



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.6.2002
COM(2002) 281 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Expliquer l'élargissement de l'Europe

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Expliquer l'élargissement de l'Europe

1. INTRODUCTION

Le Conseil européen, réuni à Laeken en décembre 2001, a confirmé la détermination de l'Union "à mener à bien les négociations d'adhésion d'ici fin 2002 avec les pays candidats qui sont prêts afin que ceux-ci puissent participer aux élections au Parlement européen en 2004 en tant que membres". Par ailleurs, le Conseil européen fait sienne l'opinion de la Commission qui estime que "si le rythme de progression actuel est maintenu, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie pourraient être prêts".

À mesure que la date du 5^{me} élargissement de l'Union européenne, qui est aussi le plus ambitieux, se rapproche, les citoyens des États membres actuels et futurs manifestent un intérêt croissant. Divers acteurs, tels que les groupes d'intérêt, les organisations professionnelles et les organisations non gouvernementales, s'intéressent de plus en plus à l'élargissement maintenant que des questions les concernant directement sont abordées. Ces intervenants joueront probablement un rôle de plus en plus important dans le débat à mesure que le processus d'élargissement progressera.

Cet élargissement va modifier la physionomie l'Europe et toucher toutes les institutions et politiques communautaires. Ses deux objectifs stratégiques fondamentaux, qui consistent à promouvoir la stabilité politique et à conforter l'Europe dans sa position de grande puissance économique, semblent bien devoir être atteints.

Certains avantages de l'élargissement sont déjà visibles. Des démocraties stables sont apparues en Europe centrale et orientale. Ce succès est, pour une large part, imputable aux citoyens de ces pays eux-mêmes. En effet, ce sont eux qui ont décidé de construire des sociétés ouvertes, des démocraties modernes et des économies de marché performantes. Toutefois, il est indéniable que ce processus a été soutenu et encouragé par la perspective de l'intégration à l'Union européenne.

L'élargissement de l'Union va renforcer la capacité de l'Europe à relever les défis du siècle prochain. L'adhésion à l'Union de nouveau États membres, qui accepteront ses règles et ses politiques, va renforcer nos capacité en matière de préservation de l'environnement en Europe, de lutte contre la criminalité, d'amélioration des conditions sociales et de gestion des pressions migratoires.

Un projet d'élargissement de l'envergure de celui que nous avons entrepris nécessite la mise en place d'une stratégie de communication étalée sur plusieurs années afin d'assurer l'information des citoyens de l'Union et des pays candidats, de veiller à ce qu'ils prennent part au processus et à ce qu'ils lui apportent leur soutien. Cela requiert une véritable participation. Les gouvernements des États membres et des pays candidats doivent pour cela mener à bien une mission importante et la Commission est disposée à y contribuer.

Alors que les négociations d'adhésion sont maintenant en voie d'achèvement, il est essentiel de mieux expliquer les enjeux, tant au grand public qu'aux acteurs qui jouent un rôle de plus

en plus actif et qui ont une certaine influence. L'opinion publique jouera un rôle clé pendant la phase de ratification: des référendums seront probablement organisés dans la plupart des pays candidats. Les parlements interviendront directement, à commencer par le Parlement européen, qui devra donner son assentiment. Le débat relatif à la ratification devra s'appuyer sur des discussions approfondies et éclairées auxquelles il est essentiel que les citoyens et les acteurs participent pleinement.

La stratégie de communication de la Commission relative à l'élargissement entre maintenant dans une nouvelle phase afin d'apporter une réponse aux questions liées à l'évolution de la situation et pour que les différents intervenants soient mieux préparés à relever les défis ultérieurs. Le présent rapport dresse un bref panorama des activités menées jusqu'à présent et présente les orientations stratégiques futures. Il conclut sur la nécessité de poursuivre la coopération au niveau des institutions de l'Union afin d'expliquer l'élargissement de l'Europe.

La Commission présente ce rapport à la demande du Conseil (affaires générales) du 10 décembre 2001.

