

Les difficultés de la communication publique en Europe

- Contribution de la *feacp* -

Some difficulties in Europe: the *feacp* (*European federation of public communicators*) experience

Pour répondre à l'impératif de **mieux communiquer avec les citoyens européens**, la *feacp* a présenté en 2007 une "Lettre ouverte aux instances européennes" au nom des associations et des personnalités responsables des communications des institutions publiques de la plupart des Etats membres de l'Union Européenne.

Ce texte affirme la nécessité de communications qui s'attachent à **informer, à associer et faire participer** les citoyens. On ne peut en effet lutter contre les préjugés sur l'Europe, combattre les fausses idées reçues, changer des comportements que par des communications, pratiquées dans l'Europe, dans ses territoires et dans la vie de chaque jour des citoyens européens.

Lors de plusieurs rencontres et colloques ayant pour objet la communication, non seulement sur l'Europe, mais aussi dans l'Europe, il a été proposé, d'une part, que des échanges permettent de conforter les rôles et les pratiques des communicateurs publics et, d'autre part, de mettre en réseau des relais professionnels d'information, proches des préoccupations des gens et capables d'échanges utiles pour tenter de relever **le défi de parler à un continent dans le langage du quartier**.

Le défi s'avère difficile à relever. L'image véhiculée par l'Europe a quelque mal à être positive. Surtout, le rôle et les interventions de la Commission n'ont pas fait l'objet d'une pédagogie partagée par les gouvernements, propre à dissuader les dénigrements faciles. L'abstraction et la complexité de l'action des fonctionnaires européens, sans qu'elles soient compensées par une explication et des exposés des motifs accessibles, ont alimenté une image technocratique, insensible aux attentes sociales, inattentive à une culture européenne encore adolescente.

L'Europe est une construction ardue, qui se fait à géométrie variable avec des temps d'accélération et aussi en traversant des crises. Une communication efficace ne doit pas tenter d'occulter les difficultés d'élaboration des politiques ou de mise en œuvre des décisions communautaires. Pour compenser les inévitables images chaotiques, les registres de la transparence et de la pédagogie doivent être privilégiés.

En effet, il ne s'agit plus de « *vendre* » l'idée d'Europe par une information de masse dont les publicitaires ou les médias, notamment télévisuels, maîtrisent la pratique. On doit tenir la promesse de placer les citoyens au cœur du débat européen. Il ne suffit plus d'éduquer à l'Europe des citoyens mal informés, mais de **dialoguer dans l'Europe** pour que des millions d'entre eux s'approprient l'Union à leur manière, souvent très différente de celle des institutions.

Une communication réductrice ignore les attentes politiques des quelques 500 millions de citoyens de l'Union Européenne par. Il convient de savoir ce que, dans leurs situations quotidiennes, ils sont susceptibles d'entendre. Il faut les écouter en les faisant participer.

Plusieurs rapports sont venus réaffirmer quelques vérités en suggérant que pour toucher le grand public, il est souhaitable de sensibiliser à l'Europe dès l'école, d'européaniser la vie publique, d'impliquer beaucoup plus la société civile et les mouvements associatifs ou encore de rendre l'Europe plus visible par des symboles qui peuvent contribuer au développement d'une conscience européenne.

Les médias ont leur part de responsabilité dans ce déficit communicationnel, dès lors qu'avec des logiques de lectorat ou d'audimat, ils considèrent souvent que, l'offre étant insuffisante et le public peu intéressé, l'Europe n'est pas – à quelques altercations près - spectaculaire. Elle ne fait pas vendre...

Depuis quelques vingt ans, **la Commission** avance avec persévérance des plans d'action pour une meilleure communication de l'Europe. Les intentions sont bonnes de coordonner les activités de communication pour optimiser les efforts et mieux utiliser les moyens de communication, aussi pour mieux choisir les voies, modes et supports de communication préférés des divers publics et pour trouver les langages qu'ils comprennent. Recruter des spécialistes et accorder une formation spécifique aux fonctionnaires a permis de professionnaliser la communication. Le rôle des représentations de la Commission dans les Etats membres a été renforcé pour informer les citoyens des politiques et des initiatives qui pourraient les intéresser.

La Commission a commencé à faire siennes de bonnes dispositions, telles que celles figurant dans la Convention d'Aarhus pour **l'information et la participation des citoyens**. Il ne s'agit plus en effet, de "*promouvoir*" les institutions, mais bien de faciliter le débat déjà en cours sur la pertinence de l'action de certaines de ces institutions, sur leur légitimité et sur leur utilité pour les nouvelles phases de "*gouvernance*" dans lesquelles entre l'Union Européenne.

