt général* »²².

La Commission européenne, dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne de juillet 2001²³, fait du reste de la participation de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union l'un des principes de base d'une bonne gouvernance et l'un des domaines d'action prioritaires pour accroître le fonctionnement démocratique des institutions. Le principe de la démocratie participative est aussi consacré par l'article I-47 du projet de traité constitutionnel. Essentielle pour la démocratie représentative, la démocratie participative est un élément important de l'appropriation civique et populaire du projet européen. Plus les citoyens auront le sentiment d'avoir pu nourrir, enrichir la réflexion des autorités publiques, plus les décisions et les propositions des États-membres et de l'Union européenne seront entendues, comprises et soutenues.

²⁰ Avis du Conseil économique et social « *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie ?* », rapporté par Mme Evelyne Pichenot au nom de la section des relations extérieures (octobre 2002).

²¹ Déplacement de la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social au Comité économique et social européen, le 20 mars 2006, pour rencontrer M. Roger Briesch, vice-président du CESE, et M. Jan Olsson, rapporteur de l'avis du CESE « *La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil* » (CESE 240/2006).

²² In « *Le dialogue civil européen* », Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), C. Salérès, septembre 2005.

²³ COM (2001) 428 final du 25 juillet 2001-JO C 287 du 12 octobre 2001.

Reste néanmoins, ainsi que le note l'avis déjà cité du CESE, à « *mettre en place les instruments qui permettront aux citoyens européens, et notamment aux organisations au sein desquelles ils agissent, de débattre, d'être consultés et d'influencer effectivement le développement de l'Union et de ses politiques dans le cadre d'un dialogue civil structuré avec la société civile organisée* ».

Outre « *les organisations européennes de partenaires sociaux, (qui) ont naturellement vocation à être partie prenante au dialogue civil* », cet avis du CESE considère que des organisations représentant « *les intérêts généraux ou spécifiques des citoyens se présentent, au niveau européen, sous une multitude de formes et de dénominations : association, fédération, fondation, forum et réseau, notamment* ».

D'autres organisations européennes de la société civile disposent d'une expérience leur permettant de s'inscrire dans les processus consultatifs existants dans le cadre de la formation des politiques de l'Union.

Une distinction doit être à cet égard établie entre le dialogue sectoriel et le dialogue général, mais aussi entre consultation et participation :

- la « **consultation** », ouverte en principe à toutes les organisations disposant d'une expertise dans un domaine donné ;
- la « **participation** », possibilité donnée à une organisation d'intervenir formellement et activement dans un processus collectif de détermination de la volonté, dans l'intérêt général de l'Union et de ses citoyens, **qui suppose une représentativité clairement établie**.

Le Comité économique et social européen a élaboré dans cette perspective, dans son avis du 20 mars 2002²⁴ sur le Livre blanc sur la gouvernance européenne, neuf critères de représentativité que devrait remplir une organisation européenne pour pouvoir être considérée comme représentative au titre de la « participation », et proposait de débattre de ces critères avec les institutions européennes et les organisations de la société civile :

- être dotée d'une structure durable au niveau européen ;
- avoir un accès direct à l'expertise de ses membres ;
- représenter des intérêts généraux, conformes aux intérêts de la société européenne ;
- être composée d'organisations qui, au niveau de leurs États-membres respectifs, sont considérées comme représentatives des intérêts qu'elles défendent ;
- avoir des organisations affiliées dans la grande majorité des États-membres ;
- prévoir une obligation de rendre compte (« *accountability* ») aux membres de l'organisation ;

²⁴ Avis sur « *La société civile organisée et la gouvernance européenne – contribution du Comité à l'élaboration du Livre blanc* », rapporté par Mme Anne-Marie Sigmund en avril 2001 (CESE 535/2001).

- disposer d'un mandat de représentation et d'action au niveau européen ;
- être indépendante et ne pas être soumise à des directives émanant d'intérêts extérieurs ;
- être transparente, en particulier pour ce qui concerne ses finances et ses processus décisionnels.

L'Union européenne a participé au financement de routes, de ponts et d'autres types d'infrastructures et a soutenu efficacement le développement du territoire. Qui sait que la France aura bénéficié entre 2000 et 2006 de près de 16 milliards d'euros pour co-financer de nouveaux projets en métropole et en Outre-mer. Nous avons eu le tort de ne pas mieux faire savoir, depuis cinquante ans, que l'Europe nous aide. Ce retard d'information sera dur à rattraper. Le Conseil encourage les autorités publiques à faire apposer des panneaux plus lisibles et plus visibles pour tous les projets bénéficiaires de financements européens. **La même attention doit être également portée à bâtir une démocratie européenne plus participative.** Pour que cela soit possible, **le dialogue civil doit être institutionnalisé et donc être inscrit dans un cadre officiel.** Comme pour le dialogue social, les partenaires doivent être identifiés et reconnus. **Des statuts européens pour les acteurs de ce dialogue civil européen (associations, mutuelles, organisations socio-professionnelles...) seraient de nature à favoriser la mise en place d'une cadre démocratique renouvelé.**

Le projet de traité constitutionnel, qui n'a pas été ratifié en France, prévoyait dans son article I-47 que « l'Union européenne reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'Union en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux ; elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie ». Il serait nécessaire que ce principe important puisse être concrétisé.

CHAPITRE II

LES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES RESTENT MODESTES DANS LES DOMAINES D'ACTION RELEVANT DIRECTEMENT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

I - LA DÉFINITION DE PRINCIPES COMMUNS

A - RAPPEL DES PRINCIPES PROPOSÉS

Le Livre blanc énonce divers principes en matière de communication : **droit à l'information** et à la **liberté d'expression** ; **inclusion**, c'est-à-dire le droit pour tous les citoyens d'avoir accès, dans leur propre langue, aux informations relatives aux questions d'intérêt public ; **diversité**, définie comme le devoir pour la politique de communication de l'Union de respecter l'ensemble des opinions exprimées au cours du débat public ; **participation**, c'est à dire le droit pour les citoyens d'exprimer leurs opinions, d'être entendus et d'avoir la possibilité de dialoguer avec les décideurs.

La Commission européenne propose leur insertion dans un code de conduite européen sur la communication, que l'ensemble des acteurs européens et nationaux s'engagerait à respecter sur une base volontaire.

Pour le Conseil économique et social, l'élaboration d'un code de conduite de ce type, sous réserve qu'il soit validé par les organes communautaires compétents, et, notamment, par le Comité économique et social européen, pourrait présenter certains avantages : notamment, il pourrait préciser les règles à respecter pour la Commission lors des consultations publiques qu'elle lance, ainsi que l'utilisation qui sera faite des opinions exprimées par les citoyens et organisations ayant participé à ces consultations. Pour autant, notre assemblée tient à souligner les limites inhérentes à cette initiative.

B - DES DIFFICULTÉS À SURMONTER

Des références à certains de ces principes figurent déjà, comme le note du reste le Livre blanc, dans d'autres documents européens, de valeur supérieure à ce code de conduite. L'élaboration de celui-ci permet néanmoins de les réaffirmer : c'est en particulier le cas du droit à l'information et à la liberté d'expression, qui sont mentionnés dans le traité sur l'Union européenne et dans l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux.

Ainsi, mettre en avant, au nom de l'inclusion, la diversité linguistique et la possibilité pour les citoyens d'avoir accès, dans leur propre langue, aux informations d'intérêt public est positif ; dans les faits, en effet, l'anglais prédomine dans les réunions de travail et les appels d'offre, et les documents communautaires ne sont très souvent disponibles dans les autres langues de l'Union qu'avec retard, y compris s'agissant du français ou de l'allemand, ce qui

laisse augurer de la situation pour d'autres langues. Pourtant, **le maintien d'un équilibre entre les différentes langues de l'Union est souhaitable.**

Au problème des langues s'ajoute celui du langage utilisé, dont le degré de technicité et de complexité, joint au recours à des dénominations mal connues du grand public, rend souvent difficile la compréhension des lois et des textes communautaires à un non spécialiste. M. Michel Herbillon, lors de son audition par la délégation²⁵, notait ainsi, à titre d'exemple, que très peu de Français savent encore aujourd'hui ce que recouvrent exactement les concepts de « Stratégie de Lisbonne » ou de « Processus de Bologne ».

Quant à l'inclusion, la participation aux consultations lancées par la Commission d'un grand nombre de personnes, d'associations et d'organisations représentatives issus de pays et d'horizon différents, et notamment celle des conseils économiques et sociaux nationaux, dont les travaux synthétisent les positions majoritaires élaborées et adoptées par une pluralité d'organisations issues de la société civile, représente à cet égard un enjeu majeur.