2. CONTEXTE

Pour sa part, la Commission a élaboré sa stratégie de communication relative à l'élargissement en mai 2000. Elle a présenté au groupe interinstitutionnel sur l'information, en février 2002, un document intitulé "*Expliquer l'élargissement*" qui présente en détail la mise en œuvre de sa stratégie jusqu'à présent¹.

La Commission a dévoilé les objectifs de sa stratégie de communication en mai 2000. Cette stratégie consiste à expliquer le processus d'élargissement de l'UE, tant dans les États membres actuels que futurs, et les bénéfices que les citoyens de l'UE pourront en retirer.

Cette stratégie sera mise en œuvre principalement par les représentations et les délégations de la Commission dans les pays concernés. La DG Élargissement à Bruxelles sera chargée de coordonner la mise en œuvre de la stratégie, de gérer le site Internet central sur le serveur Europa² et d'élaborer des documents d'information sur lesquels s'appuiera la stratégie de communication.

Après le lancement réussi de l'euro, les représentations de la Commission dans les États membres font porter leurs activités de plus en plus sur l'élargissement; elles s'efforcent d'expliquer le processus et ses implications et fournissent des informations sur les futurs États membres. D'une manière générale, la stratégie mise en œuvre par les représentations de la Commission a consisté, dans un premier temps, à intervenir par le biais d'organismes bien informés ou influents et à répondre aux craintes ou aux préoccupations de certains groupes de citoyens, et ensuite, à s'adresser d'une manière plus directe au grand public.

Les représentations, qui travaillent souvent en coopération avec le Parlement européen, mettent en œuvre des initiatives par le biais de partenariats avec des réseaux et relais d'information (comme *Carrefours ruraux*, *Info-Points Europe*) et les grands centres d'information gérés conjointement par les gouvernements nationaux et la Commission.

1 <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication/index.htm>

2 <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>

Des partenariats ont également été établis avec des organisations de la société civile, et de plus en plus fréquemment, des autorités nationales, régionales ou locales. Dans certains cas, des “conventions” ont été conclues avec les autorités de l'État membre concerné. Des conventions de ce type, qui précisent les actions à entreprendre et les budgets à affecter, ont été signées à ce jour avec l'Autriche, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Land allemand de Basse-Saxe et l'Agence fédérale allemande pour l'éducation politique.

Les activités entreprises jusqu'à présent incluent des projets en matière de recherche, des débats publics, des séminaires et des conférences faisant intervenir des groupes spécifiques tels que les habitants des régions situées aux frontières des nouveaux États membres, des ONG, des jeunes, des entrepreneurs, des agriculteurs, des syndicats, etc. De nombreuses brochures ont été élaborées, dont le contenu était à la fois général - destiné au grand public - et spécifique et, notamment un dossier de presse pour les journalistes. Un certain nombre d'initiatives ont été mises en place dans le domaine des médias, notamment des actions de formation et des sessions d'information destinées aux journalistes, des visites d'étude dans les pays candidats etc. Des études ont été réalisées et ont montré combien il était important d'instaurer une coopération plus étroite avec les médias, et en particulier la télévision, qui constitue la principale source d'information pour la majorité de la population.

Dans les pays candidats, le travail des délégations consistant à fournir des informations générales sur l'Union est devenu plus complexe; il s'agit désormais de présenter les conséquences générales de l'adhésion et de viser des groupes cibles grâce à une approche de plus en plus spécifique. À l'heure actuelle, les délégations mettent en œuvre la stratégie de communication en s'appuyant globalement sur les mêmes infrastructures que les représentations, utilisant un réseau qui s'articule autour des centres d'information de l'Union européenne, ouverts dans toutes les capitales des pays candidats d'Europe centrale. Ces centres reçoivent en moyenne 10.000 visiteurs par an et coopèrent avec un réseau étendu d'organisations affiliées pour répondre aux besoins du public au niveau régional.