De son côté, **le Parlement européen**, notamment par ses représentations dans les Etats membres, mais surtout grâce à l'élargissement et l'affirmation de ses compétences, a récemment attiré un peu plus les attentions médiatiques sur la scène des politiques européennes.

Les temps d'élections restent insuffisamment mobilisateurs. Bien loin encore des listes européennes, le mode de scrutin, même régionalisé, relègue les figures des parlementaires dans un anonymat lointain qui encourage peu la médiation avec les électeurs.

L'association française *Communication publique* avait d'ailleurs réalisé en 1992 une comparaison internationale des niveaux de connaissance du fonctionnement de l'Europe. Il était ressorti des observations faites par les représentations de la Commission dans une dizaine de pays que, sans conteste, la qualité des relations des électeurs britanniques avec leurs candidats permettait une meilleure information sur le rôle du Parlement et que cela était dû au mode de désignation régie par le scrutin uninominal qui permet des échanges directs avec la population limitée au territoire d'une circonscription... Mais ceci se passait avant que le Royaume-Uni, se ralliant au principe des listes élues au mode proportionnel, n'en vienne à battre tous les records d'abstention lors des élections européennes.

Instance lentement émergente, **le Conseil** ou **Consilium**, s'efforce de résoudre la question difficile de donner à l'Union les visages d'une présidence de l'Europe ou de ses relations internationales. Sa communication a du mal à se frayer un chemin parmi celles des chefs d'Etat et de gouvernement

Le référendum sur le projet de traité constitutionnel européen a illustré comment une promotion massive, tardive et politisée ne peut pallier l'absence d'une communication pérenne et plus institutionnelle avec les citoyens. Le choix de la voie référendaire ne pouvait être un progrès de démocratie qu'assorti de débats publics longuement instruits

Or, depuis quelques vingt ans, les dirigeants ou représentants français et européens ont négligé d'informer sur les objectifs de l'Union européenne. Aucun compte rendu accessible des succès obtenus ou des difficultés rencontrées à Bruxelles et Strasbourg. Au-delà des dénigrements, aucune explication des compromis négociés pour faire progresser la construction européenne.

Nos concitoyens, dont le bon sens et la responsabilité en remontent parfois à la pratique des jeux politiques, attendent d'être mis au courant et, au-delà, d'être éventuellement associés à la préparation de l'action publique menée en leur nom. Ils préfèrent une communication durable d'échange et de partage plutôt que des campagnes d'information promotionnelle.

La période d'élaboration du projet de Constitution européenne, depuis la tenue de la Convention, a été privée de la possibilité d'améliorer les arbitrages et les textes en prenant en considération les réactions du public. Peu de débat – sauf en Espagne par exemple - pour s'assurer de l'appropriation collective du projet. En France, la communication de conviction en faveur du "oui" n'a été que curative, défensive, poussive et, en fin de compte peu crédible.

Aujourd'hui, **le contexte mondial et les craintes sociales** incitent à bouleverser les idées reçues sur la relation par laquelle les citoyens peuvent adhérer à un projet européen. Les temps de crises accentuent les doutes, les interrogations et les demandes d'explication sur les décisions.

Les crises financières et économiques de 2008 à 2010 ont paru œuvrer pour une plus grande cohésion européenne, face à la gravité des situations. L'euro a été un instant un symbole protecteur. Mais – très vite - la disparité des intérêts nationaux et surtout les implications différentes des Etats face aux attaques contre l'euro ont déstabilisé la crédibilité des messages.

La communication de l'Europe est plus que jamais appelée à faire ses preuves.

Les échanges d'expériences suscités par la *feacp* ont en fait rapidement montré que **les difficultés rencontrées à l'échelle européenne sont pour une large part celles rencontrées par les communications publiques dans tous les pays**. Ce constat doit amener à mettre en commun des réflexions sur les pratiques communicationnelles des institutions, de la chose publique et des causes d'intérêt collectif.

Partout, dans tous les pays de l'Europe, la communication institutionnelle publique a pu subir les effets pervers d'une **société de consommation** qui lui a trop imposé des modes de communication mal adaptés à la spécificité de la relation avec des citoyens. Elle doit aussi se méfier des dérapages de la **société de l'information**, qui apporte beaucoup à l'ère numérique, mais dont on attend trop le salut.

Si elles ne veulent pas subir des mises en question de plus en plus sévères, les démarches, les modes, les modalités et les supports de la communication publique doivent évoluer. Face aux crises, il est urgent de repenser la communication. Les communicateurs publics européens, forts de la diversité et de la richesse de leurs réussites, comme de leurs échecs peuvent montrer la voie, à peine ouverte d'une authentique **société de communication**.