

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 10907
20 avril 2006

Améliorer la visibilité du Conseil de l'Europe

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur : M. João Bosco Mota Amaral, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La transparence, l'obligation de rendre compte et le contrôle démocratique font partie des valeurs fondamentales que promeut le Conseil de l'Europe. Pour être cohérent avec ces valeurs, le Conseil de l'Europe devrait s'efforcer de combler la distance qui le sépare du grand public en concevant et en mettant en place des instruments efficaces qui lui permettent d'améliorer sa visibilité afin de faire mieux connaître au public les principes qu'il défend.

L'Assemblée estime qu'il est nécessaire et urgent d'élaborer une stratégie globale du Conseil de l'Europe en matière de communication pour rapprocher le Conseil de l'Europe de ses 800 millions de citoyens européens tout en sensibilisant ces derniers à l'importance de l'Organisation et à ses valeurs communes dans l'Europe actuelle et en assurant la cohérence de son message général.

A. **Projet de résolution**

1. La transparence, l'obligation de rendre compte et le contrôle démocratique font partie des valeurs fondamentales que promeut le Conseil de l'Europe. Pour être cohérent avec ces valeurs, le Conseil de l'Europe devrait s'efforcer de combler la distance qui le sépare du grand public en concevant et en mettant en place des instruments efficaces qui lui permettent d'améliorer sa visibilité afin de faire mieux connaître au public les principes qu'il défend.
2. La visibilité passe avant tout par la clarté quant au mandat et aux domaines de compétence du Conseil de l'Europe. A cet égard, l'Assemblée rappelle que le 3^e Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 2005) a identifié de façon claire les priorités du Conseil de l'Europe, contribuant ainsi à la démarche de définition du rôle spécifique du Conseil de l'Europe pour les années à venir.
3. L'Assemblée parlementaire estime qu'il est nécessaire et urgent d'élaborer une stratégie globale du Conseil de l'Europe en matière de communication pour rapprocher le Conseil de l'Europe de ses 800 millions de citoyens européens tout en sensibilisant ces derniers à l'importance de l'Organisation et à ses valeurs communes dans l'Europe actuelle et en assurant la cohérence de son message général.
4. Cette stratégie de communication, dont l'élaboration relève de la responsabilité du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, secondé dans cette tâche par la Direction de la communication, devrait avoir pour objectif d'accroître la visibilité externe de l'Organisation en améliorant et en rationalisant l'utilisation des outils que sont la presse, les relations publiques, l'audiovisuel et le multimédia, en facilitant l'accès aux documents du Conseil de l'Europe, en mettant en œuvre une politique stratégique cohérente en matière de publications et en organisant des campagnes thématiques pour renforcer l'image de l'Organisation et l'impact de ses activités. De plus, la stratégie de communication du Conseil de l'Europe devrait viser à diffuser une culture de communication au sein de l'Organisation en assurant un flux régulier d'information entre ses différents services dans un esprit de coopération mutuelle.
5. Cette stratégie de communication globale conçue par le Secrétaire Général ne devrait pas limiter la pluralité des voix qui caractérise l'Organisation et constitue la clé de voûte de son équilibre institutionnel. En particulier, cette stratégie devrait respecter l'autonomie des organes statutaires du Conseil de l'Europe (Comité des Ministres et Assemblée parlementaire), ainsi que du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, de la Cour européenne des Droits de l'Homme et du Commissaire aux droits de l'homme qui, en raison de leur nature et des autres spécificités découlant de leur mandat, doivent pouvoir définir leurs propres stratégies de communication et décider du contenu, du calendrier et des cibles de leur communication. D'autre part, la Direction de la communication devrait être régulièrement en contact avec les unités de communication des instances susmentionnées et mettre à leur disposition les informations, les bases de données et les autres outils dont elles ont besoin tout en veillant à ce qu'il y ait une synergie avec les autres activités du Conseil de l'Europe en termes d'impact médiatique.
6. En outre, pour accroître la visibilité de l'ensemble de l'Organisation, il conviendrait d'améliorer la consultation et la coopération entre les représentants des organes statutaires, le Secrétaire Général, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Cour européenne des Droits de l'Homme et le Commissaire aux droits de l'homme afin d'engager des actions de communication concertées.
7. Enfin, l'Assemblée estime, en tant qu'organe politique et représentatif, pouvoir jouer un rôle de premier plan dans le renforcement de la visibilité de l'ensemble de l'Organisation, en veillant à la pertinence politique et médiatique de son programme de travail, en demandant à ses membres de faire un meilleur usage de leur double mandat, en associant davantage les médias à ses activités et en faisant en sorte que celles-ci soient aussi transparentes que possible.
8. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée :
 - 8.1. décide de poursuivre l'allègement de son agenda politique, en identifiant des questions prioritaires autour desquelles elle encourage ses commissions à organiser des activités et des manifestations visibles et, lorsque c'est possible, à élaborer des stratégies médiatiques « sur mesure » ;
 - 8.2. invite ses commissions à mettre davantage à profit les réunions de la Commission permanente pour encourager l'examen de questions qui présentent un intérêt particulier pour le pays hôte ;