Les sites Internet créés par toutes les délégations font généralement partie des sites les plus visités à l'échelon national (jusqu'à 30.000 visites par mois). Le réseau de conférenciers publics “Team Europe”, qui permet de toucher un grand nombre de personnes à l'échelon national, est élargi progressivement pour répondre aux besoins des établissements scolaires, des associations locales etc.

Les délégations ont publié de la documentation, notamment sous forme de brochures spécialisées, comme “Votre entreprise et l'euro”, des notices explicatives (“le programme Sapard”...“la libre circulation des personnes”...) ainsi que des dépliants à caractère ludique, élaborés en pensant au public destinataire. Des bulletins d'information de différents formats sont envoyés, souvent par courrier électronique, aux lecteurs intéressés, fournissant régulièrement des informations actualisées sur le processus d'élargissement ainsi que sur les politiques communautaires en général.

Les projets sont gérés en coopération avec certains groupes, notamment l'Église (en Pologne et en Lituanie, par exemple), les agriculteurs, les syndicats (Hongrie...), les personnes âgées, les jeunes (par exemple, en Lettonie, la délégation a publié du matériel didactique destiné aux établissements scolaires). Par ailleurs, des manifestations culturelles sont organisées et rencontrent un certain succès, comme les festivals du film européen (en République tchèque et en Roumanie, par exemple). Les laboratoires d'idées permettent de trouver des partenaires pour des séminaires (Institut européen de Chypre, centre d'information Malte-Union européenne...), et des relais d'information sont souvent établis dans le cadre de réseaux existants (chambres de commerce, bibliothèques, etc.).

État de l'opinion publique

L'évolution de l'opinion publique au cours des dernières années a eu une incidence directe sur la manière dont la Commission définit ses stratégies de communication. Les principales observations suivantes peuvent être formulées:

- Dans les pays candidats d'Europe centrale, l'enthousiasme général suscité par la perspective de l'adhésion à l'Union, qui s'est manifesté au lendemain des événements de 1989, a été suivi d'un resserrement de la marge entre partisans et détracteurs de l'adhésion. De plus, une minorité non négligeable se déclare souvent "sans opinion". Le sujet de l'adhésion occupe une place toujours proche du cœur du débat politique et se trouve donc soumise aux revirements d'opinions caractéristiques des questions politiques importantes.
- Les situations nouvelles liées aux négociations d'adhésion sont principalement à l'origine de la variation des résultats des sondages d'opinion réalisés dans les pays candidats; dans certains cas, les opinions favorables à l'adhésion ont accusé une baisse pouvant aller jusqu'à 10 points car la population avait l'impression d'être lésée par les négociations.
- Dans les États membres, le niveau de connaissances sur le processus d'élargissement et, plus encore, sur les futurs États membres eux-mêmes reste insuffisant. La population des États membres situés aux frontières des pays candidats est plus susceptible de craindre les incidences de l'élargissement. Les citoyens sont généralement moins préoccupés par l'élargissement lui-même que par des problèmes concrets, comme le chômage, la criminalité et l'environnement. Nombreux sont ceux qui associent à l'élargissement les craintes et préoccupations ressenties dans ces domaines.
- En dépit du volume d'informations disponibles, une large population des États membres actuels et futurs continue à se sentir mal informée, ce qui laisse supposer qu'il est possible de mieux cibler l'information.

3. ENSEIGNEMENTS ACQUIS

Lorsque les négociations pour l'adhésion arriveront à leur terme, prévu à la fin 2002, la plupart des pays visés par la stratégie de communication entreront dans la phase de ratification. Cette stratégie devra permettre de relever des défis précis énoncés ci-après.

Il est important que la population des États membres soit mieux informée sur les pays qui rejoindront bientôt l'Union. Il convient de s'efforcer davantage d'expliquer les résultats du processus d'élargissement dans son ensemble, notamment le programme Phare mis en œuvre avec succès ces treize dernières années, l'expérience positive acquise dans le domaine des nouveaux instruments de préadhésion, Ispa et Sapard, et les grands progrès réalisés en matière de réforme économique et politique dans cette région depuis 1989; ces mesures aideront à dissiper les craintes générales quant à la capacité des pays candidats à entrer dans l'Union.