II - LA COLLABORATION AVEC LES MÉDIAS

A - ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE : UNE INFORMATION SUR L'UNION QUI RESTE INSUFFISANTE DANS LES MÉDIAS, NOTAMMENT À LA TÉLÉVISION

Comme le note M. Michel Herbillon dans son rapport déjà cité, le traitement des questions européennes dans les médias a tendu à s'améliorer depuis quelques années, en particulier dans la presse écrite nationale. La situation est plus inégale dans la presse régionale ou la radio, même si des titres régionaux comme « *Ouest France* » contribuent positivement à l'information des citoyens sur les enjeux européens. La question se pose *a fortiori* pour la télévision²⁶, média le plus populaire, même si France 3, Arte et Euronews consacrent un certain nombre d'émissions à des thématiques européennes. Progresse dans les rédactions et les journaux l'analyse comparative (« *benchmarking* ») des réponses apportées par d'autres États-membres aux problèmes contemporains ; un certain intérêt semble se faire jour dans notre pays pour les résultats des élections nationales dans les grands pays européens (Allemagne, Italie, Grande-Bretagne, notamment). Mais cette couverture reste dans l'ensemble relativement faible.

Cette situation résulte d'un ensemble de facteurs : les rédacteurs en chef de la plupart des médias considèrent semble-t-il que l'Union intéresse peu leur public, qui la juge lointaine et complexe. Le manque d'images diffusables constitue une autre difficulté ; la barrière de la langue et la relative complexité des sujets européens nuisent également à la présence de l'Europe à la télévision, voire à la radio.

²⁵ Audition de M. Michel Herbillon, le 4 avril 2008.

²⁶ Le rapport déjà cité « *La fracture européenne (...)* », de M. Michel Herbillon, publié en juin 2005, en offre dans son chapitre V une analyse plus complète qu'il n'est possible de le faire dans cette communication.

Le fait que le traitement des sujets européens relève très généralement, dans les médias, du service diplomatique, constitue une indication significative à cet égard : la politique européenne est perçue comme un élément de politique étrangère, alors que l'importance croissante des décisions prises par l'Union dans des domaines qui concernent la population française dans sa vie quotidienne rendrait plus logique sa couverture par les services thématiques des rédactions (économique, social, environnement...) selon la nature des sujets traités.

La campagne référendaire sur le projet de traité constitutionnel a constitué à cet égard une exception, montrant que des sujets européens pouvaient intéresser les Français, mais, sitôt les résultats du référendum connus, l'intérêt est retombé. Un récent sondage Eurobaromètre, réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population française, montrait que 36 % seulement des personnes sondées s'estimaient bien informées sur l'Union européenne, 80 % des sondés soulignant que les médias, notamment, devraient parler plus de l'Union, et une part significative d'entre eux (54 %) estimant que l'une des formes de ce débat devraient être les émissions télévisées.

B - DES PISTES POUR UNE AMÉLIORATION

Des efforts sont donc nécessaires pour mieux informer l'ensemble des Français sur l'Union, d'autant que le système de formation, autre médiateur important, touche surtout la partie la plus jeune de la population. Si les médias, dans la durée, traitaient davantage de sujets européens, non seulement dans le cadre d'émissions exceptionnelles, mais aussi à travers l'actualité quotidienne, en montrant, outre la dimension nationale, les aspects européens des sujets traités, ils contribueraient à ouvrir leur public à des questions auxquelles il n'a pas l'habitude de s'intéresser.

Cela suppose un ensemble d'évolutions, dont une partie seulement relève des institutions communautaires.

La fourniture par celles-ci aux médias, proposées par le Livre blanc, d'informations et de données européennes d'actualité, à l'image de la lettre hebdomadaire d'actualité élaborée et diffusée à leur intention par les services de la Commission, pourrait y contribuer. Le rapport du Parlement européen sur « *La mise en œuvre de la stratégie d'information et de communication de l'Union européenne* », rapporté par M. Luis Francisco, insistait à cet égard sur la nécessité pour les institutions européennes « *d'améliorer leurs communiqués de presse ainsi que l'ensemble des informations destinées à la presse, afin de faciliter la tâche de tous les professionnels dont le travail consiste à suivre de près les informations émanant de Bruxelles* ».

Si des actions de sensibilisation aux Technologies de l'information et de la communication (TIC) ne peuvent être qu'encouragées par le Conseil économique et social, le développement de l'information via Internet ne doit pas être exclusivement privilégié comme vecteur de la communication de l'Union : **il apparaît en effet tout aussi nécessaire de développer l'information par écrit, notamment par la fourniture de dossiers thématiques aux journaux de large diffusion.**

La modernisation d'Europe by Satellite (EBS) et la fourniture par ce biais d'images de qualité pourraient aller dans le même sens, en jouant le rôle de banque d'images mutualisée pour alimenter les chaînes télévisées des différents États-membres qui souhaiteraient y recourir. La proposition formulée par le Livre blanc²⁷ d'un examen par les institutions de l'Union, avec un large éventail d'acteurs du secteur des médias, de la manière dont pourrait être améliorée la fourniture aux différents types de médias des données qui les intéressent, pourrait également s'avérer positive à cet égard.

Le traitement des affaires européennes devrait être inscrit parmi les obligations du service public audiovisuel. Un renforcement de la formation des journalistes sur l'Europe serait pas ailleurs souhaitable. Il passerait notamment par une ouverture plus grande des écoles de journalisme à cette dimension, dans la formation qu'elles délivrent comme dans les stages effectués par leurs élèves.

Comme le proposait le rapport Herbillon, le développement d'Euronews pourrait être assuré, au regard de sa mission de service public européen, en lui permettant d'accéder à la Télévision numérique terrestre (TNT) ; en attendant que cette possibilité lui soit reconnue, Euronews pourrait être un fournisseur de programmes d'information européenne pour les chaînes de télévision publiques²⁸.

La mutualisation entre les différentes chaînes télévisées du service public d'un réseau de correspondants installés dans certaines capitales européennes pourrait être mise en œuvre de manière à couvrir les grandes zones géographiques de l'Union. Cela leur permettrait de disposer d'un système de « vigie » capable de jouer un rôle d'alerte quand un sujet européen important se profile.

La collaboration entre journaux régionaux des différents États-membres devrait de même être favorisée, afin que leurs lecteurs puissent prendre conscience des réalités des autres pays européens, et suivre leur actualité.

L'Union européenne devrait aussi être promue sous une forme plus ludique, à travers des émissions historiques (fictions, débats), des documentaires mettant en valeur le patrimoine européen, des jeux télévisés, des fictions ou des émissions de divertissement : le film « *L'Auberge espagnole* » de Cédric Klapisch, à titre d'exemple, a fait davantage pour populariser le programme Erasmus que n'importe quelle brochure officielle et, comme le soulignait M. Jean-Michel Blier au cours de son audition par la délégation²⁹, l'une des voies à privilégier pour que le public s'intéresse à l'Europe est de partir de ses préoccupations quotidiennes. Le rapport du Parlement européen sur « *La mise en œuvre de la stratégie d'information et de communication de l'Union européenne* », rapporté par M. Luis Francisco Herrero, proposait à cet égard que les institutions européennes concluent des accords avec des sociétés de production de programmes audiovisuels, capables

²⁷ « Livre blanc sur une politique de communication européenne », présenté par la Commission, p. 10.

²⁸ *Ibid.*, pp. 217 et 218.

²⁹ Audition de M. Jean-Michel Blier par la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social, le 21 avril 2006.

de concevoir des séries télévisées, des concours, des films, des reportages et *« tous programmes à la fois attractifs et de qualité qui, en reflétant les goûts du public, pourraient transmettre les idées et les valeurs de l'Europe »*.

En ce qui concerne la télévision, des initiatives devraient de même être prises pour la co-réalisation, avec la participation des organisations représentatives des travailleurs, des employeurs et d'autres composantes de la société civile organisée, d'émissions mettant en évidence l'implication de l'Europe dans la vie quotidienne. Car, si l'on veut que chaque citoyen des vingt-cinq États-membres devienne citoyen européen, il faut lui fournir des éléments de connaissance et d'appréciation à partir des retombées des décisions européennes sur ses conditions de vie.

III - LA COMPRÉHENSION DE L'OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE

A - COMPRENDRE L'OPINION PUBLIQUE, UN ENJEU MAJEUR

La Commission européenne souligne dans son Livre blanc la nécessité que les responsables politiques soient en mesure de connaître l'état de l'opinion publique et de l'analyser.

Il apparaît effectivement essentiel, dans un système démocratique, de connaître la réalité de ce que pensent les destinataires finaux des politiques, afin de tenir compte de leurs vœux pour orienter celles-ci conformément à l'intérêt général européen.