- 8.3. invite instamment ses membres à jouer le rôle de multiplicateurs de ses activités au sein de leurs parlements nationaux, dans leurs circonscriptions et dans leurs relations avec la presse nationale et locale ;
- 8.4. demande à ses commissions de faciliter l'accès des journalistes et des représentants des médias à leurs réunions et manifestations et de leur permettre d'accompagner les rapporteurs lors de leurs visites d'information à chaque fois que cela est possible.
9. En outre, l'Assemblée invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe :
- 9.1. à veiller à ce que la Direction de la communication ainsi que les différentes unités de communication disposent de ressources suffisantes pour accomplir leur mandat de manière professionnelle et efficace ;
- 9.2. à charger la Direction de la communication :
- 9.2.1. de définir une stratégie de communication globale visant à améliorer la visibilité du Conseil de l'Europe tout en respectant l'autonomie des unités de communication des organes statutaires du Conseil de l'Europe, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et de la Cour européenne des Droits de l'Homme ;
- 9.2.2. de faciliter l'accès aux documents du Conseil de l'Europe grâce à la rationalisation de ses pages web et à la création de pages web thématiques traitant de toutes les activités menées par les organes et institutions du Conseil de l'Europe sur certaines questions importantes ;
- 9.2.3. de rationaliser l'utilisation de symboles et de logos par les organes et institutions du Conseil de l'Europe afin d'améliorer l'« image de marque » de l'Organisation ;
- 9.2.4. de faire un usage stratégique de la politique en matière de publications ;
- 9.3. à augmenter l'impact médiatique des bureaux du Conseil de l'Europe à Paris et Bruxelles en créant des postes permanents à profil média.

B. Projet de recommandation

1. Rappelant sa Résolution (2006) ... sur l'amélioration de la visibilité du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire juge indispensable que l'Organisation utilise de manière souple les instruments existants et en crée de nouveaux afin d'accroître sa visibilité auprès du grand public et de faire mieux connaître les principes qu'il défend.
2. En conséquence, l'Assemblée demande au Comité des Ministres :
 - 2.1. de commander une étude indépendante d'évaluation de la visibilité du Conseil de l'Europe dans ses Etats membres et de faire des recommandations quant aux moyens de la renforcer ;
 - 2.2. de donner des suites concrètes à sa décision de principe, rappelée dans sa Résolution (2000) 2 sur la stratégie d'information du Conseil de l'Europe, de créer des antennes du Conseil de l'Europe dans chacun de ses Etats membres, si nécessaire au moyen de partenariats appropriés avec les pouvoirs locaux, régionaux ou nationaux, les universités ou d'autres organisations internationales, en mettant l'accent sur les activités d'information et de communication ;
 - 2.3. d'envisager un réajustement de l'implantation des bureaux d'information du Conseil de l'Europe de manière à ce qu'ils soient présents dans tous les Etats membres qui se sont engagés dans un processus de renforcement de leurs institutions démocratiques, dans les pays où le Conseil de l'Europe représente le principal interlocuteur dans le processus d'intégration européenne et dans les pays bénéficiant d'une présence importante des organisations internationales avec lesquelles le Conseil de l'Europe entretient des relations de coopération étroites ;
 - 2.4. de modifier le mandat des bureaux d'information du Conseil de l'Europe de manière à privilégier le travail de communication et les relations avec les médias ;
 - 2.5. de consacrer des ressources suffisantes aux activités de communication de l'Organisation afin de toucher le grand public.

C. Exposé des motifs

I. Introduction

1. « Une Organisation qui fait bien et tranquillement son travail »¹ : c'est ainsi que l'on pourrait définir l'image du Conseil de l'Europe. En outre, c'est l'image qu'en a un cercle restreint d'acteurs, car le public en général ne connaît pas bien le mandat ni les activités du Conseil de l'Europe et confond souvent ce dernier avec les institutions de l'Union européenne.

2. Malheureusement, de nos jours, et malgré de nombreuses différences, la plupart des organisations internationales sont confrontées à un problème de distance avec le public pour lequel elles travaillent. A cet égard, les votes négatifs dans les référendums sur le traité constitutionnel ont été comme un coup de semonce pour l'Union européenne. Le Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe a mis en lumière la nécessité de rapprocher l'Europe de ses citoyens.

3. La visibilité limitée du Conseil de l'Europe ne constitue pas seulement une source d'insatisfaction pour ceux qui consacrent beaucoup de leur énergie et leur travail à l'Organisation, mais aussi une contradiction avec les principales valeurs qu'il promeut, comme la transparence, l'obligation de rendre compte et le contrôle démocratique. Pour être fidèle à ces valeurs, le Conseil de l'Europe doit pouvoir concevoir et mettre en place des instruments efficaces, pour s'acquitter de sa mission et expliquer ce qu'il fait au public de façon claire, transparente et responsable.

4. Je suis convaincu que, à notre époque, étant donné le niveau de développement élevé de la société civile, une organisation internationale qui n'arrive pas à combler le fossé qui la sépare du public n'a aucune perspective. L'époque où les organisations intergouvernementales apportaient des services destinés exclusivement aux gouvernements et aux administrations nationales, sans expliquer leurs activités au grand public, est révolue.

5. Le présent rapport est basé sur des entretiens que j'ai eu récemment à Strasbourg avec plusieurs représentants et fonctionnaires de haut rang du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec des journalistes qui suivent l'Organisation dans leur travail (*voir programme en annexe*). Je tiens à tous les remercier pour leurs contributions franches et leurs éclaircissements.

6. Cela a été très réconfortant pour moi de réaliser que tous ceux qui ont des responsabilités importantes au Conseil de l'Europe sont conscients que sa visibilité est limitée et ont la volonté de la faire progresser. Certaines actions ont déjà été entreprises et d'autres sont envisagées : par exemple, pour la première fois une stratégie de communication est en cours de développement tandis que l'Ambassadrice Vlasta Štěpová est rapporteur sur la politique de l'information pour les Délégués des Ministres. Je considère mon travail comme un effort de réflexion, pour créer une synergie entre l'Assemblée, le Comité des Ministres et le Secrétariat.

