



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2011
SEC(2011) 1563 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL établissant, pour la période 2014-2020, le programme «L'Europe pour les citoyens» en faveur de la citoyenneté européenne

{COM(2011) 884 final}
{SEC(2011) 1562 final}

1. RESUME

1.1. Énoncé du problème

Il est particulièrement important de susciter un plus grand intérêt des citoyens pour l'Union européenne et ce qu'elle représente. À cette fin, il convient de les associer davantage à l'action présente de l'Union tout en veillant à ce qu'ils approfondissent leur compréhension de l'histoire de l'Union et de ses origines, qui remontent aux lendemains de deux guerres mondiales atroces. Les programmes précédents destinés aux citoyens sont parvenus à relever ces défis, et il est impératif de poursuivre leur action à l'échelle de l'Union.

Le programme s'attaque au problème de l'incapacité des organisations de citoyens – organisations d'intérêt général, différents types d'ONG, organisations représentatives, différents groupes d'intermédiaires – de lancer ou d'influencer de vrais débats sur des thèmes liés à l'Union à l'échelle locale, régionale et nationale, qui puissent être replacés dans une perspective paneuropéenne. Tant que ce problème persiste, les citoyens ne sont pas encouragés à donner une dimension européenne à leur attachement aux principes démocratiques. Des citoyens qui ont une meilleure compréhension de l'Union et connaissent ses origines, les valeurs sur lesquelles elle est fondée et le poids de ses politiques sur leur quotidien sont à même de profiter pleinement des avantages de la citoyenneté européenne et de mieux comprendre la mission de l'Union.

La difficulté est d'atteindre, par des intermédiaires, ces vastes catégories de population qui, d'ordinaire, ne cherchent pas à influencer sur l'action de l'Union ou à y prendre part et de faciliter leurs premiers pas vers une participation sur des thèmes liés à l'Union transcendant les frontières nationales ou de dimension européenne. La stratégie se veut horizontale, en ce sens qu'il s'agit non pas de remplacer les dialogues et les procédures de consultation d'envergure européenne, mais de mobiliser les citoyens à l'échelon local pour qu'ils débattent d'enjeux concrets présentant un intérêt européen.

Le programme «L'Europe pour les citoyens» 2007-2013 est un outil important fournissant le cadre d'une plus grande participation des citoyens à l'action de l'Union. Il n'en reste pas moins que son action doit être poursuivie en vue d'encourager la participation civique et d'inciter véritablement les associations de citoyens à y contribuer davantage.

L'objectif ambitieux que le nouveau programme «L'Europe pour les citoyens» se propose de poursuivre est triple:

- (1) renforcer la capacité de la société civile de participer à l'élaboration des politiques de l'Union;
- (2) élaborer des structures de soutien pour transmettre les conclusions des débats qui auront eu lieu aux décideurs, à leurs niveaux respectifs;
- (3) donner aux citoyens des possibilités de participer à des débats et à des discussions sur des thèmes liés à l'Union, y compris sous un angle historique.

Le programme a pour objectif de répondre au besoin de débats plus éclairés sur des thèmes liés à l'Union à l'échelle locale, régionale et nationale qui puissent être replacés dans une perspective paneuropéenne. Il cible, par l'intermédiaire d'un vaste ensemble d'organisations,

tous ces citoyens qui, d'ordinaire, ne cherchent pas à influencer sur l'action de l'Union ou à y prendre part et entend susciter leurs premiers pas vers une participation, quel que soit le thème ou le format (en rapport avec l'Union) pour autant qu'il revête une dimension transnationale ou européenne. Par sa stratégie horizontale, le programme a pour objectif non pas de remplacer d'autres initiatives ni de dédoubler des consultations d'envergure européenne, mais de mobiliser les citoyens à l'échelon local pour qu'ils débattent d'enjeux concrets présentant un intérêt européen et participent davantage à l'action de l'Union.

L'analyse des forces et des faiblesses du programme «L'Europe pour les citoyens» 2007-2013 déterminera la configuration du programme, ses destinataires, sa portée et son retentissement sur le plan sociétal et géographique, l'étude de son incidence et les moyens de valorisation et de diffusion.

