

Bologne, Paris, le 4 novembre 2005

*Lettre ouverte aux instances européennes  
présentée par le président\* de la feacp*

## Mieux communiquer avec les citoyens européens

*Les enseignements de la pratique des communications des institutions publiques sont constants.*

*La communication destinée à informer, à associer et faire participer les citoyens ne saurait se satisfaire d'une propagande de masse. Elle requiert des modes de communication fondés sur l'échange et le partage des données, la discussion des enjeux.*

*On ne lutte pas contre des préjugés ou des fausses idées reçues sur l'Europe, on ne change pas des comportements par une information de promotion publicitaire.*

*Plutôt par une communication, pratiquée dans l'Europe, dans la vie et dans les territoires de l'Europe, grâce à la mise à disposition de l'information auprès de relais, proches des préoccupations des récepteurs finaux.*

*Ces relais, pour le compte d'émetteurs lointains, sont capables de la maïeutique nécessaire pour, en permanence, relever le défi de parler à un continent dans le langage du quartier.*

### ***I. La communication de l'Europe: un constat sombre***

A l'heure actuelle, on ne fait pas preuve d'originalité en avançant que l'information globale délivrée sur l'Union Européenne, comme la perception du projet européen, se trouvent dans l'impasse.

Depuis quelques vingt ans, **la Commission** tente d'avancer des plans d'action pour une meilleure communication en Europe.

Les résultats sont peu probants. Pourtant, les intentions sont bonnes de :

- coordonner au niveau de la Commission les activités de communication pour optimiser les efforts et mieux utiliser les moyens de communication ;

---

\* Le président de la feacp est Pierre ZÉMOR, conseiller d'Etat, président de *Communication publique* (France)..  
Le vice-président est Gerardo MOMBELLI, président de *Comunicazione pubblica* (Italia)

- mieux utiliser les voies, modes et supports de communication que le public préfère, dans la langue qu'il comprend ;
- professionnaliser la communication en recrutant des spécialistes et en accordant une formation spécifique aux fonctionnaires ;
- renforcer le rôle des représentations de la Commission dans les Etats membres pour informer les citoyens des politiques et initiatives qui les intéressent ou les préoccupent.

De son côté, **le Parlement européen**, également par ses représentations dans les Etats membres, mais surtout par l'élargissement et l'affirmation de ses compétences, a récemment plus attiré les attentions médiatiques sur la scène politique.

Le mode de scrutin de liste, même régionalisé, relègue les figures des parlementaires dans un anonymat qui encourage peu la médiation avec les électeurs.

"*Communication publique*" a, en 1992, provoqué la comparaison des niveaux de connaissance du fonctionnement de l'Europe dans plusieurs pays. Il en est ressorti que la qualité des relations des électeurs britanniques avec les candidats à une désignation régie par un mode uninominal s'avérait déterminante pour parvenir à une meilleure information sur le rôle du Parlement... 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.

### **Le défi s'avère difficile à relever.**

D'abord, l'image véhiculée par l'Europe n'est pas 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 dénigrement 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.

Ensuite, 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.

Il ne s'agit pas de « *vendre* » l'idée européenne par la seule information de masse que connaissent les publicitaires ou que savent pratiquer les médias, notamment télévisuels, sans s'attacher à placer les citoyens au cœur du débat public européen.

On ne peut intégrer les attentes politiques des quelques 500 millions de citoyens de l'Union Européenne par une communication réductrice. Il convient de savoir ce qu'ils peuvent entendre, dans leurs situations, en les écoutant et en les faisant participer.

La Commission a su 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.

Il ne s'agit plus d'organiser une "*propagande*" destinée à "*valoriser*", par intermittence, les décisions des institutions de l'Union européenne, mais d'organiser dans la société des débats informels, sur l'opportunité et la solidité des décisions.

Il ne suffit plus d' "*éduquer à l'Europe*" des citoyens en mal d'information, mais de "*dialoguer dans l'Europe*" et de laisser des millions d'entre eux s'approprier l'Union à leur manière, notamment ceux qui ont désormais des activités trans-européennes quotidiennes et ceux qui recherchent une vision propre de ce que doit être l'avenir de l'Union européenne, souvent très différente de celle des institutions.