II. Les conditions de la visibilité externe : clarté et pertinence

7. Je pense que pour être visible il faut tout d'abord avoir une **clarté interne quant à notre mandat, nos objectifs et nos instruments**. Le Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe a représenté un effort de réflexion dans la bonne direction. Les tâches du Conseil de l'Europe dans les prochaines années, telles qu'indiquées dans le Plan d'action sont : « *Promouvoir les valeurs fondamentales communes : droits de l'homme, état de droit et démocratie ; (...) Renforcer la sécurité des citoyens européens ; (...) Construire une Europe plus humaine et plus inclusive ; (...) Développer la coopération avec les autres Organisations et institutions internationales et européennes* ».

8. Si je peux me permettre d'aller plus loin dans mon effort de synthèse, je dirais que le Conseil de l'Europe est le premier forum pour la protection et la promotion des droits de l'homme en Europe, ainsi que pour la protection de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. Il poursuit ses objectifs en assurant la coopération politique entre les Etats Membres, en fixant des normes juridiques sous la forme d'accords internationaux. Toutes les activités du Conseil de l'Europe peuvent être placées dans l'une ou plusieurs de ces catégories : droits de l'homme, démocratie, Etat de droit, bonne gouvernance, coopération politique, normes juridiques.

¹ Plan d'action, septembre – décembre 2005, Direction de la communication

9. Le Conseil de l'Europe a une sphère de compétence très précise qui le distingue d'autres Organisations régionales et internationales. Pourtant, cette spécificité, qui devrait être notre marque, **n'est pas expliquée assez clairement**. Même la page d'accueil du Conseil de l'Europe indique « 800 millions d'Européens, 46 Etats Membres » mais « les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit » ne sont pas mentionnés clairement

10. Une fois clarifiée la mission du Conseil de l'Europe, il devrait aller de soi, si l'Organisation veut être active et vivante, qu'elle doit s'adapter à l'évolution de la situation dans ses Etats membres, en engageant un processus permanent d'évaluation des priorités politiques.

11. Ainsi, dans les années 80, le Conseil de l'Europe a joué un rôle de premier plan en accompagnant la transition vers la démocratie en Europe de l'Est et en permettant aux pays de cette région de rejoindre la famille des démocraties européennes. Maintenant que tous les Etats européens, à l'exception du Bélarus, sont devenus membres du Conseil de l'Europe, il nous faudrait faire preuve de souplesse, pour redéfinir nos priorités politiques et concevoir des instruments adaptés pour les atteindre, dans le respect de notre mandat.

12. Quels sont, aujourd'hui, les problèmes qui préoccupent le plus nos Etats membres et leurs citoyens ? Comment le Conseil de l'Europe peut-il aider ses Etats membres à les traiter ? Nous devons faire preuve de courage et d'innovation, pour identifier les priorités et concentrer nos ressources sur ces dernières, sans perdre de vue les contraintes budgétaires imposées par nos Etats membres. Il faudrait que le Conseil de l'Europe définisse ses activités prioritaires avec flexibilité et fasse preuve d'initiative pour expliquer aux 800 millions d'Européens ce qu'il fait et pourquoi il devrait continuer à le faire.

13. J'ai le sentiment que, de nos jours, les Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs citoyens s'intéressent au dialogue interculturel et interethniques, au multiculturalisme, à la sécurité humaine, à la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, à la consolidation des institutions démocratiques, à l'extension de la démocratie et des droits de l'homme au-delà des frontières européennes etc. Il faudrait faire un effort pour accorder les activités du Conseil de l'Europe à ces questions pertinentes et je pense que l'Assemblée peut avoir un rôle essentiel dans ce domaine.

III. Une stratégie de communication efficace

14. Je me suis rendu compte clairement qu'il était possible d'améliorer la visibilité du Conseil de l'Europe, avant tout grâce à la politique de communication.

15. A mon avis, **l'absence de stratégie globale de communication du Conseil de l'Europe** est l'un des éléments majeurs qui a eu, jusqu'ici, un impact négatif sur sa visibilité. Cependant, aussi surprenant que cela puisse paraître, jusqu'à présent, le Conseil de l'Europe n'a jamais eu de stratégie de communication clairement définie. En fait, un certain nombre d'organes, comme l'Assemblée, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Cour européenne des Droits de l'Homme, ont compensé cette absence en mettant en place en place leur propre service de presse.

16. Il existe d'autres obstacles, notamment :

- **un manque de spécialistes de la communication** : ainsi une grande partie du personnel de la DC a un profil de technicien ou de secrétaire, il y a très peu de spécialistes des médias et donc très peu de personnes capables de transposer le message politique de l'Organisation dans le langage approprié
- **une trop grande importance accordée à l'usage des technologies de l'information** : ces dernières années le Conseil de l'Europe a privilégié l'Internet comme moyen d'information sur ses activités. Cette méthode est passive, elle requiert une connaissance préalable du Conseil de l'Europe et la volonté de se maintenir informé de ses activités, malgré les difficultés de la recherche sur les différents sites Web qui ne sont pas coordonnés. L'Internet peut être utilisé comme instrument d'information mais ne peut pas remplacer la communication qui implique initiative, contact personnel et capacité d'expliquer un message complexe ou technique dans des termes simples
- **un manque de coordination dans l'utilisation de logos et symboles** : il existe actuellement plus de cent logos liés aux activités du Conseil de l'Europe, donc beaucoup n'ont pas la moindre ressemblance avec le logo de l'Organisation, les 12 étoiles couleur or sur fond azur.

17. Comme je l'ai dit dans l'introduction, il existe une volonté de redresser la situation. La Directrice de la communication a préparé un Plan d'action qui ébauche une stratégie de communication globale, basée sur l'usage d'outils de communication professionnels et modernes, ainsi que sur la diffusion d'une culture de communication et de partage de l'information au sein de l'Organisation. Des priorités claires ont été définies pour chacun des cinq secteurs de la communication qui sont la presse, les relations publiques, l'audiovisuel et le multimédia, l'Internet et les publications. Pour donner une idée des moyens financiers à la disposition de la DC, j'indiquerai que son projet de **budget** pour 2006 et de 6 091 300 euros (7 094 700 en 2005 et 7 385 370 en 2004).