1.1.1. Cadre financier

Le cadre financier proposé a été élaboré le 29 juin 2011, à l'occasion de la présentation du cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020 par la Commission européenne. Le budget indicatif adopté pour le prochain programme «L'Europe pour les citoyens» était de 203 000 000 EUR (approximativement 29 000 000 EUR par an).

1.2. Subsidiarité

L'article 11 du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que les institutions européennes ont pour tâche de donner aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. Il précise que les institutions sont tenues d'entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec la société civile et que la Commission a l'obligation de procéder à de larges consultations avec les parties concernées, et il introduit l'initiative citoyenne. Par ailleurs, l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précise les droits qui découlent de la citoyenneté de l'Union. Sans une meilleure compréhension de l'Union, les citoyens ne pourront jouir pleinement de ces droits.

La mise en application de ces dispositions du traité requiert des moyens appropriés. Le programme «L'Europe pour les citoyens» en est un, de même que le règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne.

Les traités invitent l'Union à «donn[er] aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître leurs opinions dans tous [ses] domaines d'action» et à «entret[enir] un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile». Tandis qu'un large éventail de programmes et d'activités de l'Union permet des dialogues dans des domaines d'action donnés, le programme «L'Europe pour les citoyens» permet des dialogues horizontaux. Le programme respecte en ce sens le principe de subsidiarité. Ces tâches ne peuvent être réalisées que par l'Union, et non par les États membres.

Le programme respecte aussi le principe de proportionnalité. Un programme (contrairement à une recommandation) constitue un instrument modulable, est ouvert à tous les acteurs aux mêmes conditions et permet le renforcement des capacités et une adaptation à l'évolution de la situation politique.

1.3. Objectifs de l'initiative

L'objectif général d'un futur programme sera de «conforter la mémoire et renforcer la capacité de participation civique à l'échelle de l'Union». Il répond au besoin de vrais débats sur des thèmes liés à l'Union à l'échelle locale, régionale ou nationale, pouvant être replacés dans un contexte paneuropéen, et obéit à l'impératif de disposer de structures de soutien qui transmettront les conclusions de ces débats aux décideurs, à leurs niveaux respectifs. À cet égard, le programme contribuerait au renforcement de la capacité des organisations de citoyens de faire participer leurs membres et le grand public à la vie démocratique de l'Union. Ses objectifs spécifiques seront les suivants:

- (1) favoriser le débat, la réflexion et la coopération concernant la mémoire, l'intégration européenne et l'histoire de l'Union;
- (2) permettre aux citoyens de mieux comprendre le processus d'élaboration des politiques de l'Union et d'y participer davantage et créer des circonstances favorables pour la solidarité, la participation de la société et le volontariat à l'échelle de l'Union.

1.3.1. Objectifs opérationnels

Les objectifs spécifiques du programme actuel ayant été réduits pour le nouveau programme, un nouvel ensemble d'objectifs opérationnels s'impose. La Commission sera ainsi plus à même de fixer des indicateurs plus fiables et, par la suite, d'apprécier de manière objective et plus détaillée les progrès et les répercussions:

- (1) aider les organisations à susciter débats et activités portant sur la mémoire, les valeurs et l'histoire de l'Europe;
- (2) aider les organisations présentant un intérêt européen général et les partenariats et réseaux transnationaux à promouvoir les interactions entre citoyens sur des thèmes ayant trait à l'Union;
- (3) introduire une dimension horizontale: analyse, diffusion et valorisation des résultats des projets à l'aide d'activités internes et externes.

1.4. Options stratégiques

(4) À la suite de la première réunion des parties prenantes qui s'est tenue le 22 juin 2010 et durant la période qui a précédé le rapport d'analyse d'impact, un certain nombre de solutions au problème énoncé au point 1 ont été analysées. Trois options de base, assorties de sous-options, ont été retenues et examinées plus en détail:

- (1) la reconduction du programme «L'Europe pour les citoyens» sous sa forme actuelle;
- (2) la reconduction du programme «L'Europe pour les citoyens» mais sous une forme remaniée. Quatre sous-options ont été examinées:
 - méthode d'approche mixte,
 - financement de subventions d'une certaine importance uniquement,

- plus grande couverture géographique,
 - outil de consultation;
- (3) la décentralisation du programme «L'Europe pour les citoyens», auquel cas aucun programme européen ne succéderait au programme actuel, qui prend fin le 31 décembre 2013. Quatre formules décentralisées ont été examinées:
- méthode d'approche fondée sur les États membres,
 - méthode de communication uniquement,
 - méthode d'approche sectorielle,
 - fusion avec d'autres programmes.