Dans les pays candidats comme dans les États membres, on devrait s'efforcer principalement à informer les citoyens sur un processus complexe continu, perçu différemment dans chaque pays. Par conséquent, la Commission a adopté une approche largement décentralisée. Elle continuera de mettre en œuvre cette approche qui répond aux préoccupations spécifiques des différentes populations nationales.

4. PROCHAINES ETAPES – PARTENARIAT POUR UN ELARGISSEMENT REUSSI

1. Coopération avec les gouvernements:

- C'est principalement aux gouvernements nationaux qu'incombe le rôle d'expliquer l'élargissement aux citoyens des pays candidats et des États membres. La contribution de la Commission consistera à stimuler ou à mettre en place des partenariats afin d'alimenter le débat public en fournissant suffisamment d'informations objectives.
- Il est avant tout de la responsabilité des gouvernements des différents États membres d'informer leur population au sujet des pays candidats. Des efforts supplémentaires devraient être fournis dans ce domaine.
- Les États membres (actuels et futurs), la Commission et le Parlement devraient coopérer dans le cadre de la nouvelle stratégie de communication générale de l'Union actuellement définie. Il est essentiel que les approches adoptées par les États membres et les pays candidats soient complémentaires et qu'une coopération soit instaurée à tous les niveaux nécessaires. La Commission peut contribuer à enrichir cette stratégie compte tenu du rôle unique qu'elle a joué dans la préparation de la préadhésion.
- Il est important d'encourager la coopération entre les pays candidats. Même si cette approche est déjà mise en œuvre par les délégations de la Commission et leur personnel chargé de l'information, la Commission s'efforcera de promouvoir un plus vaste échange d'informations parmi les acteurs de la stratégie de communication sur l'élargissement dans les pays candidats.

2. Coopération avec la société civile:

- Une stratégie de communication efficace doit non seulement comprendre un travail de communication de la part de la Commission et des États membres, mais également un forum de discussion ouvert à tous les niveaux de la société. Il importera de développer ou de soutenir les réseaux d'ONG et d'autres secteurs de la société civile, au sein des pays et entre ceux-ci. Pour ce faire, des efforts supplémentaires sont nécessaires, vis-à-vis notamment des groupes cibles essentiels comme les médias.

3. Engagement concret en faveur de plus de clarté et d'ouverture:

- Afin de stimuler le débat, la Commission améliorera la publication, sur Internet, d'informations sur les négociations d'adhésion, la stratégie de préadhésion et les pays candidats. Cette mesure reflète l'engagement qu'elle a pris de mener le processus d'élargissement de manière transparente.

4. Engagement continu en matière d'information:

- La conclusion prédominante des nombreuses études publiées aux niveaux européen et national est que, si l'élargissement est bien mené, l'opération se révélera particulièrement bénéfique tant pour l'Union actuelle que pour les pays candidats. Il s'agit d'un jeu à somme positive dans lequel les avantages sont bien supérieurs aux coûts. La Commission considère que ces études devraient former la base d'une enquête exhaustive afin que leurs résultats puissent être plus largement diffusés aux citoyens européens.

- Il est important de rester déterminé à poursuivre un effort de communication continu après l'adhésion afin d'assurer une transition harmonieuse avec l'Union élargie.

5. Référendums dans les pays candidats:

- Des référendums seront organisés dans l'ensemble ou dans la plupart des pays candidats. Au fil des négociations pour l'adhésion, il deviendra plus aisé de déterminer les aspects que la campagne menée au cours du référendum devrait plus particulièrement aborder, comme les questions de souveraineté, d'identité nationale et culturelle, ou les aspects financiers et agricoles. C'est pourquoi la stratégie doit être suffisamment souple pour tenir compte de ces différences.