18. Je considère que faire des commentaires sur les mesures techniques proposées dans le cadre de ce Plan d'action irait au-delà de ma mission. Je voudrais, cependant, faire des commentaires sur l'approche générale.

Mes recommandations :

19. Il est nécessaire d'élaborer une **stratégie de communication détaillée**, pour assurer la cohérence de l'image générale du Conseil de l'Europe et sensibiliser à ses buts et activités. Il ne faudrait cependant pas limiter le rôle des unités de presse existants, comme ceux de l'Assemblée, du Congrès et de la Cour, qui ont le grand avantage de disposer de connaissances directes des sujets, méthodes de travail et questions sensibles de leurs domaines respectifs. Par ailleurs, dans le cas des organes politiques, comme l'Assemblée et le Congrès, la tentative de coordonner leurs communications dans le cadre de d'une politique unique du Conseil de l'Europe risquerait de limiter leur capacité à définir et exprimer leur position quand ils le veulent et en toute indépendance par rapport aux autres organes de l'Organisation. Ceci dit, je conviens qu'il est nécessaire d'améliorer la coopération et la communication interne entre les différentes parties de l'Organisation, et cela devrait se faire principalement par le biais de la Direction de la communication.

20. Je devrais ajouter que, à mon avis, la pluralité des voix du Conseil de l'Europe (l'Assemblée, son Président, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Président du Comité des Ministres, la Cour, le Commissaire aux Droits de l'Homme, le Congrès, etc.) n'a pas d'effet négatif sur la visibilité globale de l'Organisation. Ceci a même été confirmé par certains journalistes qui ont souligné que les différents organes du Conseil de l'Europe faisaient l'objet d'une attention différente dans les médias nationaux, selon l'importance des problèmes qu'ils traitent. Par exemple, le Congrès fait l'objet d'une attention très importante dans les pays où la démocratie locale est en cours de consolidation, les décisions de la Cour bénéficient d'une large couverture médiatique dans les pays directement concernés, etc.. Comme cela est le cas pour l'Union européenne, personne n'est surpris que les différents organes s'expriment séparément. S'il est important d'assurer la cohérence dans l'utilisation du langage, des symboles et des outils, la centralisation de la communication nuirait à la visibilité de l'Organisation car elle imposerait un modèle unifié à des institutions différentes quant à leur caractère, leurs besoins, ainsi que leur rapidité et leur liberté d'action. Je suis favorable à **une structure de communication décentralisée, « orchestrée » est soutenue par la Direction de la communication.**

21. Bien que favorable au pluralisme, je pense qu'il faudrait éviter autant que possible la **répétition de déclarations** sur la même question par différents organes du Conseil de l'Europe : elles surchargent ceux qui les reçoivent, ne sont presque jamais couvertes par les médias et sont contreproductives. D'après un dicton français « trop d'information tue l'information ». Souvent, ces déclarations ne comportent même pas d'« informations », mais seulement des opinions, pas toujours suffisamment fortes pour intéresser les médias. Lors de mes entretiens à Strasbourg, on a attiré mon attention sur la difficulté à faire rapidement des déclarations communes, en effet, les différents intervenants ne sont pas toujours facile à joindre. Je pense que, au moins pour les questions qui ne prêtent pas à controverse et les problèmes humanitaires, il faudrait prévoir une procédure qui facilite le recours aux déclarations communes ou bien se mettre d'accord sur un partage des tâches. Cette idée n'est pas nouvelle. La Résolution (2000)2 du Comité des Ministres sur la stratégie d'information du Conseil de l'Europe mentionnait déjà la mise en œuvre d'un « *processus de réaction rapide, associant dans la mesure du possible le Secrétaire Général, le Président du Comité des Ministres et le Président de l'Assemblée parlementaire* ». Il conviendrait d'explorer cette idée – difficile toutefois à mettre en pratique – afin d'aboutir à des propositions concrètes. S'agissant des questions humanitaires, par exemple, ou d'autres points sur lesquels les trois représentants souhaitent adopter une même position, des déclarations distinctes ne sont pas nécessaires.

22. Je suis tout à fait d'accord avec la proposition, faite par la Directrice de la communication, de développer le recours à des méthodes de **communication proactive** (comme les relations avec la presse et le public), plutôt que de se contenter d'utiliser en priorité des outils d'information comme l'Internet. La communication proactive est encore plus nécessaire si l'on prend en compte la complexité ou le niveau

technique de certains documents du Conseil de l'Europe, comme les décisions de la Cour, les rapports du CPT, etc.. Dans ces cas, il faut disposer d'un personnel capable de transmettre le message aux médias dans des termes simples, pour qu'il puisse atteindre le grand public. Il faudrait une certaine souplesse budgétaire pour permettre ce changement.

23. Il faudrait faire un usage stratégique des **publications** du Conseil de l'Europe, la politique pour lesquelles est actuellement en cours de révision. A mon avis, la possibilité d'utiliser des publications ciblées pour améliorer la visibilité de l'Organisation n'a pas été pleinement utilisée jusqu'ici. Les publications devraient être des instruments servant à renforcer la visibilité de l'Organisation dans certains groupes cibles, comme les universitaires, les étudiants, etc., en particulier si elles sont utilisées conjointement à d'autres outils de communication.