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 n'étant pas intéressé, l'Europe ni ne fait vendre, ni n'est spectaculaire.

En France, le rapport Herbillon remis au Premier ministre le 29 juin 2005, est venu réaffirmer quelques vérités. Le rapport propose de **combler**, par des mesures concrètes, **le déficit d'information sur l'Europe**. Pour toucher le grand public, il suggère notamment de sensibiliser les Français à l'Europe dès l'école, d'européaniser la vie publique et de rendre l'Europe plus visible par des symboles destinés à développer une conscience européenne.

Par ailleurs, un autre frein à la communication de l'Europe est la très faible contribution et l'absence d'attention particulière des fonctionnaires européens à la communication. Aucune stratégie de communication globale ou vision commune n'est élaborée. Surtout, encore moins que les fonctionnaires nationaux, n'ont-ils pas admis que **l'action publique se mène "communication comprise"**, ce qui confère aux messages un caractère d'authenticité.

Face à ces fonctionnaires, en mal de communiquer utilement et pragmatiquement, face à ces citoyens en manque d'intérêt, qui rechignent à aller voter et que l'Europe indiffère dans les formes où elle se manifeste, il paraît indispensable d'**impliquer** beaucoup plus **la société civile et les mouvements associatifs**, qui, certains quand ils le peuvent, créent des espaces publics de débats.

Ces acteurs sociaux, comme **les professionnels responsables institutionnels de la communication** sont bien placés, dans les administrations centrales et déconcentrées, dans les collectivités territoriales, dans les multiples établissements et agences assurant des missions d'intérêt général, pour faire remonter les attentes des citoyens, et dans un mouvement inverse, pour insérer le discours européen dans leurs langages courants.

De surcroît, les lieux de germination et d'innovation sont connus des communicateurs publics, dont il faut maintenant présenter le rôle essentiel qu'ils peuvent jouer dans la communication en Europe.

Dans toutes les institutions publiques, ils sont, par métiers, **des relais essentiels**.

Aux côtés des décideurs et acteurs publics, qui sont eux de plus en plus des communicants, les communicateurs publics sont les praticiens permanents de la diffusion de l'information, de l'accès à l'information, de la mise à disposition des données utiles, du dialogue et de la médiation. Ils figurent à coup sûr parmi ces agents vecteurs de la "*représentation politique trans-européenne*", susceptibles de rapprocher l'Union Européenne de ses citoyens.

**C'est sur ces communicateurs publics que nous proposons que les instances de l'Union européenne s'appuient en permanence.**

## ***II. Les expériences des communicateurs publics dans les Etats membres indispensables à une meilleure communication dans l'Europe***

L'échange n'a utilement lieu que dans la proximité; proximité qui se veut certes géographique, mais qui se vérifie surtout dans la prise en compte des préoccupations des gens.

Les institutions européennes ne sont pas en mesure de pratiquer une communication directe avec les citoyens, de répondre à leurs attentes précises ou de dialoguer. En revanche, les communicateurs publics sont en mesure d'être des intermédiaires efficaces pour de nouvelles stratégies de communication.

La communication publique que pratiquent les communicateurs publics, responsables de la communication des institutions publiques, est "*la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique, ainsi qu'au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques ou à des organisations investies de missions d'intérêt collectif*"<sup>1</sup>.

La communication publique revêt des formes différentes attachées aux missions des institutions publiques de mettre l'information à portée du public, d'établir la relation et le dialogue, de rendre les services attendus, de mener des campagnes d'informations et des actions de communication d'intérêt général.

La communication publique doit être plus directe, **ajustée aux préoccupations de l'utilisateur ou du citoyen, dans son voisinage et dans sa quotidienneté**. Elle doit être **une vraie communication**, authentique et pratiquée dans les deux sens **avec un citoyen actif**. La satisfaction de ces conditions repose sur l'existence d'une bonne relation entre les institutions publiques et leurs interlocuteurs. Celles-ci assument la responsabilité de cette qualité de la relation en affirmant clairement leur identité.

La communication publique intervient souvent afin de réhabiliter le dialogue entre les pouvoirs et les citoyens, en s'éloignant du simplisme des campagnes de masse au profit de l'écoute et du partage.

Toutefois impuissante à se substituer à des projets sérieusement proposés et clairement identifiés, elle ne saurait à elle seule provoquer le débat public. Elle ne peut qu'en souligner l'attente, le suggérer et y contribuer.

**Sans débat public, il n'y a pas de citoyenneté européenne.**

Si elles veulent bien admettre que ce n'est que dans l'échange que passent vraiment les messages, les instances européennes doivent retenir que les institutions publiques, dans chaque pays, s'efforcent d'établir avec les citoyens des relations pérennes, qu'ils veulent de qualité et de confiance et qui sont seules susceptibles de favoriser la mise en commun des savoirs, un partage plus équilibré des données nouvelles et un échange social plus réel des questionnements.

Le défi à relever est de dialoguer avec la masse, qui plus est européenne, et pourtant d'envisager cette communication à l'échelle du quartier et du débat public local.

La condition est de trouver **le bon maillon** dans la chaîne du traitement de l'information : les communicateurs publics.

Ce passage par les services de communication ne perd pas son intérêt avec l'usage de l'Internet qui met largement les informations à disposition. Il permet d'améliorer une interface "humanisée" dans les relations avec les citoyens.

La valeur ajoutée des communicateurs a d'ailleurs évolué vers plus de conseil à leurs correspondants, aux agents et aux acteurs communicants des institutions publiques.

Les peuples ne souhaitent-ils pas en effet, soit faire confiance, soit être associés ? Dans les deux cas, chaque Etat et désormais les institutions européennes, doivent être certes modestes dans leurs moyens d'agir sur la société, mais néanmoins manifestes quant à leurs rôles et responsabilités.

---

<sup>1</sup> Pierre Zémor, "La communication publique", Que sais-je? PUF, 2005

### ***III. L'apport des réseaux de communicateurs publics rassemblés au sein de la fédération européenne des associations de communication publique***

Les responsables de communication des institutions publiques se sont organisés dans plusieurs pays de l'Union européenne pour **rassembler** leurs savoirs-faire et échanger **leur réflexion sur l'information du public et les relations avec les citoyens**.

Ainsi, depuis seize ans, en France, "*Communication publique*" rassemble **les praticiens de la communication des corps constitués, ministères, collectivités territoriales, entreprises et établissements exerçant des missions d'intérêt collectif**.

De même, "*Comunicazione Pubblica*", *Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale*, développe avec les pouvoirs publics, les villes, les régions, des activités très riches et contribue à la tenue du "COM\*PA", salon européen de la communication publique et des services au citoyen, depuis douze ans.

En Espagne, *l'Asociación de Directivos de Comunicación, Dir-Com* vient d'identifier dans son association, un collège de communicateurs publics.

En Belgique, *l'association Communication publique Wallonie-Bruxelles* est apparue dans le sillage de l'association française.

Ces quatre associations ont pris l'initiative, par un protocole signé à Bologne le 5 novembre 2004, de créer la ***fédération européenne des associations de communication publique***, destinée à rassembler les regroupements analogues dans tous les Etats membres.

La constitution de la *feacp* a permis en Belgique, le rapprochement avec l'association flamande *Kortom (Vereniging voor Overheidscommunicatie)*, qui a rejoint la fédération par un avenant au protocole signé à Bruxelles le 17 juillet 2005.

Ce même avenant a marqué la participation de l'association *LG Com (Local Government communications)* au Royaume Uni.

Des négociations sont en cours pour compléter la représentation de la Grande-Bretagne par l'association *CIPR (Chartered institute for public relations)*, de l'Allemagne par le *Bundesverband deutscher Pressesprecher (comité des administrations et institutions territoriales)*, des Pays-Bas par la *VVO Dutch association for government communication*, qui devraient rejoindre la *feacp* très prochainement.