Cette démarche est particulièrement nécessaire et complexe dans un ensemble comme l'Union européenne, qui regroupe des nationalités multiples, aux cultures et aux sensibilités très diverses. L'importance de cet enjeu est également renforcée dans une période de progression de l'individualisme et de moindre participation des citoyens aux structures politiques traditionnelles (adhésion à un parti, vote lors des élections).

Si le Conseil économique et social partage à cet égard le constat posé par la Commission, les propositions formulées pour y répondre ne semblent pas à la hauteur des enjeux.

B - DES PROPOSITIONS VISANT À SONDER LES CITOYENS

Dans son *« Plan D comme Démocratie, Dialogue, Débat »*³⁰, la Commission européenne note que des panels de citoyens européens ont été créés au niveau local dans certains États-membres et ont bien souvent été associés au processus décisionnel sur le plan régional. Elle indique alors qu'elle *« s'efforcera de soutenir les initiatives de panels de citoyens européens tendant à réunir, chaque fois que possible, un échantillon représentatif de citoyens de différentes régions européennes pour débattre de la politique à appliquer dans des domaines spécifiques »*, afin de venir le cas échéant alimenter les débats sur l'Europe³¹.

³⁰ Communication *« Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Plan D comme Démocratie, Dialogue, Débat »*, (COM 2005)494 final p. 9.

³¹ *Ibid.*, p. 9.

Dans le Livre blanc, la Commission envisage par ailleurs la création d'un nouveau réseau d'experts nationaux, et/ou d'un Observatoire supplémentaire. Notre assemblée s'interroge toutefois sur l'utilité réelle, par rapport au système actuel des sondages Eurobaromètres, de ces deux éléments, qui viendraient s'ajouter au dispositif existant, la multiplication des sondages ou l'augmentation des moyens affectés à leur analyse ne lui semblant pas la clé d'une amélioration véritable de la communication européenne.

Au cours de son audition par la délégation, M. Stephen Boucher, secrétaire général de l'association « Notre Europe »³², évoquait les techniques dites de « délibération inclusive » et soulignait le caractère théorique de l'opposition traditionnelle entre démocraties directe, représentative et participative. Il notait que la « délibération inclusive », qui constitue l'une des modalités pratiques de la démocratie participative, doit :

- permettre un « échange de raisons » (principe d'argumentation), ce qui suppose des procédures organisées et une phase d'information équilibrée pour permettre aux citoyens de se forger une opinion propre ;
- être ouverte à un nombre important de citoyens (principe d'inclusion) en évitant de limiter la discussion à un petit cercle d'initiés ;
- assurer la transparence par rapport à l'extérieur des échanges intervenus.

Il préconisait l'organisation au niveau européen de sondages délibératifs faisant appel à une méthodologie rigoureuse.

Ce type d'instruments pourrait, sur le plan qualitatif, constituer un élément d'amélioration par rapport aux méthodes de sondages habituelles et contribuer à faire émerger des solutions alternatives, ainsi qu'à aider les instances européennes à analyser la perception par l'opinion des mesures qu'elles envisagent et l'efficacité de leur politique d'information.

C - DES PROPOSITIONS POUR ASSOCIER LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le Livre blanc envisage d'organiser, à l'issue de chaque sondage Eurobaromètres, des débats publics entre institutions communautaires et organisations de la société civile, ce qui pose, au niveau européen, la question de la nature et de la représentativité des organisations choisies.

Le Conseil économique et social tient à cet égard à rappeler la réflexion qu'il a conduite en juin 2002, dans le cadre d'une contribution au débat intitulée « *De la représentation institutionnelle de la société civile* », sur la place et le rôle revenant aux corps intermédiaires et à la société civile organisée³³.

³² M. Stephen Boucher est l'auteur du *Policy Paper « Démocratiser la démocratie européenne : quelles voies pour une démocratie inclusive et transnationale de qualité ? »*, n° 17, groupement d'études et de recherche « Notre Europe » (29 novembre 2005).

³³ Contribution au débat intitulée « *De la représentation institutionnelle de la société civile* », adoptée par le Bureau du Conseil économique et social le 14 mai 2002.

Cette contribution notait que la société civile organisée recouvre l'ensemble des entités constituées sur une base volontaire exprimant la volonté des citoyens de se rassembler autour de valeurs propres ou d'intérêts et de s'organiser ou d'agir en vue d'un but commun. Elle se distingue de l'opinion publique, car elle implique initiative, engagement et responsabilité de la part des individus et des groupes qui la constituent.

Elle suppose une certaine pérennité, ce qui la distingue de mouvements plus spontanés et informels, apparus à un moment pour regrouper des individus liés par un centre d'intérêt commun ou exprimant des revendications protestataires ; ces regroupements font partie de la société civile, mais par leur nature même, par leur manque de structures sur le plan juridique, leur pérennité n'est pas assurée, et certains intègrent progressivement la sphère de la société civile organisée, tandis que d'autres restent en dehors, alimentant par leurs travaux les débats des institutions qui la représentent, ou disparaissent.

Étaient également soulignés les quatre rôles qui peuvent incomber aux organisations de la société civile vis-à-vis des pouvoirs publics dans le fonctionnement démocratique :

- un **rôle de représentation**, qui permet, si le mode de représentation de la société civile est adéquat, d'éclairer les forces politiques et l'opinion publique sur l'état des différentes dynamiques en action dans la société, et ce, de manière plus exhaustive et fidèle que les sondages, qui reflètent des prises de position souvent fragiles et éphémères ;
- un **rôle de veille**, d'anticipation, d'alerte, pour faire émerger les attentes des citoyens, que les décideurs politiques ou administratifs ne perçoivent pas nécessairement assez, participant ainsi d'une démultiplication des niveaux de représentation qui permet de mieux irriguer la pratique démocratique ;
- un **rôle d'expertise**, les compétences et l'expérience de ces acteurs proches du terrain pouvant permettre, dans une société de plus en plus complexe et technique, d'apporter un plus dans l'élaboration des décisions et dans l'évaluation des politiques ;
- un **rôle de relais et de pédagogie collective** entre le citoyen et l'acteur économique et social, d'une part, et le pouvoir politique, de l'autre, en favorisant la compréhension des décisions par l'opinion.

Ces apports ne retirent rien à la légitimité ni au rôle des organes politiques aux niveaux national et européen, à qui doit revenir la décision finale, mais contribuent au contraire à la pertinence des politiques qu'ils conduisent.

Ce document du Conseil économique et social soulignait aussi la contribution croissante que la société civile pouvait apporter au plan européen : *« Pour la modernisation du fonctionnement de l'Union européenne, à qui l'on reproche généralement un déficit démocratique et une insuffisante proximité du citoyen, le rôle de la société civile ne devrait pas être moins important que celui qui est le sien au niveau national. Au moment où*

l'intégration européenne requiert un soutien, voire un engagement croissant des citoyens (...), il faudra sans doute faire preuve de créativité dans la réflexion institutionnelle afin de trouver les moyens appropriés pour mieux associer la société civile à un processus de décision déjà complexe. C'est d'autant plus difficile qu'en dehors des organisations syndicales d'employeurs et de salariés, il y a peu d'entités représentatives de la société civile à l'échelle européenne, en dépit d'un début de structuration du monde associatif dans le cadre européen³⁴ ».

Ces efforts de structuration se sont poursuivis et affirmés depuis 2002. Ils doivent continuer, afin de permettre à la société civile organisée de refléter toujours plus complètement et fidèlement la diversité de la société et de ses composantes.

La saisine du Conseil économique et social par le gouvernement français de manière plus fréquente, voire plus systématique, sur les questions européennes, est un élément essentiel. Le rôle des conseils économiques et sociaux nationaux devrait s'enrichir, en liaison avec le Comité économique et social européen. Celui-ci, en vertu du traité de Rome, est construit sur un dispositif de consultation obligatoire par la Commission sur un très large domaine de compétences.

³⁴ Contribution au débat intitulée « *De la représentation institutionnelle de la société civile* », adoptée par le Bureau du Conseil économique et social le 14 mai 2002.

CHAPITRE III

L'IMPLICATION DES CITOYENS ET LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE PUBLIC EUROPÉEN DOIVENT ÊTRE CONFORTÉES

I - LES ACTIONS VISANT À IMPLIQUER LES CITOYENS

A - UN ENJEU PARTICULIÈREMENT IMPORTANT

Le Livre blanc consacre deux pages à l'implication des citoyens, enjeu qui apparaît particulièrement important dans le contexte européen actuel.

Des objectifs ambitieux sont, à juste titre, affichés à cet égard :

- « *La politique de communication de l'Union doit être axée sur les besoins des citoyens* »,
- « *sa priorité (...) doit être de permettre au plus grand nombre d'accéder à l'information et de faire entendre leur voix* » ;
- « *il n'y a pas de démocratie saine sans une bonne communication à double sens entre les citoyens et les institutions publiques* ».