IV. Le rôle de l'Assemblée dans le renforcement de la visibilité du Conseil de l'Europe

24. L'Assemblée contribue déjà largement à la visibilité du Conseil de l'Europe, en effet, une part substantielle de la couverture médiatique de l'Organisation concerne ses textes et activités. En fait, depuis que l'Unité de communication de l'APCE (UC) a été mise en place en 2000, la couverture médiatique concernant l'Assemblée a pratiquement doublé, grâce aux efforts de son personnel pour susciter l'intérêt des médias, avant et après l'adoption de textes ainsi qu'à l'occasion d'événements tels qu'auditions, colloques et visites de rapporteurs organisés par les Commissions de l'Assemblée.

25. Récemment, l'Assemblée a engagé une réflexion sur la façon d'améliorer sa politique de communication, le précédent Secrétaire Général de l'Assemblée a présenté au Bureau une note sur la politique de communication de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).²

26. Dans ce document, le Secrétaire Général de l'époque présente l'approche générale selon laquelle, « L'APCE en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et en tant qu'instance politique responsable devant les citoyens européens, est seule responsable de sa politique de communication. (...) Conformément à son mandat démocratique, l'APCE doit faire en sorte que ses travaux soient aussi transparents que possible et que ses documents soient largement accessibles au public (...) ». Par ailleurs, il fixe un certain nombre d'objectifs spécifiques pour l'Unité de communication, afin d'améliorer la visibilité de l'Assemblée, avec le soutien de la Direction de la communication.

27. Comme pour le Plan d'action préparé par la Directrice de la communication, je n'ai pas l'intention de discuter les mesures techniques spécifiques recommandées par le Secrétaire Général de l'Assemblée, mais je voudrais ajouter quelques suggestions générales.

Mes recommandations :

28. Je suis d'accord avec l'approche selon laquelle l'Assemblée, en tant qu'organe statutaire du Conseil de l'Europe et structure représentative dotée d'un mandat politique, devrait avoir la **responsabilité exclusive** de sa politique de communication. En particulier, toute interférence externe dans le contenu de son message, le moment auquel il intervient et le choix des destinataires risque d'empiéter sur ses prérogatives politiques et sur son indépendance. D'autre part, le rôle de la Direction de la communication devrait être de renforcer l'impact de l'unité de communication de l'Assemblée, en assurant une diffusion efficace de l'information à l'intérieur de la Maison et en apportant un support technique dans un esprit de coopération en combinant des stratégies de communication plus larges afin de créer une synergie entre le travail de l'Assemblée et celui des autres instances du Conseil de l'Europe en terme d'impact médiatique.

29. La visibilité de l'Assemblée dépend beaucoup des **questions** inscrites à son ordre du jour. C'est pourquoi, il faudrait faire un effort supplémentaire pour privilégier les sujets qui ont une importance immédiate pour les Etats membres du Conseil de l'Europe et le grand public, qui présentent un intérêt pour les médias et sur lesquels, en tant qu'organisation, le Conseil de l'Europe peut faire autorité. L'enquête sur les allégations sur les centres de détention secrets de la CIA dans certains Etats Membres du Conseil de l'Europe constitue un exemple récent et caractéristique, elle remplit les trois critères mentionnés ci-avant et a fait l'objet d'une couverture médiatique substantielle. En outre, traiter d'un tel sujet a créé un élan porteur en attirant l'attention des médias sur les autres activités traitées actuellement par l'Assemblée et le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Il est évident que la poursuite de cet objectif implique des choix courageux, comme le risque d'aller à l'encontre des intérêts de certains Etats membres. Je suis cependant convaincu

² AS/Bur (2005) 83 rev, 29 août 2005.

que c'est le choix qu'il faut faire pour préserver l'importance de notre institution parlementaire, à condition que notre travail soit réalisé avec sérieux et évite tout sensationnalisme.

30. Par ailleurs, je crois qu'il **faudrait alléger encore plus l'ordre du jour de l'Assemblée**, de façon à réduire le nombre total de textes adoptés à chaque session et à permettre une analyse plus approfondie de certaines questions prioritaires, en organisant des activités et manifestations visibles pour les accompagner et même, le cas échéant, en définissant une stratégie sur mesure pour celles qui sont particulièrement importantes. Ceci nécessite bien sûr l'entière coopération des commissions de l'Assemblée, auxquelles incombe en premier lieu d'alléger les rapports en fonction des questions prioritaires.

31. Il faudrait que les réunions de la **Commission Permanente** traitent au moins une question d'importance particulière pour le pays où elles se tiennent, de façon à attirer l'attention des médias et autres multiplicateurs nationaux.

32. La motion qui est à l'origine de ce rapport indique que « *l'APCE peut retirer un bénéfice supplémentaire du « **double mandat** » de ses membres, qui la place au cœur des débats nationaux, et du fait qu'elle soit souvent à l'avant-garde en ce qui concerne les questions de société* ». Cependant, malheureusement, les membres de l'Assemblée agissent rarement comme multiplicateurs des activités de l'APCE : ceux qui informent leurs électeurs et les commissions concernées des activités de l'Assemblée sont peu nombreux et ceux qui suivent les décisions de l'Assemblée dans leurs parlements nationaux encore moins. Comme la Commission des relations avec les parlements et le public a été supprimée en 2000, à mon avis, il faudrait que les présidents des délégations nationales se voient confier la responsabilité particulière de faire changer cet état de choses.

33. Il vaudrait mieux mettre à profit le « double mandat » des membres de l'Assemblée en termes de visibilité dans la presse nationale, régionale et locale. La note présentée par le Secrétaire Général de l'Assemblée propose en ce sens d'établir une base de données des contacts régionaux et locaux avec les médias, ainsi que de développer des liens avec les services de presse des parlements nationaux. Je pense que ces mesures sont très importantes mais il ne faudrait pas qu'elles dispensent les **rapporteurs** de l'Assemblée de leur responsabilité première, qui est de faire connaître leur travail dans leur propre pays, par le biais d'interviews, d'articles de presse, de participation à des conférences et autres manifestations, etc.. La base de données est un bon exemple d'un domaine qui peut être coordonné par la Direction de la communication pour le bénéfice de toutes les différentes unités de communication de l'Organisation.