5. CONCLUSION

Bien que la stratégie de communication en matière d'élargissement doive rester largement décentralisée afin de répondre aux préoccupations spécifiques de chaque pays, un message fondamental doit être délivré par l'Union européenne dans son ensemble, notamment les institutions, les États membres et les régions. C'est d'une importance cruciale si l'on souhaite convaincre les citoyens.

Ce message clair, qui doit émaner de tous les acteurs responsables du succès du processus, est que l'élargissement est un jeu où tous les participants sont gagnants et par lequel la réunification de l'Europe permettra d'étendre la zone de paix, de prospérité et de sécurité sur l'ensemble du continent.

La Commission recommande au Conseil d'approuver sans réserve ce message concernant les aspects bénéfiques de l'élargissement pour l'Union européenne et d'affirmer que le succès du processus exige une coopération concertée pour la mise en œuvre d'une stratégie de communication globale avec les États membres actuels et futurs, d'une part, et les institutions européennes, d'autre part.

ANNEXE

EUROBAROMETRE 56

SOUTIEN A L'ELARGISSEMENT³, EN POURCENTAGE, DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

(ENTRE PARENTHESES: EVOLUTION DEPUIS L'EB 55, PRINTEMPS 2001)

ÉTAT MEMBRE	POUR	CONTRE	NE SAIT PAS
B	49 (+ 5)	39 (=)	12 (-5)
DK	69 (+ 19)	24 (-16)	7 (-3)
D	47 (+ 12)	35 (-7)	19 (-4)
<i>D (ouest)</i>	47 (+ 12)	35 (-6)	19 (-5)
<i>D (nouveaux Länder)</i>	47 (+ 11)	34 (-11)	19 (-1)
GR	74 (+ 4)	14 (-4)	12 (-1)
E	61 (+ 6)	18 (+1)	21 (-6)
F	39 (+ 4)	46 (-1)	15 (-3)
IRL	60 (+ 1)	17 (-1)	24 (=)
I	61 (+ 10)	19 (-3)	21 (-6)
L	53 (+ 10)	37 (-5)	11 (-5)
NL	58 (+ 16)	27 (-14)	15 (-2)
A	46 (+ 13)	38 (-11)	16 (-2)
P	57 (+ 5)	22 (-3)	22 (-1)
FIN	54 (+ 9)	32 (-9)	13 (-1)
S	69 (+ 19)	21 (-16)	10 (-3)
UK	41 (+ 6)	33 (-1)	25 (-6)
Moyenne de l'UE	51 (+ 8)	30 (-5)	19 (-4)

3 Étude sur le terrain réalisée en octobre-novembre 2001, publication en avril 2002;
Question: "Quelle est votre opinion sur chacune des propositions suivantes? Veuillez me dire, pour chaque proposition, si vous êtes pour ou si vous êtes contre. «L'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux pays»".

EUROBAROMETRE PAYS CANDIDATS (AUTOMNE 2001)

INTENTIONS DE VOTE CONCERNANT L'UE⁴

PAYS	POUR	CONTRE	NE VOTERAIT PAS	NE SAIT PAS / PAS DE REPONSE
Bulgarie	80	4	6	9
Chypre	63	23	2	11
Estonie	39	25	21	15
Hongrie	71	10	13	7
Lettonie	47	31	9	12
Lituanie	51	19	14	15
Malte	40	35	11	14
Pologne	55	26	10	9
Rép. tchèque	54	17	14	15
Roumanie	84	2	7	7
Slovaquie	65	11	14	9
Slovénie	56	22	9	13
Turquie	68	21	4	8
Moyenne des pays candidats	66	18	8	9

4 Étude sur le terrain réalisée en octobre 2001, rapport publié en mars 2002 (les chiffres peuvent avoir légèrement évolué depuis)
Question: "S'il devait y avoir un référendum demain sur la question de l'adhésion de votre pays à l'Union européenne, voteriez-vous personnellement pour ou contre?"