Est mentionnée parmi les objectifs la proposition de Programme « Citoyens pour l'Europe » et évoquée l'aide qui pourrait être apportée dans ce cadre aux organisations de la société civile pour mener des projets transnationaux visant à promouvoir la citoyenneté active et à organiser des débats publics sur l'Europe.

Mais rien n'en est dit dans les propositions concrètes formulées par le Livre blanc sur le rôle que ces organisations pourraient jouer à cet égard et les modalités de cette aide.

B - DES MESURES QUI DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES

Les propositions du Livre blanc mettent surtout l'accent sur la technologie, à travers la création d'espaces communs virtuels, ainsi que sur la collaboration entre institutions, sans doute parce qu'une partie des mesures en cause relève des États-membres, et non des instances communautaires. Pour le Conseil économique et social, il apparaît alors nécessaire de les renforcer.

1. Les mesures concernant l'éducation et la jeunesse

Le Livre blanc met l'accent sur le renforcement de la dimension européenne de l'éducation civique, et sur une mise en réseau des professeurs enseignant cette matière dans les différents États-membres pour favoriser l'échange de bonnes pratiques. Il propose par ailleurs de relier numériquement toutes les bibliothèques européennes pour qu'elle puissent servir de centres d'information et de formation, en facilitant le libre accès aux technologies de l'information et aux informations utiles.

Ces trois éléments apparaissent intéressants, mais insuffisants au regard de la nécessité de renforcer l'éducation de base sur les questions européennes à l'école, prioritaire pour développer l'information des Français sur l'Europe, car il permet d'impliquer toute une génération, alors qu'une partie importante de la population européenne et française ne se rend jamais dans une bibliothèque ni sur Internet.

Dans son avis « *Favoriser la réussite scolaire* », rapporté par Mme Claude Azéma en 2002, notre assemblée préconisait ainsi de « **renforcer la place de la dimension européenne dans les contenus d'enseignement** », et souhaitait qu'elle soit **mieux intégrée aux programmes de formation initiale**. Elle notait que « *à terme, des efforts devront aussi être menés pour encourager au rapprochement des contenus d'enseignement dispensés dans les différents pays de l'Union, ainsi qu'à la reconnaissance mutuelle des diplômes* ».

Elle soulignait par ailleurs que « ***l'enseignement précoce des langues étrangères doit concerner tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale ou leur lieu d'habitation*** » et encourageait « le ministère de l'Éducation nationale à poursuivre l'action volontariste qu'il a engagée (apprentissage d'une langue européenne dès le primaire, apprentissage ultérieur d'une deuxième langue étrangère en sixième...) à condition qu'il s'en donne les moyens effectifs ». Elle notait enfin que, si le Conseil de Barcelone, en mars 2002, a fixé pour objectif la connaissance de la langue maternelle plus deux langues, « *la volonté d'enseigner une deuxième langue vivante dès le primaire ne pourra être réellement mise en œuvre que si les enseignants reçoivent une formation spécifique* »³⁵.

Les notions de base sur les institutions et la culture européenne devraient être incluses dans le « socle commun des connaissances » au primaire et au collège, mais **dans le cadre d'une approche transversale** et non pas comme une matière d'enseignement distincte.

Les questions européennes devraient de même être introduites dans la formation des enseignants au sein des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) et **tout futur enseignant ou tout cadre de l'éducation devrait faire au minimum un séjour dans un autre État membre** pour voir comment y fonctionne les établissements scolaires et comment sa matière y est enseignée.

Les **jumelages entre écoles des différents États-membres devraient de même être favorisée, à tous les niveaux d'établissements**, y compris le primaire, notamment par voie électronique, pour habituer les élèves, dès le plus jeune âge, à nouer des relations avec des enfants d'autres pays européens, et à se familiariser avec leur culture et, plus tard, leur langue. Le site Internet www.europschool.net, permettant les échanges électroniques des enseignants et des élèves de classes maternelles, constitue à cet égard un outil intéressant.

³⁵ Avis du Conseil économique et social « *Favoriser la réussite scolaire* », rapporté par Mme Claude Azéma, p. 11 (2002).

2. La création de nouveaux espaces de rencontres

Le Livre blanc souligne à juste raison³⁶ l'importance déterminante des contacts directs entre les citoyens de l'Union européenne, et propose dans le cadre du point « *Comment établir le contact avec le citoyen* » de créer de nouveaux espaces de rencontre pour les Européens, destinés à accueillir des événements culturels et politiques liés à l'Europe.

Les lieux existants en France qui permettent de s'informer, d'être consultés et/ou d'organiser des débats sur l'Europe, tels Sources d'Europe, les Maisons de l'Europe, le réseau Europe direct pour le grand public ou les Euro Info Centres pour les entreprises, par exemple, souffrent d'une notoriété relativement faible³⁷, malgré des efforts pour les répertorier.

Au cours de son audition par la délégation, Mme Babette Nieder notait alors que, plutôt que d'accroître le nombre des antennes locales du réseau Europe direct, où les jeunes, en particulier, se rendent peu, **mieux vaudrait déterminer, avec le soutien de structures de terrain, les endroits où ils se rendent spontanément dans chaque État membre, et faire, de ces espaces existants de rencontres, des points d'information sur l'Europe, mais aussi des lieux de vie et de débats « européens et labellisés »**. Des événements sur l'Europe pourraient de même être créés avec la participation des acteurs qui conduisent déjà sur le terrain des actions d'information sur l'Europe, et notamment ceux issus du monde du travail ou les associations³⁸.

Ces lieux ne devraient pas être dédiés à un seul type de public, afin de faciliter les échanges entre citoyens de tous âges et issus d'organisations différentes. L'Europe constitue en effet une occasion privilégiée de faire se rencontrer des personnes de pays, de groupes sociaux et d'horizons divers, les codes culturels propres à chaque pays ne jouant pas de la même manière entre personnes de nationalités différentes.

3. Une meilleure accessibilité des institutions européennes

L'amélioration et l'extension des **programmes de visite** des institutions et organes de l'Union proposées par le Livre blanc constituerait une innovation positive. **Elle devrait permettre aux visiteurs, outre le visionnage de films documentaires présentant les institutions de l'Union, de rencontrer des responsables européens**, et notamment, s'agissant du Parlement européen, d'eurodéputés. Combiné à la régionalisation du mode de scrutin en vigueur depuis les élections européennes de juin 2004, cela pourrait en effet contribuer à favoriser un certain rapprochement entre les députés européens et leurs électeurs, et constituerait par ailleurs une sorte de reconnaissance pour les bénévoles, souvent enseignants, qui accompagnent des groupes d'élèves visiter les institutions européennes.

³⁶ « Livre blanc sur une politique de communication européenne », p. 7.

³⁷ « Plan 3 D, rapport du groupe Monde du travail ».

³⁸ *Ibid.*

L'objectif fixé par le « Plan D », en octobre 2005, d'accroître le nombre des **déplacements sur le terrain des Commissaires européens**³⁹, qui participe de la même logique, paraît à cet égard utile. Cela contribue à donner un « visage » à l'Europe, en le reliant le cas échéant à des projets dont le financement a été pour partie communautaire, à l'image du déplacement effectué au Havre par M. Jacques Barrot, Commissaire européen au Transport, à l'occasion de l'inauguration du Havre Port 2000. Trop souvent en effet, la participation financière de l'Union à des programmes et à des équipements qui intéressent la population dans sa vie quotidienne n'est pas assez apparente ni valorisée, peut-être parce que l'administration nationale et les élus locaux préfèrent centrer l'attention sur l'apport de leurs niveaux respectifs.

La proposition de compléter les sites web de l'Union, tel Europe direct, par des forums en ligne fonctionnant comme des « lieux de réunions » directs peut également en constituer un élément, mais il convient de ne pas surestimer la portée réelle d'une telle mesure : la part des citoyens de l'Union qui utilisent ce type de services est très limitée, et elle est principalement composée de personnes déjà bien informées sur l'Europe. Le Conseil économique et social tient à cet égard à rappeler que **l'objectif** des mesures envisagées dans le cadre de ce Livre blanc sur une politique de communication européenne lui semble moins de fournir des services supplémentaires à une minorité déjà initiée sur les affaires européennes, que de **toucher véritablement le plus grand nombre**.

C - DES MESURES QUI DOIVENT ÊTRE COMPLÉTÉES

Le développement des rencontres interpersonnelles entre citoyens des différents États-membres de l'Union constitue pour notre assemblée un moyen privilégié pour favoriser la diffusion d'une information vivante et sensible sur l'Europe, et favoriser la création d'un sentiment d'appartenance européenne chez le nombre le plus élevé possible de citoyens. Divers instruments doivent, pour le Conseil économique et social, être utilisés et développés à cette fin.

1. Favoriser la mobilité des jeunes en Europe

Le **Programme Erasmus** a joué un rôle majeur pour développer une culture européenne chez les dizaines de milliers d'étudiants qui en ont bénéficié ; **il devrait être étendu à de nouvelles catégories de jeunes, et notamment aux apprentis, et des programmes du même type conçus pour les travailleurs**, avec de véritables moyens de vie permettant la poursuite d'études ou une aide au logement⁴⁰. Parmi les programmes communautaires, le **Programme jeunesse**, qui organise en dehors des structures d'enseignement et de formation des échanges de jeunes Européens de 15 à 25 ans, constitue un autre support intéressant, mais pas nécessairement assez connu et utilisé sur le terrain. La mise en place d'un pôle Europe dans les universités pourrait permettre de mutualiser les expériences, tandis que l'apprentissage des langues devrait être conçu non

³⁹ Mme de Richemont, Chef de représentation adjoint de la Représentation permanente en France de la Commission européenne, estimait à 200 environ par an le nombre des déplacements des Commissaires en France.

⁴⁰ « Plan 3 D, groupe Monde du travail ».

seulement comme un véhicule technique mais comme un accès à d'autres cultures européennes.

La création d'un Office européen de la jeunesse, sur le modèle de l'Office franco-allemand de la jeunesse, disposant d'antennes territoriales, pourrait de même permettre de fédérer les actions engagées dans le cadre du programme Jeunesse de la Commission européenne, de leur donner davantage de visibilité et de servir de « guichet unique » pour l'accès à ces programmes⁴¹.

Le service volontaire européen constitue une occasion privilégiée de rencontres entre les peuples, non seulement pour les volontaires, mais aussi pour ceux qui les côtoient, et voient ainsi parfois pour la première fois un étranger ; le projet du service civique obligatoire, qui devrait pouvoir s'articuler avec lui, et dont une partie devrait pouvoir se faire dans un autre État membre, constitue à cet égard une initiative intéressante pour favoriser une meilleure connaissance mutuelle.

2. Favoriser les contacts entre Européens autour de projets

L'une des manières privilégiées de rapprocher des citoyens européens venus de différents pays pourrait consister à les **unir autour de projets communs**. Il convient pour ce faire de **s'appuyer sur les organisations existantes (professionnelles, syndicales, associatives) qui conduisent déjà des projets concrets sur le terrain**.

Plutôt que de créer de nouveaux espaces de rencontres, il conviendrait tout simplement d'accompagner les efforts de ceux qui, depuis longtemps déjà, favorisent les rencontres, les échanges et les débats, permettant ainsi à des millions de citoyens de se sentir impliqués dans une construction européenne au sein de laquelle la diversité serait un atout et non un obstacle, ainsi que de se forger une culture politique européenne.

Faciliter ces initiatives supposerait notamment de doter les organisations qui œuvrent dans un cadre transnational de statuts européens. Le Comité économique et social européen lui-même, dans un avis du 14 décembre 2005⁴², déclare « *qu'il serait souhaitable de poursuivre les travaux, malheureusement interrompus, sur l'adoption des statuts de l'association européenne et de la mutualité européenne* ».

Dans un autre avis du 14 février 2006⁴³, le CESE réitère sa conviction que le statut de l'association européenne « *est un instrument essentiel à l'affirmation du droit d'association en tant que liberté fondamentale consacrée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union et expression de la citoyenneté européenne* »

⁴¹ Rapport « *La fracture européenne après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe* », présenté par M. Herbillon, p. 213.

⁴² Avis du Comité économique et social européen sur la « *Proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique 'Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme', pour la période 2007-2013 – Programme général 'Sécurité et protection des libertés'* », rapporté par M. Cabra de Luna (CESE 1496/2005).

⁴³ Avis du Comité économique et social européen sur « *La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil* », rapporté par M. Jan Olsson (CESE 240/2006).

et « estime en outre que les principes énoncés à l'article I-47 du traité constitutionnel devraient constituer une incitation à rouvrir le dossier ». En conséquence, « le CESE plaide à nouveau pour la création d'un statut européen des associations transnationales, par analogie avec le statut des partis politiques européens qui est entré en vigueur en novembre 2003 ».

Si l'on veut que la dimension européenne soit prise au sérieux, il conviendrait de reconnaître, au niveau européen, une réalité que tous les États-membres reconnaissent déjà au niveau national, à savoir un outil permettant aux citoyens de faire de la liberté d'association une réalité. De plus, il paraît surprenant que les seules formes juridiques offertes aux associations qui opèrent au niveau européen soient des statuts nationaux.

Par ailleurs, le **soutien** apporté aux **organisations souhaitant mutualiser des préoccupations sectorielles au sein de collectifs et de réseaux européens serait judicieux**. Ce soutien communautaire contribuerait à la prise de conscience de la nécessité de ne pas rester confiné dans le cadre franco-français mais permettrait surtout la confrontation des cultures et des idées, propre à faire émerger une identité européenne. Aujourd'hui, une organisation nationale voulant s'impliquer au niveau européen doit le faire par ses propres moyens et sur ses fonds propres.

L'accès aux aides communautaires devrait plus généralement être facilité. La difficulté d'accès à l'information, la complexité du montage des dossiers, les règles budgétaires draconiennes, la lenteur des réponses apportées sont des obstacles à lever si l'on veut vivifier, sur le terrain, les initiatives portées par les citoyens européens eux-mêmes. Les organisations syndicales, par exemple, rencontrent des difficultés croissantes pour obtenir des co-financements communautaires pour les actions de formation aux questions européennes qu'elles organisent à l'intention de leurs cadres et de leurs militants : ces difficultés tiennent aux exigences administratives imposées par les services financiers de la Commission européenne, qui tendent à rejeter les « petits projets » en raison de leur coûts de gestion pour elle, ainsi qu'à la priorité désormais accordée par celle-ci aux candidatures fondées sur des partenariats transnationaux regroupant des organisations d'au moins trois pays éligibles, ce qui complique le montage des projets et majore leur coût. Il est en effet temps, pour notre assemblée, que l'Union assume le coût d'une Europe citoyenne.

3. Recourir aux symboles pour promouvoir l'esprit européen

L'organisation, à l'occasion de la semaine du 9 mai, de jeux européens du sport scolaire, réservés aux collégiens des différents États-membres, proposée par le rapport Herbillon, pourrait y contribuer, en promouvant l'esprit européen à travers les valeurs du sport et de la jeunesse.

Le drapeau européen pourrait être hissé, en même temps que le drapeau national, en cas de victoire d'un ressortissant européen lors d'une compétition sportive internationale, et le drapeau européen figurer sur les maillots des sportifs, au même titre que le drapeau national. De même, le double pavoisement des édifices publics devrait être systématisé, y compris lors des journées de commémoration.

Davantage de visibilité devrait être conférée à la journée de l'Europe du 9 mai, en lui donnant un caractère plus festif et populaire, en mettant en valeur la culture des autres États-membres (fête du cinéma européen, etc.).

II - LA VOLONTÉ D'UNE ACTION PARTENARIALE

Si le point du Livre blanc « *Agir ensemble* » témoigne de la volonté d'une meilleure coordination entre les divers acteurs européens et institutions communautaires, mais aussi d'associer les États-membres, les niveaux régional et local, les partis politiques ainsi que les organisations de la société civile, la tonalité d'ensemble reste inter-institutionnelle.

Une plus grande décentralisation de l'information et une meilleure implication des acteurs de tous niveaux dans l'information et la communication sur les questions européennes constituent pourtant un **enjeu essentiel** : prétendre communiquer, depuis Bruxelles, à l'intention de 450 millions d'Européens aux langues et aux cultures extrêmement diverses, constituerait en effet, de la part des institutions communautaires, un simple non-sens.

A - AMÉLIORER LA COORDINATION ET LA DÉCENTRALISATION AUX DIFFÉRENTS ÉCHELONS TERRITORIAUX

1. Améliorer la coordination à l'échelon européen

Le Livre blanc note à juste titre la nécessité d'une approche mieux coordonnée et davantage axée sur les citoyens⁴⁴. Cette coordination renforcée paraît tout d'abord souhaitable entre les différentes directions générales de la Commission ; la diversité des initiatives qu'elles conduisent les rendent en effet peu lisibles pour des acteurs extérieurs, qui peinent fréquemment à se retrouver parmi les nombreux services supposés les informer. Tenir informée la Représentation de la Commission dans chaque État membre des initiatives émanant des unités responsables de la communication dans les directions générales de la Commission en constituerait un élément⁴⁵.

Pour le Conseil économique et social, la mise en place par la Commission et le Conseil européens d'un agenda politique centré sur les principales priorités retenues par l'Union est par ailleurs indispensable, afin que ces priorités apparaissent clairement aux citoyens des différents États-membres et qu'elles puissent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation réguliers.

⁴⁴ « Livre blanc sur une politique de communication européenne », p. 13.

⁴⁵ « À l'écoute des Français », rapport de synthèse du Cercle de réflexion sur la communication européenne, p. 15.

Il conviendrait aussi de promouvoir l'utilisation d'un langage simple et compréhensible et d'assurer la disponibilité de l'ensemble des documents communautaires dans les différentes langues de l'Union⁴⁶, car beaucoup de documents européens sont aujourd'hui très difficilement accessibles, et les centres d'information existants ont souvent du mal à s'en procurer en quantité suffisante.

Mettre l'accent sur le rôle de l'Union en tant qu'entité agissante face aux autres ensembles géopolitiques, mais aussi sur ses réalisations concrètes répondant aux attentes des citoyens, plutôt que sur les aspects institutionnels et techniques habituellement mis en avant par la communication européenne, contribuerait également à favoriser l'apparition d'un sentiment européen. Un répertoire des principales réalisations de l'Union dans notre pays et des moyens qu'elle y a affectés devrait être établi par la Commission, ces données étant mises à la disposition des médiateurs qui le souhaitent pour qu'ils puissent y puiser les informations nécessaires⁴⁷.

2. Un renforcement du débat européen à l'échelon national

Le Livre blanc souligne à juste titre le rôle majeur des États-membres et de la qualité du débat national pour améliorer l'information et la communication sur les questions européennes, la construction européenne n'ayant nullement pour corollaire le dépérissement de l'État ou de la collectivité nationale.

Une meilleure coordination de l'information européenne serait ainsi nécessaire en France. Elle supposerait notamment, pour le Conseil économique et social, le **rattachement direct au Premier ministre du ministère des Affaires européennes**. Le caractère nécessairement interministériel des affaires européennes au regard de la diversité des compétences de l'Union, et le fait que l'Europe ne relève pas de la politique étrangère, mais constitue une dimension importante de la politique intérieure de notre pays, justifieraient ce rattachement. La mise en place de réunions interministérielles mensuelles présidées par le Premier ministre et le réaménagement du site www.touteurope.fr constituent à cet égard des évolutions positives.

La place accordée aux débats européens au Parlement devrait aussi être renforcée. M. Michel Herbillon proposait notamment à cette fin, lors de son audition par la délégation, qu'avant et après chaque réunion du Conseil européen, un débat sans vote (dans le respect des compétences que l'article 52 de la Constitution confère au Président de la République) soit organisé en séance publique à l'Assemblée nationale et au Sénat, afin de permettre aux différents groupes politiques d'exprimer leurs points de vue sur les sujets inscrits à l'ordre du jour de ce Conseil, sur les positions soutenues par la France et sur les décisions effectivement prises. Une lettre d'information européenne devrait également être régulièrement adressée par les pouvoirs publics aux

⁴⁶ À titre d'exemple, les formulaires IPM de remontée d'informations sur le marché unique n'existent qu'en anglais, posant des problèmes pour l'encodage des cas des relais-terrain.

⁴⁷ « *À l'écoute des Français* », rapport du Cercle de réflexion de la Représentation en France de la Commission sur la communication européenne.

parlementaires et aux organisations de la société civile siégeant au Conseil économique et social pour faire notamment le point sur l'actualité politique de l'Union, sur les principaux textes en discussion et sur l'agenda prévisionnel des rendez-vous européens les plus importants. Pour le Conseil économique et social, il conviendrait par ailleurs que les Parlements nationaux soient informés immédiatement par la Commission européenne de tous ses projets législatifs, que des parlementaires nationaux soient invités aux débats législatifs du Parlement européen⁴⁸ et que les liens entre parlementaires nationaux et représentants français siégeant au Parlement européen soient renforcés.

Un plan pluriannuel de formation continue aux questions européennes devrait de même être instauré au bénéfice des fonctionnaires de l'État, les échanges avec des fonctions publiques étrangères favorisés, afin de permettre aux fonctionnaires volontaires d'acquérir une meilleure connaissance du fonctionnement de l'administration et des réalités nationales et locales dans les autres États-membres, et une meilleure valorisation de l'expérience européenne mise en place dans la gestion des carrières publiques.

Une meilleure prise en compte de la dimension européenne dans les programmes et les débats citoyens portés par les partis politiques, en particulier, mais non exclusivement, à l'occasion des élections au Parlement européen, serait enfin nécessaire en l'absence de partis paneuropéens ; cela permettrait aux citoyens de prendre en compte ces éléments dans leur vote, et, par là, de se sentir davantage impliqués quant aux orientations choisies dans la gestion de l'Union et ses évolutions. **L'élection présidentielle devrait de même être l'occasion, pour les candidats, de définir clairement les options qu'ils entendent privilégier en matière de politique européenne**, ce d'autant que le futur Président assumera un an après son élection la Présidence de l'Union.

3. La dimension régionale et territoriale

Le récent questionnaire d'Eurobaromètres sur la France posant la question de ceux qui devraient, selon les personnes sondées, animer prioritairement le débat citoyen sur les questions européennes, celles-ci mettaient en avant, à 57 %, les élus locaux et régionaux comme premier échelon pertinent.

Les collectivités régionales et locales peuvent pour le Conseil économique et social constituer un maillon essentiel dans la diffusion de l'information et l'animation du débat citoyen sur l'Europe. Elles assurent en effet dans notre pays un maillage exceptionnellement dense, au plus près des citoyens. Elles contribuent par ailleurs, dans le cadre de leurs compétences, à l'application des textes européens - nombre de directives européennes (sur la qualité de l'eau potable ou de baignade, la gestion des déchets ou la qualité de l'air, par exemple) sont ainsi mises en œuvre par les collectivités locales - et de nombreux équipements locaux intéressant les citoyens dans leur vie quotidienne bénéficient de financements européens.

⁴⁸ Proposition du mémorandum du Parti social-démocrate danois, cité par le *Bulletin Quotidien Europe* n° 9798 du 24 mai 2006.

M. Michel Delebarre, président du Comité des régions, faisait ainsi état lors de son audition par la délégation⁴⁹ de son souhait que les collectivités multiplient les initiatives pour aider les citoyens à s'impliquer dans l'Union. Il indiquait pour sa part avoir fait installer dans son agglomération cinquante panneaux aux couleurs de l'Union affichant la participation de l'Europe à la réalisation de tel ou tel équipement ou à la réhabilitation d'un quartier. Il notait qu'une ligne de crédits a été dégagée au Comité des régions pour permettre à ses membres d'organiser sur leur territoire des initiatives communes avec des régions d'autres États-membres.

Les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) peuvent jouer un rôle important à cet égard, comme relais d'information auprès de la société civile au niveau régional. Comme le proposait M. Philippe Herzog, lors de son audition par la délégation, « *des missions régionales d'information permanente sur l'Europe (devraient être à cette fin) confiées à des associations de composition pluraliste, avec le concours des CESR* »⁵⁰ ; ces missions régionales, constituées sous la forme d'un partenariat entre acteurs de la société civile et institutions publiques, pourraient aider les organisations ou les citoyens qui les solliciteraient à retrouver les informations dont ils ont besoin parmi la masse énorme des données disponibles, trop souvent dispersées. Des formations sur les institutions de l'Union, sur les politiques et les programmes européens, pourraient être destinées aux acteurs régionaux et locaux, élus et membres des CESR, pour les aider dans leur rôle d'information. Un correspondant en charge des questions européennes devrait être par ailleurs mis en place dans les mairies des agglomérations importantes, lieux habituels de démarches pour les citoyens⁵¹.

B - UNE IMPLICATION ACCRUE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE :

1. Le rôle de relais et d'interface du Conseil économique et social

Représentant de la société civile organisée à l'échelon national, le Conseil économique et social a, au cours des dernières années, poursuivi et amplifié son implication sur les thématiques européennes, notamment quant à celles entrant dans le champ de la Stratégie de Lisbonne.

Depuis 2003, notre assemblée élabore dans la perspective du Conseil européen de printemps une contribution de son Bureau afin d'éclairer le Gouvernement français avant la préparation par celui-ci de son bilan annuel. Le Conseil européen de mars 2005 ayant appelé la société civile, à côté des autres acteurs concernés, à s'approprier cette stratégie et à participer activement à la réalisation de ses objectifs, un réseau interactif a été mis en place par le Comité économique et social européen avec les conseils économiques et sociaux

⁴⁹ Audition de M. Michel Delebarre, Président du Comité des régions, par la délégation pour l'Union européenne le mardi 2 mai 2006.

⁵⁰ In « *Le bonheur du voyage - Éthique, actions et projets pour relancer l'Europe* », de M. Philippe Herzog, éditions Le Manuscrit-Confrontations Europe, collection « L'Europe après l'Europe », 2006.

⁵¹ « *Plan 3 D – Représentation en France de la Commission européenne – Rapport du groupe Monde du travail* », p. 4.

nationaux des États-membres, qui a débouché sur un rapport de synthèse présenté avant le Conseil de printemps de mars 2006.

L'exemple de la Stratégie de Lisbonne montre quel peut être l'apport de la société civile organisée, à l'échelon national et européen, à l'élaboration des politiques européennes, et **l'utilité d'un renforcement des liens entre CESE et conseils nationaux.**

Contribuer aux consultations publiques lancées par la Commission européenne constitue pour les conseils économiques et sociaux nationaux, et notamment le Conseil économique et social de France, ainsi que pour les corps intermédiaires qui le composent, une autre modalité de cette participation⁵² ; cela permet en effet d'éclairer sur la problématique européenne considérée le gouvernement français, avant l'élaboration par celui-ci de la position nationale, mais aussi les instances communautaires.

Des saisines gouvernementales régulières sur les Livres blancs et les Livres verts pourraient favoriser une meilleure information et participation des acteurs de la société civile à la conception des politiques communautaires. De même, avant chaque sommet européen, on pourrait envisager d'organiser une consultation de la société civile organisée, afin de permettre à ses diverses composantes d'exprimer leurs positions sur les sujets d'actualité. Une meilleure communication sur les conclusions adoptées lors de ces sommets, notamment à l'occasion d'un débat d'actualité de notre assemblée, permettrait également aux corps intermédiaires de relayer l'information sur les sujets européens à l'ordre du jour⁵³.

2. Les organisations de la société civile, un rôle considérable d'information et d'animation du débat citoyen au plus près du terrain

Lors de son audition par la délégation européenne le 9 mai 2006, M. Philippe Herzog soulignait le rôle que pouvaient jouer les organisations de la société civile dans l'information et la participation des Français sur les questions européennes, considérant que « *Pour que les Français écoutent les autres et s'impliquent, l'Europe doit devenir une affaire intérieure, une dimension permanente du débat public et social* ».

Les nombreuses composantes de la société civile représentées au Conseil économique et social, dont beaucoup disposent d'un relais à Bruxelles, jouent effectivement un rôle considérable pour diffuser auprès de leurs mandants des informations sur les questions européennes, faire vivre le débat sur ces questions auprès des acteurs de terrain et des citoyens et servir de relais auprès des instances communautaires.

⁵² Outre la présente communication, le CES de France a, à titre d'exemple, en juillet 2005, élaboré une communication intitulée « *Contribution au livre vert sur le thème 'Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations'* ».

⁵³ « *Plan 3 D – Représentation en France de la Commission européenne – Rapport du groupe Monde du travail* », p. 4.

Ainsi, les différentes organisations professionnelles ou sociales (des entreprises privées et publiques, de l'artisanat, de l'agriculture, des professions libérales, des coopératives et des mutuelles, notamment) représentés au Conseil assurent pour leurs mandants :

- une veille d'information générale sur les questions européennes : synthèses sur les principaux textes communautaires et les travaux des institutions de l'Union, rédaction d'agenda sur les réunions prévues et/ou les appels d'offres communautaires relevant de leur champ d'activité ;
- un lobbying pour les entreprises de leur secteur ;
- l'organisation de séminaires de travail sur les sujets communautaires qui concernent leur domaine d'activité.

De même, les organisations syndicales représentées au Conseil économique et social :

- organisent chaque année des sessions de formation et des visites des institutions communautaires destinées à leurs représentants fédéraux, départementaux et/ou locaux ;
- diffusent à travers leurs revues et organes de presse hebdomadaires et/ou mensuels des articles sur des sujets européens (sur les moments importants de la construction européenne, les textes les plus significatifs dans le domaine social ...) et mettent en place sur leur site Internet des liens avec divers sites européens.
- organisent périodiquement des colloques sur des thématiques européennes pour toucher un public plus large.

Comme le proposait M. Philippe Herzog lors de son audition devant la délégation, **un réseau d'information et d'échanges**, constitué sous la forme **d'un partenariat entre acteurs de la société civile et institutions publiques, pourrait susciter les entreprises et les syndicats à mieux informer et former les cadres et les travailleurs**, pour qu'ils sortent d'une ignorance fréquente des réalités européennes.

Dans ce domaine, l'action des comités d'entreprise européens doit être reconnue et soutenue.

Les associations jouent également un rôle essentiel à cet égard : dans les 25 pays de l'Union, des millions de citoyens européens œuvrent au sein de centaines de milliers d'ONG et d'associations engagées dans le développement international, la culture, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'éducation, la justice sociale, la lutte contre le racisme, l'environnement, le sport, pour un monde meilleur. Elles sont de véritables lieux d'éducation à la citoyenneté, de promotion sociale et de valorisation de l'engagement. Distinctes et complémentaires des organisations politiques et syndicales, elles rassemblent de manière libre et volontaire des individus autour de valeurs communes.

Espaces privilégiés d'expression, les associations et les ONG sont un lien essentiel entre les citoyens et les pouvoirs publics.

La démocratie participative est, à cet égard, complémentaire de la démocratie représentative, et, lors de son audition par la délégation, M. Philippe Herzog proposait qu'un **réseau de relations entre les acteurs français soit bâti à Bruxelles auprès de la Représentation permanente pour favoriser leur synergie et leur influence**⁵⁴.

⁵⁴ In « *Le bonheur du voyage - Éthique, actions et projets pour relancer l'Europe* », de M. Philippe Herzog, éditions Le Manuscrit-Confrontations Europe, collection « L'Europe après l'Europe », 2006.

CONCLUSION

Mieux communiquer ne suffira pas à combler le fossé qui s'est creusé ces dernières années entre les institutions européennes et trop de citoyens, déçus par les discordances entre les discours et la perception qu'ils ont d'évolutions sur lesquelles ils ne peuvent pas peser, ainsi que par la lisibilité insuffisante du projet européen.

Les nouvelles générations d'hommes et de femmes sont à la recherche d'un projet mobilisateur et ont besoin de donner du sens à leurs engagements.

L'Union européenne a la dimension politique et les capacités économiques, sociales et culturelles de proposer un tel projet.

La « remise en appétit » d'Europe passera par le renforcement du dialogue civil et du dialogue social dont il est une dimension.

L'Union européenne a participé au financement de routes, de ponts et autres types d'infrastructures et a soutenu efficacement le développement du territoire. La même détermination doit être déployée pour renforcer la démocratie représentative, construire les réseaux et instituer les cadres du fonctionnement d'une démocratie participative.

Notre assemblée formule pour ce faire un ensemble de propositions : celles-ci se fondent notamment sur des actions visant à mieux informer et impliquer les citoyens, ainsi qu'à promouvoir une action partenariale dans laquelle les acteurs de la société civile ont un rôle majeur à jouer.

C'est en donnant aux citoyens la possibilité de faire connaître leur point de vue, de nourrir et d'enrichir la réflexion publique en amont que les décisions des autorités publiques seront plus pertinentes, mieux comprises et *a fortiori* partagées.

Cette démocratie participative, essentielle pour l'exercice de la démocratie représentative, par la place qu'elle fait aux organisations de la société civile, est de nature à favoriser une appropriation civique et populaire plus importante de la construction européenne.

La reconnaissance de la légitimité et de la pertinence de la parole des acteurs de la société civile organisée passe par la mise en œuvre d'un statut européen pour chacun d'eux.

Le rôle des corps intermédiaires est fondamental pour l'élaboration d'un cadre démocratique renouvelé où le Comité économique et social européen, les conseils économiques et sociaux nationaux, avec une diversité de la société civile accrue, doivent prendre toute leur place.

Les conseils économiques et sociaux régionaux ont un rôle majeur à jouer dans la mesure où ils permettent une compréhension des problématiques européennes à travers l'examen concret des situations locales qu'elles influencent ou qu'elles pourraient mieux prendre en compte.

Par ailleurs, l'implication des citoyens dans la réflexion serait facilitée par la mise en place d'un agenda politique centré sur les principales priorités retenues par l'Union, et sur un calendrier précis permettant la préparation des débats publics et de véritables consultations.

Enfin, au-delà des constats et des principes établis dans le Livre blanc, au-delà des pistes avancées pour rapprocher les citoyens des institutions européennes et parmi les préconisations que le Conseil économique et social français a formulé, une reconnaissance majeure s'impose :

- l'Europe doit devenir une affaire intérieure, une dimension permanente du débat public et social ;
- l'Europe, non plus comme un appendice du ministère des Affaires étrangères, mais bien comme une préoccupation permanente intégrée dans chaque activité culturelle, sociale, éducative, économique de notre pays, doit devenir une ambition fédérant les compétences et les énergies des ceux et de celles qui veulent s'investir dans ce nouvel espace civique, social, culturel et économique.