34. A chaque fois que cela est possible, les rapporteurs, qui effectuent des **visites** dans le cadre de la préparation de rapports, devraient permettre à des journalistes de les accompagner.

V. Une présence visible dans ses Etats membres

35. Les Bureaux du Conseil de l'Europe dans les Etats membres peuvent contribuer à renforcer sa visibilité. Cependant, cette présence est très limitée et, à l'exception d'organes investis de missions thématiques³, elle est concentrée dans les « nouveaux Etats membres ». A cet égard, le Conseil de l'Europe est très différent des institutions de l'UE, qui ont diverses formes de présence - des Délégations de la Commission aux Centres d'information et de documentation - dans de nombreux pays, y compris dans des Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

36. Dans les nouveaux Etats membres, la présence du Conseil de l'Europe prend la forme soit de Bureaux ou de Centres d'information du Conseil de l'Europe⁴, soit de Bureaux du Représentant spécial du Secrétaire Général⁵, parfois appelé Expert résidant. Dans quelques pays, il y a les deux. En outre, le Conseil de l'Europe a des locaux et du personnel à Paris et à Bruxelles, dans cette dernière ville il s'agit d'un bureau de liaison avec les institutions de l'UE.

i. Les Bureaux d'information du Conseil de l'Europe

³ Il s'agit : du Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (connu également sous le nom de Centre Nord-Sud), du Centre de langues modernes à Graz et du Centre européen de la jeunesse à Budapest.

⁴ Ils sont basés dans les pays suivants : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Moldova, Pologne, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, l'« ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine.

⁵ Basés en : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, l'« ex-République yougoslave de Macédoine », Moldova, Serbie-Monténégro (Belgrade, Podgoriza et Pristina)

37. Le Conseil de l'Europe a actuellement 22 Bureaux et Centres d'information, situés dans 19 Etats membres qui ont rejoint le Conseil de l'Europe après la chute du mur de Berlin. Au départ, ces Bureaux étaient conçus comme des Centres d'information et de documentation *sur* le Conseil de l'Europe (CDI) : leur rôle était de satisfaire un besoin d'information et de documentation concernant les droits de l'homme, l'État de droit et les valeurs démocratiques dans des pays candidats à l'adhésion ou dans de nouveaux Etats membres. A cet effet, ils fonctionnaient dans le cadre des structures d'institutions nationales partenaires, leur personnel était local et la documentation qu'ils produisaient dans la langue du pays hôte.

38. Dans les années qui ont suivi, les Centres se sont avérés de plus en plus précieux pour le Conseil de l'Europe, en lui fournissant, en plus de leurs fonctions statutaires, une base pour déployer des activités, comme la mise en oeuvre de programmes de coopération ou autres projets. En 1998, le Comité de sages chargé de rédiger un rapport sur le thème « Construire la Grande Europe sans clivages » recommandait, notamment, de « *renforcer le rôle des Centres d'information et de documentation, pour promouvoir la visibilité de l'Organisation* »⁶.

39. A la suite de cette recommandation, le Comité des Ministres a décidé que les Centres de documentation *sur* le Conseil de l'Europe devraient devenir des Bureaux d'information (BICE) *du* Conseil de l'Europe, fonctionnant indépendamment des institutions qui les abritaient, rendant des comptes à Strasbourg et avec un personnel du Conseil de l'Europe.⁷ En vertu de la résolution (99)9, en plus de leurs fonctions de diffusion de l'information, les BICE devraient contribuer à la mise en oeuvre de programmes de coopération et autres projets du Conseil de l'Europe, « *contribuer à mettre la stratégie d'information du Conseil de l'Europe, notamment en direction des milieux professionnels concernés par les travaux et activités du Conseil de l'Europe et des médias, fournir le soutien logistique, l'information et la couverture médiatique lors des visites et réunions du Conseil de l'Europe ayant lieu dans le pays* ».

40. A ce jour, des accords pour procéder à la transformation des CDI en BICE ont été conclus avec presque tous les gouvernements, à l'exception de la Bulgarie et de la Slovaquie.

41. Comme je l'ai dit dans l'introduction, une réflexion a été engagée au sein de l'Organisation, portant sur les questions suivantes :

- comment faudrait-il réviser les mandats des BICE/CDI pour les adapter à l'évolution des priorités de l'Organisation ?
- les BICE/CDI correspondent-ils encore à un besoin prioritaire dans tous les Etats membres où ils existent actuellement ou faudrait-il les supprimer dans certains d'entre eux ?
- faudrait-il créer des BICE dans d'autres Etats Membres ?
- faudrait-il envisager de créer des structures/points d'information dans tous les Etats membres ?
- faudrait-il envisager de créer une structure/ un point d'information au Bélarus ?

42. A la suite des échanges de vues que j'ai eus, je me suis fait une opinion sur ces questions.

Mes recommandations :

43. Je crois que les mandats des BICE/CDI devraient **davantage mettre l'accent sur le travail de communication et de relations avec les médias**. Un effort dans cette direction a déjà été fait, puisque, actuellement, dans presque tous les BICE, il y a des spécialistes des relations publiques ou des relations avec les médias. En outre, en 2004, les directeurs des Bureaux d'information ont participé à une session de formation spéciale de sensibilisation aux médias à Strasbourg. Il faudrait poursuivre cet effort et développer des stratégies média adaptées à chaque pays. Il faudrait que le personnel des BICE/CDI ait un rôle proactif de contacts avec les médias nationaux et locaux, pour attirer leur attention sur les travaux en cours du Conseil de l'Europe susceptibles de concerner les pays où ils se trouvent. Il est essentiel que les BICE/CDI soient étroitement en relation avec la DC lors de la mise en place de la stratégie de communication.