1.5. Comparaison des options

Les trois options et leurs sous-options ont été comparées. Les conclusions figurent ci-après.

1.5.1. Reconduction du programme sous sa forme actuelle

Cette option est susceptible d'être jugée insuffisante compte tenu de l'engagement de la Commission à placer les citoyens au centre de la construction européenne, mais aussi des nouveaux principes démocratiques introduits par le traité de Lisbonne et des critiques à l'encontre des moyens trop limités du programme actuel. La reconduction du programme – sans modification de sa structure conduisant à un gain d'efficacité, d'efficacité et de viabilité – ne permettrait pas de résoudre le problème actuel de la demande non satisfaite et des synergies non réalisées.

1.5.2. Adoption d'un programme remanié

La deuxième option consiste en un programme modifié, fondé sur une structure plus efficace et une meilleure exploitation des résultats. Cette nouvelle structure comporterait deux volets – «la mémoire et la citoyenneté européenne» et «l'engagement démocratique et la participation civique» –, lesquels permettraient une meilleure exploitation des synergies entre les nombreuses organisations participantes et laisseraient aux demandeurs une plus grande liberté pour élaborer leurs propositions de projet ou d'initiative (abandon de la ventilation du programme actuel en quatre actions). Un nouveau volet transversal sur la «valorisation» répondrait au besoin général d'optimisation des résultats. Quatre sous-options ont été examinées:

La sous-option 1 «Méthode d'approche mixte» accorderait la priorité aux réalisations grâce aux mesures suivantes:

- (1) réduction au maximum du nombre de projets de jumelage de villes purement ponctuels et conversion des projets de jumelage de villes en projets associant plusieurs partenaires et ayant une thématique clairement définie, une incidence sur la politique suivie et un intérêt à plus long terme;

- (2) intégration des projets citoyens innovants et des mesures de soutien dans le volet général du programme consacré aux projets associant plusieurs partenaires;
- (3) adéquation des subventions de fonctionnement en faveur des groupes de réflexion et des organisations de la société civile européenne en ce qui concerne leur nombre et leur importance;
- (4) accroissement de l'importance stratégique des projets de la société civile par la sélection de projets de plus grande ampleur et de plus longue durée qui prévoient une contribution concrète et garantissent l'apport d'idées concrètes à la prise de décisions;
- (5) augmentation des ressources disponibles pour les projets relatifs à la mémoire (et élargissement du champ d'action dans ce domaine) et possibilités de projets sur les valeurs de l'Union et l'histoire de l'intégration européenne;
- (6) élaboration d'actions de sensibilisation et de valorisation en tant que volet transversal du programme.

La sous-option 2 «Financement de subventions d'une certaine importance uniquement» (300 000 à 500 000 EUR/projet) entraînerait des économies d'échelle et permettrait des programmes de travail plus structurés, mais elle présente un inconvénient de taille: seul un nombre restreint d'organisations dispose de la capacité technique et opérationnelle nécessaire pour gérer des projets de grande envergure.

La sous-option 3 «Plus grande couverture géographique» permettrait d'étendre le débat aux «valeurs universelles/droits de l'homme» et d'y associer des pays limitrophes. Cette sous-option présente deux inconvénients: elle nécessiterait un budget bien plus important, et les «valeurs universelles/droits de l'homme» pourraient conduire à un débat tellement vaste qu'il ne serait plus possible de définir des objectifs spécifiques.

La sous-option 4 «Outil de consultation» utiliserait le programme comme banc d'essai pour les politiques et défis généraux de l'Union et permettrait, par exemple, la mise en place et le financement de comités de citoyens qui commenteraient tel ou tel sujet. Cette méthode permettrait aux institutions de l'Union de mieux comprendre les enjeux et de quelle manière communiquer plus efficacement leurs intentions aux citoyens. Elle créerait également un véritable lien entre le programme et l'élaboration des politiques. Inconvénient: elle nécessiterait un budget bien plus important ou l'utilisation de ressources provenant d'autres canaux de participation.

1.5.3. Option 3: décentralisation du programme

Des trois options, l'option 3 «Décentralisation du programme» est celle qui aurait le moins de répercussions sur les besoins recensés au point 1. Plusieurs sous-options ont été examinées puis écartées.

La sous-option 1 «Méthode d'approche fondée sur les États membres» laisserait aux États membres le soin de renforcer la participation à la politique et l'engagement civique en faveur des valeurs communes de l'Union. La décentralisation serait totale, ce qui entraînerait une simplification de l'administration de l'Union. Cette solution permettrait également d'adapter le débat sur l'Union aux préoccupations et perspectives nationales, mais le risque serait grand

que le débat soit limité aux questions d'intérêt purement national. Les organisations-cadres et les groupes de réflexion d'envergure européenne n'apporteraient aucun éclairage sur l'action des institutions européennes. Il ne serait pas davantage possible de stimuler des débats à l'échelle de l'Union.

La sous-option 2 «Méthode de communication uniquement» limiterait l'objectif général à des activités de communication et d'information sur la mission et les politiques de l'Union et signifierait l'abandon des activités de participation à l'échelon local. Cette solution aurait une incidence limitée sur le budget de l'Union. Parallèlement, elle risquerait de conduire à une «nationalisation» des domaines d'action, et ne répondrait pas au besoin d'une méthode d'approche plus participative faisant intervenir les citoyens afin de mieux répondre à leurs besoins.

Avec la sous-option 3 «Méthode d'approche sectorielle», les activités d'information et de consultation resteraient menées dans le cadre exclusif de dialogues sectoriels, chaque DG consultant les intéressés de son secteur d'activité. Le débat serait limité à des thèmes propres au secteur d'activité concerné. En l'absence d'un instrument horizontal, cette option limiterait la contribution des organisations-cadres et des groupes de réflexion d'envergure européenne. Elle limiterait également les possibilités de concourir au renforcement des capacités de participation civique, et ne permettrait pas de favoriser le débat à l'échelle de l'Union sur les moments clés de l'histoire de l'Europe.

Il convient d'observer que le programme «L'Europe pour les citoyens» est un instrument horizontal qui a pour vocation non pas de remplacer les formes de dialogue et de consultation existantes mais de les compléter.

Quant à la sous-option 4 «Fusion avec d'autres programmes», une fusion avec le futur programme de la DG JUST sur la justice et la citoyenneté a été envisagée, mais cette possibilité a été écartée après examen approfondi par les deux DG, en l'absence d'éléments probants quant aux possibilités de synergies compte tenu de leurs objectifs et de leurs groupes cibles différents.

Bien qu'une décentralisation du programme n'ait pas été écartée d'emblée, il convient de souligner qu'elle aurait un prix – et serait en contradiction avec la décision de la Commission relative au CFP 2014-2020 –, en ce sens qu'elle ferait l'objet d'une forte opposition des différents secteurs et laisserait un vide en matière d'encouragement de la participation civique et de la citoyenneté participative à une échelle européenne. Elle ferait perdre un instrument important d'encouragement de la participation civique, alors même qu'il n'existe aucun autre instrument horizontal similaire en mesure de répondre à ces besoins. Plusieurs autres instruments visent à permettre le dialogue entre les institutions européennes et les citoyens, mais ils sont limités à leurs secteurs d'activité respectifs.

En conclusion, la meilleure option est l'option 2 «Programme remanié», sous-option 1 «Méthode d'approche mixte».

1.6. Analyse des impacts

1.6.1. Incidence financière du programme

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a présenté son cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2014-2020¹. Le budget indicatif adopté pour le futur programme «L'Europe pour les citoyens» était de 203 000 000 EUR (approximativement 29 000 000 EUR par an), un montant légèrement inférieur à celui du programme actuel (215 000 000 EUR). Ces montants ne tiennent pas compte des indexations futures.

1.6.2. Réalisations et dépenses

Les réalisations du programme revêtiront la forme de subventions de projets (environ 600 par an pour un montant estimé à 15 000 000 EUR/an), de subventions de fonctionnement (environ 90 par an pour un montant estimé à 10 000 000 EUR/an) et de marchés de service (environ 5 par an pour un montant estimé à 1 000 000 EUR/an). La principale raison pour laquelle il est proposé de répartir «équitablement» les réalisations sur toute la période du programme (2014-2020) est que ce dernier est un programme abouti qui ne connaît pas et ne devrait pas connaître de périodes plus chargées que d'autres. La nécessité d'associer et de faire participer davantage les citoyens à l'action et à la vie de l'Union est continue.

Le montant estimé de 29 000 000 EUR par an couvrira aussi les frais administratifs de gestion du programme par une agence exécutive (environ 3 000 000 EUR/par an).

1.6.3. Incidence sur les effectifs

D'après l'expérience acquise dans le cadre du programme actuel, le nouvel instrument devrait nécessiter:

- neuf fonctionnaires ou agents temporaires,
- un expert national détaché.

Au total, dix personnes seraient affectées à la gestion des actions.

1.6.4. Simplification et réduction de la charge administrative

La simplification tient déjà une place importante dans le programme actuel et sera poursuivie dans le nouveau. Le recours à une agence exécutive pour la gestion de la totalité du cycle du programme permet déjà des économies considérables en frais administratifs et en ressources humaines. L'utilisation de montants forfaitaires, de taux forfaitaires, de coûts unitaires et des demandes en ligne ainsi que des contrôles sur place efficaces grâce au regroupement des visites dans les organisations de la même région réduisent encore la charge administrative et entraînent des économies budgétaires en termes réels. L'évaluation à mi-parcours d'Ecorys indique (p. 39) qu'il ressort d'entretiens avec des bénéficiaires et des parties prenantes que l'agence exécutive gère efficacement le programme et apporte des améliorations notables en ce qui concerne le financement, les critères d'admissibilité, l'harmonisation des procédures et

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020»; COM(2011) 500, partie I et partie II: fiches thématiques.

l'élaboration de formulaires de demande en ligne. Elle met également en avant les synergies fructueuses avec les autres programmes gérés par l'agence exécutive.

1.7. Suivi et évaluation

La réalisation de l'objectif général consistant à «conforter la mémoire et renforcer la capacité de participation civique à l'échelle de l'Union» se mesurera au nombre et à la qualité des initiatives d'organisations de citoyens visant 1) à avoir une influence sur l'élaboration des politiques de l'Union, 2) à accroître la cohésion de la société, et 3) à améliorer la compréhension du rôle de l'Union. L'objectif à long terme serait de renforcer la capacité de la société civile d'influer sur le projet européen. La réalisation de cet objectif se mesurera aux contributions aux Années européennes sous la forme d'apport intellectuel ou d'activités destinées à ancrer les Années dans le contexte local et régional, ainsi qu'aux contributions aux plateformes politiques en vue des élections européennes de 2014-2019. L'objectif général du programme étant nouveau, une valeur de référence devra être définie.

Les objectifs spécifiques sont au nombre de deux: 1) «favoriser le débat, la réflexion et la coopération concernant la mémoire, l'intégration européenne et l'histoire de l'Union» et 2) «permettre aux citoyens de mieux comprendre le processus d'élaboration des politiques de l'Union et d'y participer davantage et créer des circonstances favorables à la solidarité, à la participation de la société et au volontariat à l'échelle de l'Union». La réalisation du premier objectif se mesurera au nombre de projets, à la qualité des résultats et au pourcentage de primobénéficiaires. La réalisation du second se mesurera au nombre de participants directs, au nombre d'organisations participantes et au nombre de partenariats et réseaux transnationaux, à la couverture géographique des activités et au pourcentage de primobénéficiaires. Le nouveau programme devra établir des valeurs de référence pour plusieurs de ces indicateurs.

Le premier rapport sera rédigé trois ans après le début du programme (le 31 décembre 2016 au plus tard). Il devra livrer une première évaluation des résultats obtenus à mi-parcours de manière à ce que les modifications et ajustements jugés nécessaires puissent être apportés pour la seconde moitié du programme (le 31 décembre 2017 au plus tard).

Le rapport a posteriori sur l'incidence de l'action en question sera rédigé à l'issue du programme septennal (1^{er} juillet 2023). Il devra contenir une évaluation des résultats des dispositifs de soutien par rapport aux objectifs du programme.

Des évaluations seront menées à l'aide d'études et d'enquêtes externes et internes, de missions et de réunions. Les coûts de ces mesures sont des dépenses standard de tout programme de l'Union et seront pris en charge par le budget administratif du futur programme.