ANNEXE

Livre blanc sur une politique de communication européenne présenté par la
Commission - COM(2006) 35 final (1^{er} février 2006)
Débatte de l'Europe en impliquant les citoyens

INTRODUCTION : « UN FOSSÉ À 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 oeuvre, par l'UE, d'un programme politique efficace. Cette seule mise en oeuvre 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 citoyens⁵⁵. 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 »⁵⁶, 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.

⁵⁵ Plan d'action : SEC(2005) 985 final du 20 juillet 2005.

⁵⁶ Plan D : COM(2005) 494 final du 13 octobre 2005.

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 Europe⁵⁷.

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

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.

⁵⁷ 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 oeuvre 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* » (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 À PART ENTIÈRE

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. DÉBAT ET DIALOGUE RENFORCÉS – UNE SPHÈRE PUBLIQUE EUROPÉENNE

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 oeuvrer 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 fondamentaux⁵⁸. 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.

⁵⁸ 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.

- **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.

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 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*⁵⁹, 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 transparence⁶⁰. En outre, une attention renouvelée est consacrée à mettre en oeuvre 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 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.

⁵⁹ Plan d'action : SEC(2005) 985 final du 20 juillet 2005.

⁶⁰ Initiative européenne en matière de transparence, SEC (2005)1300/6 du 9 novembre 2005.

- 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 **complèteraient** les débats parlementaires et lors desquels elles répondraient aux questions du public ou des journalistes.

3. COLLABORER AVEC LES MÉDIAS 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 EUROPÉENNE

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 prises⁶¹.
- 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.
- Nombreux sont les politiques et programmes européens mis en oeuvre 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.

⁶¹ Éventuellement en s'inspirant du Forum national irlandais sur les questions européennes.

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 PRINCE⁶².
- 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.

⁶² 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 monétaire », « L'avenir de l'UE », « Justice, liberté et sécurité », « Le rôle de l'UE dans le monde », et « L'élargissement »).

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.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. Documents des institutions européennes

Parlement européen

- « *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie d'information et de la communication de l'Union européenne* », rapporté par M. Luis Francisco Herrero-Tejedor au nom de la commission de la culture et de l'éducation (2004/2238(INI)) – A6-0111/2005 final (26 avril 2005).

- « *Rapport sur la période de réflexion : la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne* », rapporté par MM. Andrew Duff et Johannes Voggenhubber au nom de la commission des affaires constitutionnelles (2005/2146(INI)) – A6-0441/2005 (16 décembre 2005).

Commission européenne

- « *Livre blanc sur une politique de communication européenne (présenté par la Commission)* », COM(2006) 35 final (1^{er} février 2006).

- « *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Plan D comme Démocratie, Dialogue, Débat* », COM(2005) 494 final (13 octobre 2005).

- « *Gouvernance européenne : un Livre blanc* », COM(2001) 428 final (25 juillet 2001).

Représentation permanente en France de la Commission européenne

- « *À l'écoute des Français – Rapport de synthèse du Cercle de réflexion sur la communication européenne* ».

- « *Dessinez-nous votre Europe – Plan D : les jeunes s'impliquent* » - Propositions du groupe de travail « Les jeunes et l'Europe », présidé par Mme Babette Nieder, dans le cadre du cercle de réflexion de la Représentation de la Commission européenne à Paris.

- « *Plan 3 D* » - Rapport du groupe « Monde du travail », présidé par Mme Martine Clément, dans le cadre du cercle de réflexion de la Représentation de la Commission européenne à Paris.

Avis du Comité économique et social européen

- « *La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil* », avis adopté par le Comité économique et social européen au cours de sa session plénière des 14 et 15 février 2006, rapporteur : M. Jan Olsson (CESE 240/2006).

- « *Proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique ‘ Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme ’, pour la période 2007-2013 – Programme général ‘ Sécurité et protection des libertés ’* », avis adopté par le Comité économique et social européen au cours de sa session plénière des 14 et 15 décembre 2005, rapporteur : M. Cabra de Luna (CESE 1496/2005).

- « *La société civile organisée et la gouvernance européenne – contribution du Comité à l’élaboration du Livre blanc* », avis adopté par le Comité économique et social européen au cours de sa session plénière des 25 et 26 avril 2001, rapporteur Mme Anne-Marie Sigmund (CESE 535/2001).

II. Documents français

Rapports parlementaires

- « *La fracture européenne après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l’Europe* », rapport au Premier ministre de la Mission parlementaire auprès du ministre des Affaires étrangères et de la ministre déléguée aux Affaires européennes confiée à M. Michel Herbillon, député du Val-de-Marne (juin 2005).

- « *L’Union européenne au Sénat* », rapport d’information n° 365, présenté par M. Jean Bizet, sénateur, vice-président de la délégation du Sénat pour l’Union européenne (18 mai 2006).

Avis, rapports, études et communications du Conseil économique et social

- « *Stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social français au rapport de synthèse du Comité économique et social européen* », contribution du Conseil économique et social, présentée au nom du Bureau par M. Alain Deleu, adoptée au cours de sa réunion du 15 novembre 2005.

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/05111820.pdf>

- « *Contribution au Livre vert sur le thème ‘ Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre les générations ’* », communication présentée par Mme Evelyne Pichenot au nom de la délégation pour l’Union européenne, adoptée par le Bureau du Conseil économique et social au cours de sa réunion du 5 juillet 2005.

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/05072814.pdf>

- « *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, son intégration dans un traité constitutionnel : quelles implications pour les citoyens européens ?* », étude rapportée par M. Christian Bigaut au nom de la section des relations extérieures (12 novembre 2002).

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/doclon.asp?fic=SO022630.HTM>

- « *Favoriser la réussite scolaire* », avis rapporté par Mme Claude Azéma au nom de la section des affaires sociales (9 octobre 2002).

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/02100914.PDF>

- « *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie ?* », avis rapporté par Mme Evelyne Pichenot au nom de la section des relations extérieures (23 octobre 2002).

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/02102316.PDF>

- « *De la représentation institutionnelle de la société civile* », contribution au débat adoptée par le Bureau du Conseil économique et social au cours de sa réunion du 14 mai 2002.

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/02061808.PDF>

- « *Participation du Conseil économique et social au débat national sur l’avenir de l’Union européenne* », avis rapporté par Mme Annette Wiewiorka au nom de la section des relations extérieures (10 octobre 2001).

<http://www.ces.fr/rapport/doclon/01101018.PDF>

Autres

- Philippe Herzog, « *Le bonheur du voyage – Éthique, actions et projets pour relancer l'Europe* », éditions Le Manuscrit-Confrontations Europe, collection « L'Europe après l'Europe » (2006).
- Stephen Boucher, « *Démocratiser la démocratie européenne : quelles voies pour une démocratie inclusive et transnationale de qualité ?* », *Policy Paper* n° 17 du groupement d'études et de recherche « Notre Europe » (29 novembre 2005).
- *Bulletin Quotidien Europe* n° 9798 du 24 mai 2006, proposition du mémorandum du Parti social-démocrate danois.
- *Bulletin Quotidien Europe* n° 9118 du 27 janvier 2006, éditorial de M. Ferdinando Riccardi.
- « *Le dialogue civil européen* », C. Salèrès, UNIOPSS (septembre 2005).

TABLE DES SIGLES

CDSEI	: Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales
CESE	: Comité économique et social européen
CESR	: Conseil économique et social régional
EBS	: Europe by Satellite
FEAP	: Forum européen pour les Arts et le Patrimoine
FEJ	: Forum européen de la jeunesse
FEPH	: Forum européen des personnes handicapées
GCSC	: Groupe de contact de la société civile
IUFM	: Institut universitaire de formation des maîtres
LEF	: Lobby européen des femmes
MEI	: Mouvement européen international
ONG	: Organisation non gouvernementale
RED	: Association internationale Ruralité-Environnement-Développement
TIC	: Technologies de l'information et de la communication
TNT	: Télévision numérique terrestre
UNIOPSS	: Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

Cette communication répond à la consultation publique intitulée « *Livre blanc sur une politique de communication européenne* », lancée par la Commission européenne en février 2006.

Le CES analyse le constat fait par le Livre blanc et formule un ensemble de propositions, visant d'une part à mieux informer et impliquer les citoyens, afin que les questions européennes deviennent désormais des affaires intérieures, et d'autre part à promouvoir une action partenariale dans laquelle les acteurs de la société civile ont un rôle majeur à jouer.