44. Il faudrait envisager un **réajustement de l'implantation des BICE/CDI**. A mon avis, c'est dans les pays où le processus de consolidation des institutions démocratiques et d'enracinement des valeurs du Conseil de l'Europe est encore en cours, ainsi que dans ceux où le Conseil de l'Europe représente le principal interlocuteur dans le processus d'intégration européenne, qu'ils sont le plus nécessaires. Ce réajustement devrait permettre une utilisation plus efficace des ressources disponibles, qui sont limitées, et

⁶ CM(98)178, paragraphe 77

⁷ Résolution (99)9

ne devrait pas entraîner la disparition des BICE/CDI dans les pays « stratégiques » où les BICE/CDI peuvent servir de bureaux de liaison potentiels avec d'autres organisations internationales ou peuvent fournir leurs avis et leur expertise dans des domaines spécifiques, comme la Convention européenne des droits de l'homme.

45. Même si la présence de BICE/CDI dans certains Etats Membres du Conseil de l'Europe paraît moins nécessaire, étant donnés leurs niveaux actuels de développement démocratique et d'intégration européenne, il est indispensable que l'Organisation trouve le moyen d'assurer une **présence dans chaque Etat membre**. Pour ce qui est de la visibilité, j'ai le sentiment que, dans les « anciens Etats membres », le public est souvent moins bien informé sur les activités et les objectifs du Conseil de l'Europe que dans les « nouveaux Etats membres ». On pourrait créer une telle présence par le biais d'accords avec l'administration centrale ou locale, d'autres organisations internationales ou même des institutions universitaires. Son objectif serait de diffuser les informations sur le Conseil de l'Europe et ses activités et d'être accessible au public.

46. Le cas du **Bélarus** est très particulier, dans la mesure où la demande d'adhésion de ce pays est gelée depuis 1997. Cependant, s'il y a un pays en Europe où les gens ont besoin d'être informés de façon objective sur le Conseil de l'Europe, ses valeurs et ses activités, c'est bien celui-là. Le Conseil de l'Europe devrait envisager un moyen d'établir un point d'informations dans ce pays. Si cela devait s'avérer impossible, il faudrait songer à créer un point d'information destiné aux Biélorusses dans un pays voisin, avec un personnel parlant le Biélorusse et distribuant de la documentation dans cette langue. J'attire l'attention des membres sur le fait que l'OSCE a déjà un bureau à Minsk et que la Commission européenne a décidé, il y a peu, d'y installer une délégation.⁸ Cette recommandation est cohérente avec la Recommandation 1734 (2006) de l'APCE sur la Situation au Bélarus à la veille de l'élection présidentielle et la déclaration commune sur le Bélarus publiée par le Président de l'APCE, M. René van der Linden et le Ministre des Affaires étrangères de la République tchèque, M. Cyril Svoboda (Prague, 23 février 2006).

ii. Les Bureaux de Paris et de Bruxelles

47. Les Bureaux du Conseil de l'Europe à Paris et à Bruxelles ont actuellement un rôle limité en termes de visibilité. Ils ont un personnel très réduit, ils ne sont pas ouverts au public et ils ne travaillent pas avec la presse.

Ma recommandation :

48. Je pense que les Bureaux de Paris et Bruxelles pourraient servir, au moins en partie, à surmonter les conséquences négatives de l'absence de journalistes basés à Strasbourg. Créer des postes permanents à profil média à Paris et surtout à Bruxelles, avec un rôle actif de « marketing » des activités du Conseil de l'Europe, en coopération avec la Direction de la communication, ainsi qu'avec les services de presse concernées, contribuerait certainement à accroître la visibilité du Conseil de l'Europe.

iii. Correspondants de presse

49. Le Conseil de l'Europe dispose d'un réseau de correspondants de presse. Ce sont des journalistes professionnels, qui exercent dans plusieurs Etats membres et jouent également le rôle de contacts avec la presse nationale et de multiplicateurs des informations concernant l'Organisation. Malheureusement, ce réseau ne couvre pas l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, car les pays d'Europe orientale n'en font pas partie. En outre, jusqu'il y a peu de temps, le travail des correspondants de presse n'était pas suivi régulièrement de même que leur impact n'était pas évalué périodiquement.

Ma recommandation :

50. A mon avis, la création d'un réseau de correspondants de presse nationaux du Conseil de l'Europe est une très bonne initiative, qu'il convient de poursuivre en étendant ce réseau à l'ensemble des Etats membres. De plus, la Direction de la communication devrait suivre régulièrement les activités des correspondants de presse, par exemple en leur demandant un retour d'informations régulier de leurs activités, et mettre en place un système d'évaluation de leur impact dans les médias nationaux. Enfin, les correspondants devraient être systématiquement associés à toutes les visites organisées par les organes et institutions du Conseil de l'Europe dans le pays où ils sont basés.

⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Ouverture d'une Délégation au Bélarus, COM(2005) 282 final, Bruxelles, 16.11.2005

VI. Conclusions

51. Sur la base des entretiens que j'ai eus, je suis arrivé à la conclusion qu'il existait des possibilités importantes de renforcement de la visibilité du Conseil de l'Europe et que certains des instruments permettant d'atteindre cet objectif sont facilement accessibles. Il s'agit notamment :

- d'une meilleure coopération et d'un meilleur partage des informations entre les différents services de l'Organisation,
- du recours à une approche plus professionnelle de la communication,
- d'un meilleur usage des ressources existantes, ainsi que
- d'une meilleure gestion et d'un allègement des activités.