Des contacts avec d'autres pays de l'Union suscitent un vif intérêt.

**Les objectifs de la fédération** ont été précisés : diffuser entre associations membres les dispositions réglementaires nationales ; connaître les actions de réforme des administrations et services publics ; faire converger les positions sur les sujets ayant trait aux fonctions de communication dans les institutions publiques ; favoriser la comparaison des modes, des formes et des contenus de la formation professionnelle des communicateurs dans les pays membres de l'Union européenne.

Avec la mise en place d'un comité exécutif permanent, des projets sont engagés, qui visent notamment à identifier ce que, dans chaque pays, on entend dans la pratique, par communication publique, à comparer les actions de communication des grandes villes européennes (première table ronde envisagée au COM\*PA novembre 2005), à examiner la place des régions dans la communication de l'Europe (rencontre internationale prévue à Paris, en fin janvier 2006).

**L'apport possible de la *feacp* pour les institutions européennes** est évident : offrir un panel opérationnel pour la communication, en proposant aux "émetteurs" européens des relais, des interlocuteurs, maillons intermédiaires déjà clairement identifiés, dont le professionnalisme n'est plus à prouver, habitués à la diffusion de l'information et familiers du rapport direct avec les citoyens.

Cette occasion ne doit pas être manquée d'utiliser immédiatement la somme des expériences mises en commun par les communicateurs publics réunis au sein de la *feacp*.

Forte de ses contacts qu'elle sait réunir à travers les différentes associations dont elle est composée, la fédération a la vocation d'offrir ce panel de communicateurs les plus à même et les plus aptes à véhiculer et à communiquer au plus près des gens, dans leur secteur d'activité et les domaines de leurs compétences.

Dans les associations les plus importantes de la *feacp* est à l'heure actuelle couverte la quasi-totalité des champs d'activités des institutions publiques nationales et territoriales.

Ainsi, la *feacp* entend **apporter** dans un avenir très prochain, tant **à la Commission, qu'aux services en charge de la communication pour le Parlement européen, la richesse des réseaux des communicateurs publics** qui, dans vingt cinq pays, sont en relation de proximité, géographique et sectorielle, avec les citoyens, connaissent leurs préoccupations, leurs motivations, leurs orientations, leurs perceptions de l'Europe, leurs langages et les cultures qui les animent.

Pour les instances européennes émettrices de messages complexes, trop lointains et abstraits, ces relais, ces maillons intermédiaires de la communication institutionnelle font cruellement défaut.

Il est désormais indispensable que notre fédération soit considérée par **les communicateurs des institutions européennes**, que nous souhaitons d'ailleurs voir présents dans la *feacp*, comme un des acteurs clés de leurs stratégies de communication.

La *feacp* leur apporte le lien avec les communicateurs publics des Etats membres réunis au sein des diverses associations.

La *feacp* propose en effet les voies, les modalités et les instruments d'une meilleure réponse à un des enjeux majeurs dans la relation entre citoyens et Union européenne : dans un sens, la remontée d'informations venant du citoyen, perçues par les communicateurs publics dans les différents pays, et permettant de déterminer les préoccupations principales des populations.

Dans le sens descendant, la *feacp* peut solliciter les membres respectifs des associations nationales afin de véhiculer les messages utiles notamment à la Commission.

La fédération peut apporter des aides en annonces et en contacts, également des conseils aux institutions européennes pour favoriser une approche méthodologique, ciblée, adaptée et contribuer à la délivrance de messages, authentiques et en situation, sur l'Europe.

Il entre dans **le devoir des communicateurs publics de l'Europe**, donc de la *feacp*, **de se manifester auprès des instances de l'Union européenne** en vue de participer à une stratégie d'ensemble d'information et de communication, où seraient privilégiées les proximités, tant géographiques que liées aux préoccupations des citoyens.

Pour que l'Europe parle à ses citoyens, elle doit mieux communiquer avec eux.