52. Les autres instruments dépendent largement de la volonté de fixer un agenda politique pour le Conseil de l'Europe, ainsi que pour l'Assemblée, le Comité des Ministres le Congrès et d'autres organes. Si le Conseil de l'Europe a le courage de prendre des positions qui font autorité sur des questions importantes à l'heure actuelle, pour ses Etats membres et leurs citoyens, la visibilité devrait en résulter.

53. Enfin, il y aurait plus d'instruments disponibles si nos Etats membres décidaient d'en supporter le coût financier. Actuellement, même les opérations de restructuration interne pour renforcer le professionnalisme de la Direction de la communication sont limitées par la règle de « croissance zéro » du budget et par les rationalisations. De la même façon, la proposition de créer des points d'information du Conseil de l'Europe dans tous les Etats membres, bien qu'utile, serait manifestement confrontée au problème du financement.

54. Peut-être qu'en matière de renforcement de la visibilité du Conseil de l'Europe, plus que pour toute autre question, la synergie entre l'Assemblée, le Comité des Ministres et le Secrétariat est indispensable pour obtenir des résultats concrets. J'espère que ce rapport pourra contribuer à alimenter le débat au sein de ces organes et entre eux.

ANNEXE - Programme de la visite à Strasbourg (16 et 17 novembre 2005)

16 novembre

- 9h – 9h30 rencontre avec M. Bruno Haller, Secrétaire Général de l'APCE
- 9h30 – 10h30 rencontre avec M. Mateo Sorinas, Secrétaire Général élu de l'APCE
- 11h – 11h45 rencontre avec l'Ambassadrice Vlasta Stepova, Représentant permanent de la République tchèque au Conseil de l'Europe, Rapporteur sur la politique de l'information
- 11h45 – 12h30 rencontre avec M. Jan Kleijssen, Directeur des relations interparlementaires et institutionnelles
- 15h30 – 16h rencontre avec M. Jean-Louis Laurens, Directeur général des affaires politiques et Mme Maggie Nicholson, Bureaux d'information et Bureaux de terrain, Chef de service
- 16h – 17h rencontre avec Mme Seda Pumpyanskaya, Directeur de la communication et de la recherche

17 novembre

- 9h30 – 10h45 rencontre avec Mme Fernanda Gabriel (Présidente de l'Association des journalistes parlementaires européens, – AJPE), M. Kayhan Karaca (Correspondant de NTV, Turquie) et M. Jean-Claude Kiefer, journaliste (DNA, France)
- 11h – 11h30 rencontre avec M. Jack Hanning, Directeur des relations extérieures, Direction générale des affaires politiques
- 15h30 – 16h rencontre avec Mme Micaela Catalano, Chef de l'Unité de communication, APCE
- 16h – 17h rencontre avec M. Terry Davis, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : Renvoi 3103, 24.06.05

Projets de résolution et de recommandation adoptés à l'unanimité le 11 avril 2006

Membres de la commission : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantion **Kosachev** (Vice-Président), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), Mme. Birgir Ármannsson, M. Giuseppe Arzilli, M. Claudio Azzolini, M. Miroslav **Beneš**, M. Radu-Mircea Berceanu, M. Gerardo Bianco, M. Alexandër Biberaj, M. Luc Van den Brande, Mme Beáta Brestenká, Mme Anna **Čurdová**, M. Noel Davern, M. Dumitru **Diacov**, M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Adri Duivesteijn, Mme Josette **Durrieu**, M. Mikko Elo, M. Joan Albert **Farré Santuré**, M. Per-Kristian **Foss**, M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Daniel Goulet, M. Andreas **Gross**, M. Jean-Pol Henry, M. Joachim **Hörster**, M. Renzo Innocenti, M. Ivan **Ivanovski**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Elmir Jahić, M. Ljubiša Jovašević, M. Ivan Kalezić, M. Oleksandr Karpov, M. Oskars **Kastēns**, M. Yuriy Kostenko, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal Loutfi, M. Mikhail Margelov, M. Tomasz Markowski, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat **Mercan**, M. Jean-Claude Mignon (remplaçant : M. Denis **Badré**), M. Marko **Mihkelson**, Mme Nadezhda Mikhailova (remplaçant : **M. Ivan Ivanov**), M. Mirzazade, M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Natalia Narochitskaya (remplaçant : M. Ilyas **Umakhanov**), Mme Carina **Ohlsson**, M. Boris **Oliynyk**, M. Theodoros **Pangalos**, Mme Elsa Papadimitriou, M. Christos Pourgourides, M. Gordon Prentice (remplaçant : M. John **Austin**), M. Gabino Puche, M. Lluís Maria **de Puig**, M. Jeffrey Pullicino Orlando, Lord Russell-Johnston (remplaçante : Baroness **Knight**), M. Peter Schieder, M. Ingo Schmitt (remplaçant : M. Johannes **Pflug**), Mme Juana Serna (remplaçante : Mme Maria **Aburto**), M. Adrian **Severin**, Mme Hanne **Severinsen**, M. Samad **Seyidov**, M. Leonid Slutsky (remplaçant : M. Victor **Kolesnikov**), M. Michael Spindelegger, M. Rainder **Steenblock**, M. Zoltán Szabó, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant : Lord **Tomlinson**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran **Torosyan**, M. José **Vera Jardim**, Mme Biruté **Vesaitė**, M. Varujan Vosganian, M. David Wilshire (remplaçant : M. Denis **MacShane**), M. Bart van Winsen, M. Wolfgang **Wodarg**, Mme Renate Wohlwend (remplaçante : Mme Doris **Frommelt**), M. Marco Zacchera, M. Krzysztof **Zaremba**.

Ex-officio: MM. Mátyás Eörsi, Mats Einarsson,

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Chef du Secrétariat : M. Perin

Secrétaires de la Commission : Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner