



HAL
open science

La résistible politisation de la communication européenne

Philippe Aldrin, Jean-Michel Utard

► **To cite this version:**

Philippe Aldrin, Jean-Michel Utard. La résistible politisation de la communication européenne. 2007.
halshs-00512272

HAL Id: halshs-00512272

<https://shs.hal.science/halshs-00512272v1>

Preprint submitted on 30 Aug 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LA RESISTIBLE POLITISATION
DE LA COMMUNICATION EUROPEENNE**

Genèse des controverses et luttes d'institutions autour d'un Livre blanc

Philippe ALDRIN & Jean-Michel UTARD

Groupe de sociologie politique européenne (CNRS PRISME UMR 7012)

Texte publié en anglais en octobre 2008 sur le site de working papers du GSPE

The ambivalent politicisation of European communication
Genesis of the controversies and institutional frictions
surrounding the 2006 White Paper.

<http://prisme.u-strasbg.fr/workingpapers/WPAldrinUtard.pdf>

« Les relations publiques sont un complément autonome de l'activité générale d'information. Il est clair qu'elles méritent toutes deux la plus grande attention de la Commission européenne et du Parlement européen, faute de quoi les Communautés se mouvraient exclusivement dans la sphère inter-gouvernementale et finiraient par parler une langue que seul un petit groupe d'initiés pourrait comprendre, un "volapük" de "technocrates apatrides", et non un langage humain ».

Rapport de la commission politique du Parlement européen sur la politique d'information des Communautés européennes (janvier 1972).

« Si l'Union européenne veut être entendue, elle doit amener les questions européennes aux niveaux national, régional et local. Toutefois, l'idée d'investir les citoyens du rôle d'instigateurs de la participation et du dialogue n'est pas raisonnable. Il serait totalement inutile d'écouter attentivement ce qu'auraient à dire des citoyens désinformés »

Rapport de la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen sur le Livre blanc sur une politique de communication européenne (octobre 2006)

Publié au cœur de la période de « crise » déclenchée au printemps 2005 par le rejet populaire du texte constitutionnel en France puis aux Pays-Bas, le récent Livre blanc de la Commission sur la communication de l'Union européenne¹ a donné lieu à des échanges entre les institutions de l'Union d'une étonnante âpreté à rebours de cette « culture du consensus » que l'on prête habituellement aux institutions communautaires². Les Livres blancs de la Commission se suivent sans guère se ressembler. Bien moins glorieuse que celle du tout premier du genre³, l'aventure de celui-ci a pâti d'un agenda politique peu favorable. Sitôt publiées, les propositions qu'y avançait la Commission ont ravivé une controverse déjà veillée sur les objectifs et les moyens de la communication de l'Europe communautaire⁴. Mais, par-delà le débat lancinant qui se noue et se dénoue depuis près de deux décennies sur le diagnostic technique du problème, c'est cette fois un désaccord à la fois plus profond et publiquement assumé qui a opposé les principales institutions de l'Union. Empruntant tour à tour les traits de la querelle du « bon droit » (au sujet de la « base juridique » de la politique de communication), le débat d'expert sur le bon moyen et la polémique politique sur bon message, le désaccord interinstitutionnel a aussi pris l'allure plus triviale d'une tractation sur la distribution des ressources de la communication européenne. Rallumée entre l'été 2005 et l'automne 2007, la controverse sur la politique commune de communication a mis au jour le haut niveau de dramatisation du rapport au grand public dans les milieux communautaires. Elle a également montré que la déflagration du désaveu électoral (les « non » au projet

¹ Commission européenne, *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, Luxembourg, OPCE, 2006 [COM(2006) 35 final]. Par commodité, ce document sera désigné LBC ci-après. Sur son site, la Commission précise que « les Livres blancs contiennent un ensemble officiel de propositions dans des domaines politiques spécifiques et constituent l'instrument de leur mise au point. Ces « propositions d'action communautaire » font parfois suite à un Livre vert qui consiste en un exposé des « idées à des fins de débat public ».

² Marc Abélès, Irène Bellier, « La Commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue française de science politique*, 46(3), 1996.

³ Sur le premier Livre blanc sur l'Union économique et monétaire, voir Helen Drake, *Jacques Delors en Europe. Histoire et sociologie d'un leadership improbable*, Strasbourg, PUS, 2002. Sur le registre du témoignage, voir le chapitre intitulé « Le Livre blanc de 1993 ou la dernière chance », dans les *Mémoires* de J. Delors (Plon, 2004, p. 416*sq.*).

⁴ Dès la difficile ratification du traité de Maastricht, la presse rend compte de la remise en cause du service de communication dans les milieux communautaires. « Les critiques sont quasi unanimes à l'égard de la DG-X, grande productrice de brochures à la gloire de la Communauté, généreusement distribuées aux visiteurs mais d'un impact très relatif sur les populations », affirme un article du journal *Le Monde* (« Espace européen : les mal-aimés de Bruxelles ») du 13 octobre 1992.

constitutionnel) était survenue avant que le cycle de recomposition des équilibres institutionnels amorcé par la démission du Collège Santer⁵ ne fût arrivé à son terme. Avant donc que la Commission n'eût tout à fait réinstallé son leadership sur des dossiers relevant *traditionnellement* de son intervention. Ayant abrité dès sa création le Service commun d'information des Communautés, devenu depuis un secteur à part entière de son administration (la Direction générale à l'information, *v. infra*), la Commission a en effet *traditionnellement* exercé au sein du jeu institutionnel européen un rôle d'initiatrice, de coordonnatrice et de gestionnaire de la communication de l'Union, mettant ses moyens humains et financiers au service des politiques européennes et de ses « partenaires » (principalement le Parlement européen). Pourtant, les propositions formulées par la Commission dans le *LBC* consistant à remplacer des routines en des dispositions fonctionnelles⁶ éveilleront l'opposition des eurodéputés⁷ et la vigilance des représentants des intérêts gouvernementaux (COREPER, secrétariat général du Conseil). L'orientation et la portée des propositions effectuées par la Commission au terme du cycle des réactions des principaux partenaires institutionnels⁸ marquent d'ailleurs un recul sur ce point puisqu'elles visent davantage à consolider les pratiques longuement rodées entre lesdits partenaires qu'à en redéfinir formellement de nouvelles. La nature des tractations engagées autour du *LBC* et, au final, l'abandon par la commission de ses principales propositions témoignent donc d'un nouveau rapport de force dans le jeu institutionnel européen.

On ne peut donc débrouiller les fils de ce qui s'est joué entre juin 2005 et octobre 2007 qu'en resituant l'histoire des conceptions de la politique de communication à l'intérieur même de l'histoire de l'UE. Il y a loin, en effet, de la première structuration des services administratifs dévolus à l'information et aux relations-presse à la nomination de la Suédoise Margot Wallström, en 2004, à la vice-présidence de la Commission en charge des « relations interinstitutionnelles et de la stratégie de communication ». En quarante ans, le projet de construction européenne a changé d'échelle et de nature. Entre temps, la communication est devenue un enjeu majeur sur lequel repose désormais la lourde responsabilité d'enrayer l'abstention aux élections européennes, de légitimer l'action de l'UE et améliorer son image dans les opinions nationales des pays membres. L'âpreté des échanges interinstitutionnels autour du *LBC* tient d'abord et surtout au déplacement paradigmatique du problème communicationnel au sein des milieux communautaires. Celui-ci ne se pose plus en termes d'information – faire la « pédagogie de l'Europe » – mais davantage comme l'impératif de produire urgemment et efficacement tout à la fois de l'adhésion (populaire), du consentement (citoyen) et de la participation (électorale). L'enjeu du débat engagé entre les institutions de l'Union par le *LBC* n'est donc rien de moins qu'une remise à plat de l'orientation et du contrôle des moyens communautaires de communication qui apparaissent aujourd'hui comme le principal instrument de légitimation d'un pouvoir singulier, dépourvu des attributs traditionnels de l'incarnation politique (un territoire propre, un centre décisionnel unique, un appareil administratif et un enracinement électoral au local)⁹. C'est cette politisation chronique

⁵ Didier Georgakakis, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998 - mars 1999) », *Cultures & Conflits*, 38-39, 2000.

⁶ Dans le *LBC*, la Commission proposait en effet de fixer une base juridique pour la politique de communication de l'UE et de faire très formellement de celle-ci une politique commune (*v. infra*).

⁷ A bien des égards, le rapport dit Herrero, adopté par le Parlement en octobre 2006, marque le rejet du *LBC* par les eurodéputés (*v. infra*).

⁸ Conformément à l'usage, les réponses faites au Livre blanc par les institutions (Parlement, Conseil) et des organes (CESE, Comité des régions) ont donné lieu de nouvelles propositions (« *follow up* ») de la part de la Commission publiées début octobre 2007 (*v. infra*).

⁹ Cette analyse du « pouvoir européen » au concret fait d'ailleurs écho au point de vue plus théoricien de la démocratie. Evoquant les débats sur la légitimité de l'UE au sein la Conférence intergouvernementale de 1996, la juriste Gráinne de Búrca y rappelle l'absence des fondements traditionnels de la légitimité des Etats. « Dans la plupart des systèmes politiques

de la communication européenne – contrariée et euphémisée par l'économie institutionnelle et ses routines relationnelles – qu'a révélé le processus d'échanges interinstitutionnels provoqué par la publication du *LBC*.

À la massive abstention aux élections européennes de 2004 et à l'échec électoral du traité constitutionnel l'année suivante, la Commission a d'abord répondu par un programme de consultation des eurocitoyens destinée à connaître leurs attentes, leurs opinions et fonder sur celles-ci une nouvelle politique de communication¹⁰. Dans le *LBC*, elle proposait quelques mois plus tard d'ordonner de façon plus formelle et systématique toute la communication derrière ses propres services de communication. Ces initiatives se sont heurtées à des résistances de divers ordres. D'abord, de la part des autres institutions du triangle institutionnel (Parlement et Conseil) qui possèdent leurs propres services d'information-communication. Ensuite, de la part des différentes directions générales de la Commission qui, depuis les années 1970 se sont chacune progressivement doté d'un service de communication tourné vers les publics spécialisés de leur *policy domain*¹¹. Tous vont contester la centralisation du contrôle et des moyens de la communication communautaire au sein de la Commission mais aussi la légitimité de celle-ci à conduire seule la communication de l'Union et, finalement, à parler au nom de « l'Europe »¹². Ces résistances et ces critiques illustrent la fin du leadership incontesté de la Commission acquis dans les années 1980 et 1990. Nous verrons qu'elles témoignent aussi d'une dispersion des intérêts politiques, notamment du Parlement et de la Commission. En 2006, la communication européenne n'est plus l'évidence partagée qu'elle a longtemps été, tant qu'il s'agissait de promouvoir la « grande idée » européenne, expliquer ses lignes d'action, légitimer ses institutions. Le *follow-up* du *LBC* montre que la communication de l'Europe s'est politisée sans pour autant rompre avec le gouvernement du compromis propre à l'UE¹³.

En revenant sur la genèse des soubresauts du jeu institutionnel induits par le *LBC*, cet article se propose de mettre à distance l'approche normative traditionnelle (Pourquoi l'Europe communique-t-elle mal et comment pourrait-elle mieux faire ?)¹⁴ pour considérer comment le dossier « communication européenne » est progressivement passé d'une situation de question sectorielle et marginale à celle d'un enjeu intersectoriel et sensible. Si, comme d'autres dossiers pris dans les géométries interpénétrées du pouvoir communautaire, la communication a toujours fait l'objet d'accommodements entre les logiques concurrentes des institutions et la

occidentaux, le pouvoir est légitimé par le processus démocratique : le gouvernement est supposé basé sur le consentement des gouvernés qui adhèrent largement aux valeurs sur lesquelles l'Etat est fondé. Ainsi, la légitimité possède à la fois une dimension sociale, puisqu'elle est enracinée dans le consentement, une dimension normative, par les valeurs sous-jacentes sur lesquelles s'appuie un tel consentement ». Cf. G. de Búrca, « The Quest for Legitimacy in the European Union », *The Modern Law Review*, 59(3), 1996.

¹⁰ Commission européenne, *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà. Le Plan D, comme Démocratie, Dialogue et Débat*, Luxembourg, OPCE, 2005.

¹¹ Jean Joana, Andy Smith, « Le mariage de la carpe et du lapin », *Cultures & Conflits*, 38-39, 2000.

¹² La détention du porte-parolat – défini comme la reconnaissance de l'autorité à parler au nom de l'Europe (et donc de fait à incarner l'ensemble des acteurs et institutions de l'Union) et du droit d'en actionner les symboles – a pour effet de renforcer la position dominante de la Commission. Sur « la technologie sociale de la délégation » et les effets de « circulation circulaire de la reconnaissance », voir Pierre Bourdieu, « Le mystère du ministère », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140, 2001.

¹³ Sur ce point, voir notamment Andy Smith, « La fabrique des compromis européens. Les commissaires européens comme interface entre les Etats et l'Union européenne », in Olivier Nay, Andy Smith, dirs., *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

¹⁴ L'évaluation critique de la stratégie de communication de l'UE a nourri de nombreux ouvrages. Du point de vue des sciences sociales, voir Eric Dacheux (« Plaidoyer pour une autre politique de communication de l'Union européenne, *Futuribles*, 223, 1997 ou « L'inaccessible étoile : la politique d'information et de communication des institutions européennes », *Etudes européennes*, 1, 2003). Pour des témoignages réflexifs d'acteurs des institutions européennes engagés dans la communication de l'UE, on peut se reporter à *La Communication sur l'Europe. Regards croisés*, Strasbourg, CEES-ENA, 2007.

contrainte politique du compromis, nous montrerons que les cadres paradigmatiques¹⁵ de cette transaction permanente n'ont cessé d'être travaillés et modifiés au gré des configurations du jeu politique interne et externe de l'Union¹⁶.

LA PEDAGOGIE DE L'EUROPE COMME SENS COMMUN COMMUNICATIONNEL Les avatars du paradigme diffusionniste

Un survol historique de la communication européenne

Parlant traditionnellement au nom de « l'Europe », les acteurs qui dirigent la Commission – c'est-à-dire le collègue des commissaires et les hauts-fonctionnaires européens – ont très tôt donné à voir l'importante qu'ils accordaient à l'information des publics des Etats membres. Toujours inscrite dans les pratiques communicationnelles de son temps, la politique de communication de la Commission a d'abord emprunté les techniques éprouvées des relations publiques et des relations-presse¹⁷ avant d'y ajouter, à partir de la fin des années 1980, celles de la communication de masse. C'est d'abord la visibilité médiatique des institutions communautaires et de leurs activités qui semble avoir dominé la question du rapport à l'opinion. Dès la fin des années 1950, il existe à Bruxelles un service de presse ainsi qu'un service d'information qui commandite déjà les premiers sondages d'opinion sur l'attitude à l'égard de « l'Europe des Six » dans les Etats fondateurs. Il s'agit alors d'établir des contacts avec les milieux journalistiques et de ce qui est alors désigné comme « l'information en retour » (media monitoring et études d'opinion). Ces services ne vont cesser de s'étoffer au cours des ans et d'évoluer avec la Commission qui élargit tant le champ que les moyens de son d'action. Si, sur le plan des relations interétatiques et des relations Etats-Commission, la réalisation de l'Acte unique a pour effet de relancer le processus d'intégration, il a aussi pour conséquence de renforcer le poids de la Commission à l'intérieur du jeu des institutions communautaires.

Cette montée en puissance se traduit par la mise en place d'un appareil de communication réactif et performant, notamment pour les études d'opinion¹⁸, le *media monitoring* et les

¹⁵ Par cadre paradigmatique, nous désignons les ordres de signification, les certitudes, les concepts qui composent la « culture » des acteurs de l'Europe. Sans prendre pour autant un point de vue psychologique, il s'agit très classiquement (P. Veyne, N. Elias) d'identifier les cadres imaginaires qui guident l'action organisée et qui sont saisissables dans les lignes d'action (« politique », « stratégie », « plan d'action ») et les univers de justifications que les collectifs se fixent en même temps qu'ils les donnent à comprendre. Selon la « *frame perspective* », il s'agit aussi de repérer comment ces cadres peuvent remplir des fonctions de pronostic, de diagnostic et de justification aux principes communs d'action. Sur ces fonctions, voir Robert Benford, David Snow, « Frame Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 26, 2000.

¹⁶ Le présent article s'appuie un double matériau constitué, d'une part, de la prospection systématique des archives de la Commission et du Parlement européens et, d'autre part, d'entretiens réalisés à Bruxelles, Strasbourg, Paris et Berlin avec les protagonistes de la politique de communication de l'UE.

¹⁷ Sur la mise en place du Service commun d'information et du Service du porte-parole, voir Jacques-René Rabbier, « La naissance d'une politique d'information sur la Communauté européenne (1952-1967) », in Felice Dassetto, Michel Dumoulin, dirs., *Naissance et développement de l'information européenne*, Berne, Peter Lang, 1993 ; ainsi que Gilles Bastin, « L'Europe saisie par l'information (1952-2001) : des professionnels du journalisme engagé aux content coordinators. Sociologie du monde de production de l'information européenne à Bruxelles », in Guillaume Garcia, Virginie Le Torrec, dirs., *L'union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

¹⁸ Les Eurobaromètres semestriels dits standards (questions sur les « tendances » de l'opinion) existent depuis 1974. Les Eurobaromètres Flash, plus souples (réalisés par téléphone) et plus ciblés, sont lancés au début des années 1990.

campagnes vers le grand public. A la fin des années 1980, la Commission organise ou soutient ainsi nombre de manifestations à caractère sportif (Course de l'Europe à la voile, le Tour de l'avenir de la CE, des championnats européens) ou culturel (pavillon dans les expositions internationales de Brisbane en 1988 puis de Séville en 1992) qui ont vocation à « sensibiliser » le grand public à l'Europe. En 1986, sont lancées les « campagnes spécifiques » avec l'*Année européenne* de la sécurité routière, de l'Environnement (1987), de lutte contre le cancer (1988). Si ce sont toujours « l'effort d'information » et les « relations publiques » que privilégie la Commission, les acteurs de la communication européenne commencent à développer des « actions plus marketing »¹⁹. En 1989, le Luxembourgeois Jean Dondelinger, commissaire en charge des Affaires culturelles et audiovisuelles et de l'Information, réoriente le récent Programme d'information prioritaire (PIP) pour que, d'une part, la DG-X établisse des « lignes directrices d'informations communication » entre les différents services concernés pour une meilleure « concentration et cohérence des ressources » en la matière et, d'autre part, pour que la Commission définisse les « sujets communautaires les plus importants et les plus appropriés » et détermine l'emploi des moyens « selon les Etats membres et les cibles »²⁰. Contre une vision rétrospective qui fixe au très controversé rapport de Clercq²¹ (1993) le début d'une prise de conscience communicationnelle au sein du collège et de l'administration bruxelloise, on voit donc que les questions d'information et de sensibilisation à l'Europe du grand public y constituent une préoccupation première dès le premier mandat Delors.

Contre un autre préjugé, un premier regard sur l'appareil de communication de la Commission pourrait conduire à juger excessive, voire injustifiée cette remise en chantier chronique de la politique de communication. La salle de presse du Berlaymont (siège de la Commission) accueille tous les jours – ce sont les « rendez-vous de midi » – une grande partie des quelque mille journalistes accrédités venant du monde entier qui écoutent et questionnent les porte-parole des différentes directions générales de la Commission. Dans le cadre de ses relations-presse, la Commission invite aussi régulièrement à Bruxelles, à ses frais, des journalistes des médias locaux des Etats membres pour leur parler du travail de l'UE. « L'Europe » est également présente dans chacun des pays, par le biais des représentants officiels de la Commission dans tous les Etats membres²². Les documents d'information qu'édite la Commission sur l'histoire de l'UE, son action et ses divers programmes sont accessibles dans les locaux des différents partenaires institutionnels (Centre d'information sur l'Europe, Maisons de l'Europe, bibliothèques publiques, Chambres de Commerce...) dont elle a fait officiellement ses relais, en plus du rôle d'information assuré par ses représentations et ses propres réseaux dans les pays membres²³. Depuis 1999, la Commission possède aussi son portail sur l'Internet (<http://europa.ec>), refondé en 2003, qui offre aux eurocitoyens une

¹⁹ Dans une note sur l'activité de la Commission en matière d'information-communication, Anna Melich, alors administrateur à la DG Information, Communication, Culture, présentent ces actions « marketing » comme des « espaces informatifs basés sur des nécessités conjoncturelles et mis en place selon les circonstances ». Anna Melich, « La politique d'information de la Commission des Communautés européennes », *Integratio Europea*, 5, 1989.

²⁰ Commission européenne, *Programme d'information prioritaire 1989 – Orientations opérationnelles*, 1989 (SEC(89)367/3).

²¹ En 1992, la Commission nomme un groupe d'experts composé d'acteurs de divers horizons professionnels (journalistes, universitaires, artistes, publicitaires, fonctionnaires nationaux et européens) et présidé par l'eurodéputé belge Willy de Clercq afin de remplir une triple mission : « établir un état descriptif des politiques d'informations et de communication » ; « livrer un diagnostic sur la qualité des dispositifs, actions, attitudes et moyens » ; « formuler des recommandations stratégiques ». Malgré la qualité et la mesure des éléments d'analyse contenus dans le rapport final de ce groupe d'expert, le rapport de Clercq fut vivement décrié pour avoir évoqué l'Union comme un « bon produit ». Cf. Willy de Clercq, *Réflexion sur la politique d'information et de communication de la Communauté européenne*, Bruxelles, édité par la Commission européenne, 1993.

²² La Commission possède une représentation officielle (parfois deux comme en France ou en Allemagne) dans chacun des pays membres. Les personnels travaillant dans ces représentations dépendent de la Direction générale de la Commission en charge de la communication.

²³ Près de sept cents relais et réseaux au total dont les quatre cents nouveaux relais d'information EuropeDirect ouverts en 2005.

information très riche sur l'agenda politique de l'UE, le travail des commissaires et un accès facile à une grande partie des archives de l'UE (textes législatifs, rapports, programmes, organigrammes, formulaires, rapport d'activité annuel de l'UE). Depuis plusieurs années déjà, ce portail électronique accueille des dispositifs interactifs qui permettent aux eurocitoyens d'entrer directement en contact avec l'« Europe » et de lui poser des questions (centre de contact téléphonique et électronique EuropeDirect). « L'Europe » est aussi devenue une marque. Le logotype de la Commission apparaît sur tous les programmes, les projets d'aide ou de construction pour lesquels elle apporte son soutien financier, sur les sites des partenaires (portails gouvernementaux, think tanks) dont elle soutient les activités. Ce n'est là qu'une partie de l'arsenal communicationnel que la Commission possède.

Pourtant, nous l'avons vu, la politique de communication de la Commission a été jugée pour partie responsable de l'échec du processus de ratification du traité constitutionnel et trouve aujourd'hui sur la sellette. Au lendemain du « non » français, M. Wallström a engagé un processus de débat et de consultation à travers toute l'UE qui, dans le sillage de son *LBC*, a pour ambition de redessiner les contours de cette politique. Mais derrière l'unité de vue et de détermination affichée sur le site de la DG-COMM ou sur le blog de la commissaire (<http://blogs.ec.europa.eu/wallstrom>), les principes de l'accord institutionnel tacite qui a longtemps lié le Parlement aux orientations de la Commission s'est mué ces dernières années en critique systématique des eurodéputés à l'égard des choix comme des propositions du Collège. Ainsi, dans un texte faisant suite au *LBC* publié sur le site du Parlement en janvier 2007, cette attitude en rupture est ainsi décrite et justifiée :

« Au fil des ans, le Parlement européen a accompagné de manière décisive les propositions de la Commission dans le domaine de la communication. Dans son rôle de représentant des intérêts des citoyens et citoyennes de l'UE, il a déjà même pour tâche de se faire le porte-voix de l'Europe et d'articuler et de défendre les intérêts des citoyens en Europe. Dans ses rapports, le Parlement n'a cessé de soumettre des propositions détaillées en vue de l'amélioration du rapport entre l'UE et ses citoyens, lesquelles n'ont bien souvent été reprises que partiellement par la Commission. Les députés européens ont donc fini par adopter une attitude très critique vis-à-vis des initiatives de la Commission. Il n'en demeure pas moins essentiel d'améliorer sensiblement les capacités de communication de l'UE. »²⁴

L'ambivalence du propos, balançant entre posture polémique et acceptation des nécessités, marque à la fois le poids politique pris par le Parlement et sa faible latitude d'action dans un espace de décision fondé l'initiative de la Commission et, traditionnellement, sur la recherche du compromis. Pour faire la part des transformations structurelles longues, des permanences du jeu interinstitutionnel et des effets de contexte, il est utile de resituer la mutation des enjeux de communication dans la plasticité historique de l'Europe communautaire.

Le paradigme diffusionniste ou l'impensé politique de l'information sur l'Europe

Lorsque, à l'invitation du Parlement des Communautés européennes²⁵, est créé au début des années 1960 un Service commun de presse et d'information (SPI), le projet européen ne concerne que six Etats et ne porte concrètement – outre les productions stratégiques d'acier et d'énergie nucléaire – que la réalisation d'une union douanière entre eux à l'horizon de 1970. Si

²⁴ Fiche technique sur la Politique de communication (http://www.europarl.europa.eu/facts/4_16_7_fr.htm).

²⁵ Considérant que « les trois Communautés européennes sont issues d'une même idée politique et constituent trois éléments encore différenciés d'une construction unitaire », l'Assemblée parlementaire adopte le 27 juin 1958 une résolution qui préconise la création de trois services communs, dont un « service commun de presse et d'information » (JOCE, 26 juillet 1958). Les difficiles tractations entre la CEE, la CECA et Euratom empêchent la création de ce service avant 1962.

L'avancement rapide de cet objectif et l'accroissement notable des échanges commerciaux entre les pays signataires des accords de Rome augurent de développements plus politiques, voire à terme d'un avenir confédéral, les Communautés européennes sont encore une architecture juridique en devenir appuyée sur une administration embryonnaire. A la fin des années 1950, la Commission de la CEE se dote d'un service dédié aux relations avec les journalistes dépêchés auprès d'elle pour couvrir son activité. Ce Service du Porte-parole (SPP) s'articule bientôt sur un système d'accréditation par lequel, en coopération avec l'Organisation des journalistes à Bruxelles, les responsables du SPP désignent les journalistes autorisés à assister aux conférences de presse de la Commission²⁶. Mais la matière informationnelle qui s'échange alors sur les Communautés est à l'image de celles-ci : juridique sur le fond, diplomatique sur la forme. Les médias nationaux s'y intéressent donc très peu. L'Agence Europe²⁷ propose alors la seule couverture complète et quotidienne des décisions de la Commission.

Du SPI à la DG-COMM

La direction administrative en charge des affaires de communication au sein de la Commission à Bruxelles s'est successivement appelée Service commun de presse et d'information (1960-1967), Direction générale de la Presse et de l'information (1967-1973), Direction générale de la Presse et de la communication ou DG X (1973-1999) qui abritera un temps la Culture. Supprimée et par le président Prodi en 1999 (ses missions sont éclatée entre la DG Education-Culture et le Service du porte-parole), la direction réapparaît en 2001 sous la désignation Direction générale Presse et communication ou DG-PRESS avant de devenir, en 2005, à l'initiative de M. Wallström, la Direction générale de la Communication ou DG-COMM. Cette direction générale gère traditionnellement les relations avec les médias accrédités (par le Service du porte-parole qui lui est rattaché depuis les années 1970) et non accrédités, l'activité des représentations dans les pays membres, le partenariat avec les relais d'information et coordonne la rédaction et la diffusion des principaux documents d'information-communication sur les activités de PUE. Avec près de mille salariés et des équipes dans les vingt-sept pays de l'Union, l'organisation et l'efficacité de la DG-COMM ont constitué l'un des principaux points du débat, évoqué dans chacune des propositions – ou autres plans d'action – adoptés par la Commission sur la « stratégie de communication » de l'UE depuis 2001.

Jusqu'aux années 1970, la Commission n'a pas de politique de communication à proprement parler. La perception qui prévaut dans les institutions européennes quant aux éventuels enjeux de communication est enchâssée dans ce nous appellerons le paradigme diffusionniste, fondé sur une approche balistique (choisir le bon canal) et carentielle (combler la trop faible connaissance des CE) du problème qui se traduit par une politique de dissémination informationnelle (sur les « origines historiques », les « grandes missions » et les « initiatives » des CE). Investie de cette mission pédagogique, la partie de l'administration de la CEE en charge de ces affaires, la DG Presse et Information, se contente d'éditer des brochures dans un nombre de tirages étonnamment réduit (quelques milliers au plus) et de diffuser des notes d'informations auprès des secteurs de publics directement intéressés par les décisions communautaires (organisations syndicales, presse spécialisée)²⁸. En 1972, les membres du Parlement des Communautés adoptent un rapport dans lequel ils critiquent sévèrement cette concentration de la communication vers les « publics déterminés »²⁹. Dans ce rapport, les

²⁶ Gilles Bastin « L'Europe saisie par l'information (1952-2001) : des professionnels du journalisme engagé aux content coordinators. Sociologie du monde de production de l'information européenne à Bruxelles », in Guillaume Garcia, Virginie Le Torrec, dir., *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003.

²⁷ Créée à Luxembourg en 1952, juste après l'installation de la Haute-Autorité de la CECA, l'Agence Europe déménage à Bruxelles avec l'entrée en fonction de la Commission de la CEE (1958). Elle va durablement jouer le rôle d'agence de presse « européenne » et de bulletin quotidien de l'actualité « bruxelloise ».

²⁸ Jacques René Rabier, « La naissance d'une politique d'information sur la Communauté européenne (1952-1967) », in Felice Dassetto, Michel Dumoulin, dirs., *Naissance et développement de l'information européenne*, Berne, Peter Lang, 1993.

²⁹ Rapport de la commission politique du Parlement européen sur la politique d'information des Communautés européennes, dit Rapport Schuijt, janvier 1972.

parlementaires – qui sont encore délégués par les parlements nationaux des pays membres – reprochent à la Commission de négliger l'importance pédagogique de la communication pour expliquer aux citoyens le processus d'intégration et susciter leur adhésion à ce projet historique. Le rapporteur, Wilhelmus Schuijt, déplore la baisse relative du budget alloué à la communication depuis la création d'une Commission unique (1958) et s'inquiète d'une « tendance dirigiste » dans le financement des projets impliquant des partenaires locaux³⁰. Face à ce bilan très critique de leur activité, le commissaire en charge du portefeuille de l'information, Albert Borschette, et le directeur de la DG-X, Jacques-René Rabier, défendent alors cette approche sectorisée de leur mission, que nous qualifierons d'approche relations publiques. La DG-X est alors en effet divisée en secteurs spécialisés³¹ qui ont pour fonction d'élaborer des programmes d'information à destination de publics identifiés principalement par leur activité professionnelle. La rédaction de dossiers et de brochures détaillant les dispositions communautaires est confiée à des professionnels extérieurs, souvent d'ailleurs des journalistes accrédités basés à Bruxelles. Ce modèle d'organisation comme la conception diffusionniste des missions d'information poursuivies par la Commission vont, à peu de choses près, rester ainsi jusqu'aux années 1980.

Du service d'information à la politique de communication : l'Europe face à l'épreuve électorale

C'est au cours des « années Delors »³² que va progressivement s'imposer un changement d'approche dans la pratique communicationnelle de la Commission. Cette évolution est surtout le fait d'un changement d'échelle du processus d'intégration européenne ; changement d'échelle qui accroît considérablement le pouvoir d'action et de décision des Commissaires, transformant du même coup les conditions d'exercice de leur mandat. Ces années signent le passage d'une Communauté économique (vigoureusement relancée après la signature de l'Acte unique en 1986) à un projet d'unification monétaire et politique sans précédent (lancé avec la signature du traité de Maastricht en 1992). Au cours de cette période charnière, le rôle de la Commission va devenir un élément central de la vie politique des européens. Au-delà des quelque trois cents directives destinées à harmoniser le marché intérieur, la Commission se pose de plus en plus en « gouvernement européen », négociant ici des accords avec les pays tiers, réprimandant là les Etats membres oublieux des règles européennes. Surtout après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht qui étend largement le champ d'action de l'Union européenne en lui donnant notamment des compétences en matière de protection des consommateurs, de santé, de recherche, de protection de l'environnement, de politique d'immigration.

Le projet européen des années 1990 n'est plus celui des années 1960 ; il concerne quinze pays qui élaborent une politique intégrée dans les domaines que nous venons de citer et mettent en chantier une coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère, de sécurité commune et d'action judiciaire. La Commission compte alors plus de 15 000 fonctionnaires. Près de 800 journalistes d'Europe et du monde entier sont accrédités auprès du SPP de la Commission. Le mandat de commissaire devient plus politique, ce qui implique une plus grande exposition médiatique de leur activité et donc un plus grand souci de leur

³⁰ *Ibid.*, p. 22

³¹ En 1971, la division des services de la DG-X est la suivante : Jeunesse-Education des adultes ; Affaires universitaires ; Syndicats ; Groupe d'information économique et sociale (service le plus doté en personnels) ; Agriculture ; Industrie-Energie-Recherche scientifique ; Aide au développement ; Relations extérieures et politique commerciale.

³² Jacques Delors a été Président de la Commission européenne de 1985 à 1995. Sur la présidentialisation de la Commission impulsée par Delors, voir George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge (UK), Polity Press, 1995..

communication individuelle et collégiale³³. Cette politisation de la Commission déplace progressivement les enjeux de la politique de communication de l'UE. Et si celle est toujours orchestrée par la Commission, en héritage du SPI, cette compétence coutumière va être sujette à débat avec les autres institutions en même temps que la Commission et la définition de la stratégie de communication vont se politiser. Le paradigme diffusionniste qui prévaut toujours dans l'approche générale de la communication européenne se teinte d'une dimension stratégique davantage assumée. La justification pédagogique du travail d'information des « publics déterminés » (agriculteurs, universitaires, journalistes) le cède progressivement à un discours communication persuasive visant le grand public ou des « publics-cibles ».

Historiquement, on peut situer à la charnière des années 1980-1990 l'amorce d'une première césure dans la conception institutionnelle de la communication européenne et sa traduction en actes. Avec la révolution politique initiée par Maastricht, les acteurs de l'UE ne sont plus seulement les artisans d'une union douanière, d'une intégration des économies ou d'une harmonisation des normes des pays membres ; ils deviennent les entrepreneurs d'un modèle de démocratie régionale (combinat d'organes décisionnels supranationaux et interétatiques) qui s'impose comme le cadre de référence de la régulation politique, c'est-à-dire comme niveau de définition et de résolution des problèmes publics, aux pays membres. Par-delà des compétences déléguées par les représentants des peuples nationaux et inscrites dans les traités, la légitimité des autorités européennes procède désormais du consentement des citoyens. La décennie qui court de la première élection des eurodéputés au suffrage universel direct (à partir de 1979) à la ratification du traité de Maastricht (1992-1993) est donc le premier mouvement d'une nouvelle phase de la construction de l'Union européenne où les décisions de Bruxelles seront désormais plus systématiquement soumises au suffrage ou au jugement (sondages d'opinion) des peuples. L'adhésion des eurocitoyens constitue désormais la condition *princeps* d'un processus d'édification et de décision politiques confiné jusque-là aux cercles diplomatiques et aux négociations entre cadres des administrations nationales. Par son ampleur, ce « défi démocratique » nouveau, comme le désignent eux-mêmes les acteurs de ces institutions, ne peut être relevé avec une communication relationnelle sectorisée (relations publiques, relations-presses, lobbying) et circonscrite à des publics spécialisés. A l'instar des gouvernements des Etats membres, les institutions de l'Europe communautaire, Commission en tête, intériorisent progressivement les impératifs de la démocratie du public³⁴, c'est-à-dire un principe de légitimation fondé sur un lien permanent entre action gouvernante et climat d'opinion.

Dès 1985, le Collège Delors inscrit la question de la communication sur la liste de ses priorités et entend œuvrer à une plus grande visibilité médiatique de la CE grâce à des « campagnes de sensibilisation appropriées et sélectives dans différents pays d'Europe »³⁵. Faisant écho à cette nouvelle approche – clairement publicitaire -- de résolution du problème, les eurodéputés adoptent l'année suivante un rapport où ils affirment que les institutions doivent « recourir aux moyens de communication les plus appropriés, moyens audiovisuels, presse, affichage,

³³ Après 1985, les commissaires sont plus qu'auparavant des personnages politiques de premier plan, ayant déjà exercé des responsabilités ministérielles dans leurs pays. Voir Jean Joana, Andy Smith, *Les Commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 47-50.

³⁴ Notion empruntée à Bernard Manin qui désigne ainsi un troisième âge de la démocratie, succédant au « parlementarisme », à « la démocratie des partis », et marqué par la personnalisation du choix électoral, l'instabilité des préférences politiques et le poids de l'opinion publique. Cf. B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs-Flammarion, 1995, p. 279sq.

³⁵ Commission européenne, *Orientations et objectifs 1985-1988 de la politique d'information et de communication de la Commission*, 1985.

publicité»³⁶. Dans le rapport des parlementaires comme dans les orientations des Commissaires, la communication est définie distinctement de l'information, comme l'association stratégique d'un message et d'une technologie de diffusion capable d'influencer les citoyens.

« Il existe une politique d'information sur les politiques communautaires mais elle ne transmet pas un message, seulement des nouvelles. (...) Le Parlement est un symbole et les symboles qui échouent sont toujours l'objet de sentiments négatifs. C'est pour cela que le Parlement a l'obligation politique d'engager les Etats de la Communauté à une politique de la communication européenne dans le cadre de laquelle toutes les institutions nationales, mais surtout les institutions communautaires, seront en mesure d'exprimer leur signification. (...) Une politique d'information conçue sans une politique de communication est une politique sans raison d'être, et aucune célébration symbolique, aucune fête, aucun prix, aucun tournoi sportif ne peut combler le vide politique causé par l'échec de fait de l'idée et des structures politiques de la Communauté. »³⁷

C'est donc au cours des années 1980, avec l'épreuve du suffrage universel et la critique montante du « déficit démocratique »³⁸ de l'UE, que l'approche institutionnelle dominante de la communication change de perspective. Mais, au fond, le changement se limite à l'application des techniques publicitaires à la communication institutionnelle. Le passage d'une politique d'information à vocation éducatrice à une stratégie de communication à visée persuasive n'est qu'un aménagement du modèle de réponse au problème qui reste circonscrit aux limites du paradigme diffusionniste. Il s'agit donc toujours de combler les manques, le vide, l'échec mais adjoignant les techniques professionnalisées de la fabrication et de la diffusion stratégiques de messages à celles de « l'effort d'information ». Le modèle éducatif-informationnel des commencements se double d'un modèle persuasif-communicationnel : les figures du grand public, de l'opinion entrent dans la langue et la vision institutionnelles du problème et constituent désormais, de façon avouée, une « cible » à convaincre grâce aux recettes de la communication de masse et du marketing.

Désectorisation et priorisation de la communication européenne

C'est au début des années 1990, quand s'accélère cette européanisation de l'horizon politique des pays de l'Union, que les dirigeants de la Commission comme les eurodéputés réinterrogent le rôle politique du travail d'information et de communication de l'UE. L'advenue de la citoyenneté européenne³⁹ oblige la Commission, en même temps qu'elle autorise (au regard des Etats membres toujours soupçonneux de la « propagande » d'une autre autorité politique vers leurs propres citoyens), à reconsidérer les modalités organisationnelles, les moyens et les objectifs assignés aux responsables en charge d'orienter la communication européenne. Si le rapport de Clercq⁴⁰ marque le début de quelque chose, c'est sans aucun doute l'amorce d'un usage assumé des instruments de la communication au sein des institutions communautaires. L'approche générale du problème demeure diffusionniste – c'est-à-dire carentielle dans sa conception et balistique dans son opérationnalisation – mais la communication est désormais

³⁶ Parlement européen, *Rapport sur la politique d'information de la Communauté européenne* (rapporteur : Gianni Baget Bozzo), 1986 (A 2-111/86).

³⁷ *Ibid.*, p. 21 et 22.

³⁸ Expression d'abord avancée par David Marquand dans son ouvrage *Parliament for Europe* (London, Cape, 1979).

³⁹ La « citoyenneté européenne » est créée par le Traité de Maastricht (art. 8) en 1992 et consacre les droits suivants : libre circulation, droit de vote et d'éligibilité au Parlement de Strasbourg, droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, droit de pétition au Parlement, protection diplomatique d'un Etat membre quand son Etat n'est pas représenté dans un Etat tiers.

⁴⁰ Rapport de Clercq, *op. cit.*

assumée pour ce qu'elle est : une artificialité de la pose et du discours institutionnels apte à naturaliser son image auprès du public⁴¹. La communication vers le « grand public » se construit dès lors comme le talon d'Achille de l'édification européenne et, à ce titre, va régulièrement revenir dans les débats interinstitutionnels, les rapports, les tribunes politiques dans la presse comme une obsession pour les principaux acteurs européens. La conversion et la croyance dans les pouvoirs de la communication sont telles que la référence à cette dernière va progressivement innover la publicisation des principales politiques communautaires (présence de logos, charte graphique unique pour tous les supports de communication, uniformisation du message). Les études d'opinion commanditées par la Commission identifient des « segments du public » moins europhiles que d'autres : les jeunes, les femmes, les personnes faiblement diplômés⁴². Face à ce problème, la dialectique communicationnelle offre une solution : ajuster le message et le langage à ces « publics cibles » pour « vendre le "produit" Europe », comme le préconise très explicitement le rapport de-Clercq dès 1993. Il ne s'agit donc plus seulement de concevoir une éducation à l'Europe passant par l'information des « publics déterminés » (rapport Schuijt, 1979) ou par une communication usant de la force émotionnelle des symboles (rapport Baget-Bozo, 1986). Selon la rhétorique du ciblage empruntée au marketing commercial, il s'agit d'élaborer des messages et des dispositifs de médiatisation permettant de « toucher » les publics indifférents et mal informés. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le développement d'une politique audiovisuelle communautaire, l'accroissement des aides à la formation et à l'enseignement et les programmes d'information⁴³.

À bien des égards, le thème de la « réforme institutionnelle » de l'UE, que l'on retrouve à l'œuvre dans le concept bientôt consacré par le concept de « gouvernance européenne »⁴⁴ et plus tard dans le projet constitutionnel adopté en 2004, prolonge ce souci de réconcilier le grand public avec l'Europe. Par réajustements successifs, la réforme institutionnelle vise à simplifier et donc rendre intelligible pour le plus grand nombre le fonctionnement décisionnel de l'UE. Cette pédagogie de l'action institutionnelle est supposée enrayer la montée de l'abstention et de la méfiance des citoyens européens à l'égard de « Bruxelles ». Après la réalisation du Marché unique (1986-1992), qui s'était caractérisée par une activité croissante de la Commission en matière de normes contraignantes pour l'ensemble des Européens, et le passage avec le traité de Maastricht à une Europe plus politique, il est apparu impératif de « démocratiser » les mécanismes institutionnels et décisionnels. Le traité de Maastricht rappelle d'emblée que le « principe de démocratie représentative »⁴⁵ est le modèle de l'édifice institutionnel de l'UE et renforce en conséquence le rôle du Parlement européen⁴⁶. C'est à cette fin également que la conférence intergouvernementale (CIG) convoquée pour adopter ce nouveau traité assortira celui-ci d'une série d'exigences en matière de transparence des

⁴¹ Dominique Memmi a analysé le travail des conseillers en communication politique sous l'angle d'une « maïeutique de la puissance » œuvrant à « naturaliser » la domination, notamment par une « pédagogie de la pose ». D. Memmi, « Rendre puissant. De quelques postures (de communicateurs) au service de la domination », in *La Communication politique*, Paris, PUF-CURAPP, 1991.

⁴² Cette lecture institutionnelle en « segments de public » diversement europhiles s'adosse à une théorisation savante dont Ronald Inglehart, proche des cadres administratifs de la DG-X (notamment Jacques-René Rabier, fondateur de l'Eurobaromètre), fut une figure emblématique et influente dans les années 1970 et 1980. Sur ces théorisations sociologiques de l'adhésion à l'Europe, voir Céline Belot, « Les logiques sociologiques de soutien au processus d'intégration européenne. Éléments d'interprétation », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 9(□1), 2002.

⁴³ Benoît Eugène, « Quand l'Union européenne s'adresse aux "masses". La "citoyenneté" européenne active "contre la démocratie" », *Agone*, 34, 2005.

⁴⁴ Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Bruxelles, édité par la Commission européenne, 2001 [COM(2001) 428 final].

⁴⁵ Traité de Maastricht, 1992, article I-46.

⁴⁶ Notamment par la codification de l'usage d'un vote d'investiture de la Commission et l'instauration d'une procédure de codécision (partagée avec le Conseil) en matière législative.

procédures décisionnelles et de lisibilité des textes communautaires⁴⁷. Il s'en suivra d'ailleurs en 1993 une déclaration institutionnelle, signée conjointement par le Conseil, le Parlement et la Commission, et présentée comme une avancée démocratique nécessaire qui promet une plus grande transparence des processus décisionnels et clarifie les conditions restrictives d'applicabilité du principe subsidiarité⁴⁸. Cette démocratisation formelle de l'UE, renforcée par les dispositions du Traité d'Amsterdam⁴⁹, n'a pas eu les effets escomptés sur les opinions publiques de l'UE. La médiatisation du scandale et la démission de la Commission Santer (mars 1999), comme la forte abstention aux élections européennes de 1999, apparaissent comme les signes d'une profonde crise de confiance de l'UE touchant à la fois les élites⁵⁰ – pourtant jugées traditionnellement favorables à l'Europe – et la masse des citoyens dont le désamour pour l'Union est patent depuis Maastricht⁵¹. Le paradigme diffusionniste, même converti à la « science » du marketing communicationnel, comme le modèle d'action qui le prolonge montrent alors les limites de leur efficacité devant le « déficit démocratique » de l'UE. Le défi que doit relever la communication européenne n'est plus seulement un problème de notoriété (faire connaître l'Europe, son histoire et son action) mais davantage un problème d'image (infléchir les perceptions négatives de l'UE). La perception par les publics nationaux de l'action communautaire s'est en effet considérablement modifiée dans la séquence qui court du Plan Delors à la démission du Collège Santer. Le caractère normatif du travail de la Commission a pris dans les esprits l'ascendant sur ses politiques redistributives (fonds structurels, politique régionale, PAC)⁵². L'image de « Bruxelles », hydre bureaucratique lointaine, technocratique et dirigiste⁵³, s'est donc diffusée à l'envi, vilipendée par la mobilisation croissante des opposants à l'Europe dans les arènes publiques. Phénomène nouveau alors, l'euroscpticisme trouve des échos dans le débat électoral, les tribunes médiatiques mais aussi dans le jeu de défiance des gouvernants nationaux.

C'est dans ce climat déprimé qu'est repensée la stratégie de communication de l'UE au tournant des années 1990-2000. Celle-ci est axée sur la proximité de l'UE : elle repose sur l'affichage d'une plus grande accessibilité de l'information européenne, notamment électronique, et la démonstration d'une Europe à l'écoute des citoyens. Avec l'investissement intensif du réseau internet, la Commission opte pour des dispositifs de type participatif qui deviennent la vitrine et la preuve en actes d'un discours prônant les qualités d'ouverture et de transparence d'institutions à l'écoute des citoyens. Ce nouveau paradigme, qu'on qualifiera de procédural, va se diffuser très rapidement dans l'espace institutionnel de l'Union dans le sillage la nouvelle « gouvernance européenne » et donc dans un mouvement historique qualifié par

⁴⁷ La Déclaration 17 de la CIG accompagnant le Traité de Maastricht rappelle : « La transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration. En conséquence, la conférence recommande que la Commission européenne soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions ». La Déclaration 39 insiste sur le fait que « la qualité rédactionnelle de la législation communautaire est essentielle si on veut qu'elle soit correctement mise en œuvre par les autorités nationales et mieux comprise par le public et dans les milieux économiques ».

⁴⁸ Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency & Subsidiarity, *Bulletin of European Communities*, n°10, 1993.

⁴⁹ Le Traité d'Amsterdam (1997) répond à l'urgence de « démocratiser l'UE » (en adaptant ses institutions aux élargissements) et la « rapprocher des citoyens » inscrite dans le Traité de Maastricht.

⁵⁰ A propos de la démission du Collège Santer, Georgakakis montre que l'issue de la crise s'explique en « externe » par un affaiblissement du lien entre la Commission et les journalistes accrédités et un désaveu implicite des eurodéputés, et en « interne » par une désolidarisation entre les Commissaires et leur administration. Voir D. Georgakakis, « La démission... », art. cit.

⁵¹ Voir Eurobaromètre 42, automne 1994.

⁵² Fritz Scharpf, *Governing in Europe. Efficient and Democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

⁵³ La Commission, dirigée par des technocrates sans légitimité démocratique, serait mue par un esprit administratif autiste sous l'influence des lobbies. Mais la Commission n'est pas l'unique cible de ces critiques récurrentes exprimées dans l'espace public. Le Parlement européen est quant à lui jugé trop technique, invisible, dépolitisé. Le Conseil, lui, cultiverait un art du secret dommageable aux principes de publicité démocratiques.

certaines spécialistes de « recul de la doctrine interventionniste »⁵⁴. Mais, à la faveur de la « crise » ouverte en 2005, certains protagonistes vont être tentés de radicaliser ce paradigme en louant les vertus supposées démocratiques du dialogue direct – c'est-à-dire sans médias ni médiateurs – avec les citoyens. Si ce mythe communicationnel contemporain – où la politique n'est plus un processus rationnel d'accord entre experts⁵⁵ mais une égalitarisation des prises de parole sur les problèmes publics – a pu séduire l'actuelle commissaire en charge de la communication, il a rencontré l'opposition farouche des autres partenaires institutionnels.

⁵⁴ Sur ce point, voir Paul Magnette, *Le Régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 (rééd.), p. 213sq.

⁵⁵ Erik Neveu, *Une Société de communication ?*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 31.

L'INDÉPASSABLE « DEFICIT DÉMOCRATIQUE »
OU L'HYPOCONDRIE DE LA COMMUNICATION EUROPEENNE
Rejet et accommodements du paradigme procédural

Communiquer pour réenchanter l'Europe

L'après-Santer est une période de fluidité du jeu institutionnel européen. La Commission sort durablement affaiblie des accusations de favoritisme, de fraude et de népotisme qui ont finalement contraint le Collège Santer à la démission en mars 1999, avant la censure du Parlement⁵⁶. Dans cet affrontement inédit, ce dernier a indéniablement étendu ses prérogatives mais, paradoxalement, son action reste dépendante des initiatives de la Commission selon les principes du schéma décisionnel. Dans ce moment où les différents acteurs du jeu européen ont à redéfinir les règles et les routines du système de relations institutionnelles, la communication va devenir un point sensible de leurs discussions. Dans le mouvement de refonte de l'administration de la Commission qu'il engage sur la base du rapport des « sages » dès l'entrée en fonction de son collègue (septembre 1999), Romano Prodi supprime la DG-X. Fait sans précédent, le Président Prodi adjoint le portefeuille « Médias et Communication » à son propre mandat⁵⁷ et répartit les missions anciennement assumés par la DG-X entre le SPP (chargé du secteur Médias et Communication) et la DG-Éducation Culture (chargée principalement des études d'opinion et des publications). Or ce morcellement administratif des moyens, des personnels et des interlocuteurs ne satisfait guère les eurodéputés qui, après une nouvelle hausse inquiétante de l'abstention aux élections européennes de 1999⁵⁸, en appellent à une communication active qui réévaluerait le crédit populaire de « l'Europe » auprès du grand public avant le passage à l'euro et le prochain élargissement. Une nouvelle politique de communication leur paraît plus que jamais le moyen d'endiguer l'indifférence voire le désintérêt des Européens pour l'UE.

Pour répondre aux sollicitations du Parlement, le Président s'engage devant les eurodéputés à Strasbourg, dès le printemps 2000, à ce que la Commission adopte avant la fin de l'année « une stratégie de l'information ». Comme Prodi tarde à honorer sa promesse, les eurodéputés adoptent en mars 2001 une « résolution sur la stratégie d'information et de communication de l'UE » dans laquelle ils « soulignent que la politique de communications des institutions européennes doit être adaptée d'urgence » et « notent avec inquiétude que la distribution des responsabilités dans le secteur de la politique de l'information retarde considérablement l'adoption de décisions dans ledit secteur. »⁵⁹ Quelques semaines plus tard, la DG-X est recrée, sous la désignation DG-PRESS (pour Presse et Communication), et confiée au commissaire portugais Antonio Vitorino déjà en charge de la Justice et des Affaires intérieures. La tâche de ce dernier commence dans un climat tendu où le sentiment diffus d'une crise de confiance envers l'Union est accentué par le rejet du traité de Nice par les électeurs irlandais⁶⁰. Dès le

⁵⁶ Dès la fin de l'été 1998, le Parlement débat des diverses accusations qui dénoncent la gestion hasardeuse voire frauduleuse des marchés passés par la Commission. L'exécutif communautaire et le Parlement européen désignent un « Comité des sages », composés de cinq experts indépendants qui rendent un rapport accablant les pratiques de gestion de certains commissaires.

⁵⁷ Plus traditionnellement, le mandat officiel de R. Prodi couvre aussi les secteurs transversaux de l'administration de la Commission que sont le Secrétariat général et le Service juridique.

⁵⁸ La participation aux élections européens n'a cessé de baisser depuis la première consultation au suffrage universel : 63 % en 1979, 61 % en 1984, 58 % en 1989, 56,8 % en 1994 et seulement 49 % en 1999.

⁵⁹ Parlement européen, *Proposition de résolution sur la stratégie d'information et de communication de l'UE*, 8 mars 2001 (B5-0174/2001). Proposition votée le 14 mars suivant.

⁶⁰ Les Irlandais sont appelés à se prononcer sur la ratification du traité de Nice par référendum, le 8 mai 2001.

mois de juin suivant, la Commission adopte les recommandations avancées par l'équipe de Vitorino et propose « un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne »⁶¹. La philosophie générale de ce texte est de redéfinir les modalités d'élaboration et d'opérationnalisation de la communication de l'UE en impliquant davantage les différents acteurs de l'Europe dans l'effort d'information-communication de l'UE. Le Parlement (et ses bureaux d'information dans les pays membres), les organes consultatifs institués (Comité économique et social européen, Comité des régions), les associations de la société civile, les partis politiques et même les Etats sont ainsi désignés comme les partenaires d'un « cadre ouvert de coopération » pour une « mise en œuvre concertée des politiques d'information, caractérisée par une gestion légère, décentralisée et la moins bureaucratique possible ». Avec cette référence implicite à la nouvelle gouvernance européenne qui sera exposée un mois plus tard dans un Livre blanc⁶², Un changement du cadre institutionnel de perception du problème s'amorce. Le paradigme diffusionniste le cède, sans pour autant disparaître, à un paradigme procédural où l'attitude des institutions européennes, les dispositifs et les modalités d'échange avec les citoyens apparaissent comme un remède souverain aux maux de l'Europe et donc au lancinant « déficit démocratique ».

Le partenariat comme « bonne pratique » ou la communication au prisme de la « gouvernance »

A bien des égards, la tentative de changement global opérée par la Commission au sortir de la crise 1999-2001 s'inscrit – et inscrit du même coup sa stratégie de communication -- dans les registres d'action du tournant délibératif. Tournant qui a saisi tour à tour les institutions du pouvoir politique en Europe dans les années 1990 et les a amenées à expérimenter des dispositifs de type délibératif (comité de quartier, jurys citoyens, forums participatifs, etc.) accordant une place plus importante aux citoyens et aux groupes concernés dans les mécanismes de la décision politique⁶³. Les sociologues du politique ont observé attentivement ce phénomène et lient la mise en œuvre de ces procédures à l'émergence d'un nouveau principe de justification des décisions politiques et donc de légitimation de l'action publique censé enrayer la crise de la représentation dans les démocraties parlementaires. Cette plus grande pluralité d'acteurs dans le processus de décision possède ses maîtres-mots tels que transparence, délibération, participation, consultation, écoute, forum et, bien sûr, celui qui subsume tout ce nouvel esprit de l'action publique⁶⁴, le mot-concept de gouvernance. Si on en trouve une première manifestation dans la déclaration interinstitutionnelle de 1993 et le thème de la réforme institutionnelle, cette démocratisation procédurale est avancée de façon massive dans le *Livre blanc sur la gouvernance* de 2001 et dans les communications officielles de la Commission qui l'ont suivi⁶⁵. C'est sous l'influence progressive des hauts-fonctionnaires de la Commission et des commissaires originaires des démocraties « nordiques » (Danemark, Suède, Finlande et Allemagne) que ces dispositifs délibératifs ont été introduits dans la problématique

⁶¹ Commission européenne, *Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne*, Bruxelles, édité par la Commission européenne, juin 2001 (COM(2001)354 final).

⁶² Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, Luxembourg, OPCE, 2001 (COM(2001) 428 final).

⁶³ Sur l'introduction de ces dispositifs en Europe, voir Yves Sintomer, *Le Pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

⁶⁴ Ce « nouvel esprit de l'action publique » comme l'ont appelé Loïc Blondiaux et Yves Sintomer (en référence au « nouvel esprit du capitalisme » analysé par Luc Boltanski et Eve Chiapello), ce « nouvel esprit de l'action publique » donc repose sur l'idée que les acteurs non politiques, les citoyens ordinaires doivent participer plus largement à la détermination des décisions et des politiques publiques. Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, 2002.

⁶⁵ Sur ce point, voir Hélène Michel, « La « société civile » dans la « gouvernance européenne ». Eléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, 2007.

de la réforme administrative, institutionnelle et communicationnelle de l'UE⁶⁶. L'engouement soudain des acteurs institutionnels européens pour ces procédures promettant un renouveau de la vie démocratique survient après plusieurs années de montée en régime des critiques sur le thème du « déficit de légitimité » de l'Europe⁶⁷.

Si sur un plan de la théorie démocratique l'analyse montre que les pouvoirs de l'UE sont limités (si l'on considère ses moyens propres et contraignants) et en tous points conformes aux principes de la démocratie représentative traditionnelle⁶⁸, le concept de gouvernance permet de faire valoir un mode prise de décision communautaire ouvert sur la « société civile » et concerté. Il s'agit, en communiquant sur ce concept, de faire pièce aux critiques sur l'autisme technocratique de Bruxelles. L'ensemble des dispositifs de type participatif et délibératif mis en œuvre, depuis la fin des années 1990⁶⁹ donnent à voir une démocratie de proximité, souple, ouverte et efficace aux antipodes de l'hydre bruxelloise. Sur le plan « politique », la Commission propose de concrétiser cette nouvelle coopération en élargissant le champ d'action du groupe de travail interinstitutionnel d'information (GII) où responsables politiques et fonctionnaires de la Commission et du Parlement coopèrent depuis 1995 pour définir les campagnes prioritaires de l'UE en partenariat avec les Etats membres⁷⁰. Ouvert pour débat et consultation aux autres partenaires de l'UE, ce GII pourrait à termes se transformer en « agence d'information institutionnelle »⁷¹. On peut voir dans cette perspective d'externalisation, la tendance du gouvernement de l'UE à sortir certains dispositifs décisionnels des contraintes institutionnelles (conflit de compétences, lenteur des procédures de communication et de négociation) et politiques (nécessité de dégager des majorités ou « super-majorités », subir la pressions de l'opinion)⁷². Néanmoins, bien qu'affaiblie, la Commission réaffirme ses prérogatives institutionnelles – et du même coup celles, plus limitatives, du Parlement – en matière de communication :

« L'autonomie et l'intégrité de toutes les institutions sont pleinement respectées dans le nouveau cadre. En particulier, la Commission européenne est la seule responsable des activités de communication et d'information relevant de son autorité exclusive, à savoir de son droit d'initiative, de son rôle de gardienne du traité ou de l'exécution du budget sous le contrôle de l'autorité budgétaire. Le Parlement européen, en sa qualité de législateur, d'autorité budgétaire ou d'autorité de contrôle démocratique, doit jouir d'une indépendance totale lorsqu'il s'agit de donner son opinion et ses membres doivent pouvoir s'exprimer librement sur tout sujet de leur choix. »⁷³

Pour les tenants de ce modèle (idéologie ?) décisionnel, la « gouvernance » semble doter d'un double avantage : réintroduire de nouveaux principes d'ordre dans l'espace interinstitutionnel et théoriser la modernité – toute procédurale – de la démocratie européenne. Les communications officielles multiplient alors les références à une « nouvelle culture institutionnelle », à un « changement de culture de la communication » et glorifient sans limites

⁶⁶ Georgakakis, « La démission... », art. cit., 2000.

⁶⁷ Paul Magnette, « L'Union européenne en quête d'un principe de légitimité », in Eric Dacheux, dir., *L'Europe qui se construit. Réflexions sur l'espace public européen*, Saint-Etienne, PUS, 2003.

⁶⁸ Andrew Moravcsik, « Le mythe du déficit démocratique européen », *Raisons politiques*, 10, 2003.

⁶⁹ Le service téléphonique L'Europe en direct (futur EuropeDirect) est lancé en 1999. Il est présenté comme un « dialogue direct » avec les citoyens et avec les entreprises qui souhaitent connaître les droits et les opportunités offerts par l'Union.

⁷⁰ Il s'agit du programme PRINCE-Programme d'information du citoyen européen, créé en 1995 (mais qui prolonge les PIP – Programmes d'information prioritaire initiés dans les années 1980) et consacré alors en 2001 à l'élargissement, à l'euro, au débat sur l'avenir de l'Europe et à la création d'un nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice.

⁷¹ Commission européenne, *Un nouveau cadre de coopération...*, op. cit., p. 18.

⁷² Michelle Everson, Giandomenico Majone, « Réforme institutionnelle: agences indépendantes, surveillance, coordination et contrôle procédural », in Olivier De Schutter, Notis Lebessis, John Paterson, dirs., *La Gouvernance dans l'Union européenne*, Luxembourg, OPEC, 2001, p.139sq.

⁷³ Commission européenne, *Un nouveau cadre de coopération...*, op. cit., p. 5.

les formules de la « démocratie participative ». Parfois jusqu'à la caricature⁷⁴. Fondée expressément sur cinq grands principes – ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence –, « la bonne gouvernance » prescrit les « bonnes pratiques » qui porteront ce nouvel esprit de partenariat avec les différentes associations ou institutions représentant les citoyens. Il ne s'agit donc pas encore d'établir un rapport direct avec ces derniers mais plutôt d'instaurer « un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales, dans le respect des dispositions constitutionnelles et des systèmes administratifs »⁷⁵.

Sur les bases arrêtées dans le *Livre blanc sur la gouvernance*, la Commission met en débat, à l'automne 2002, son nouveau projet de « stratégie de communication de l'UE » en le soumettant à l'avis du Conseil, du Parlement et des organes consultatifs institutionnalisés⁷⁶. Dans le mémorandum sur la mise en œuvre concrète de la stratégie qu'il adresse à la Commission, le commissaire Vitorino affirme :

« Pour réussir, la stratégie d'information et de communication de la Commission doit être arrêtée au niveau politique le plus élevé et reposer elle-même sur des priorités politiques. Elle ne peut se déployer dans le vide mais doit s'inscrire au contraire dans le cadre d'une nouvelle culture qui reconnaisse l'importance de la communication. En prenant le contrôle de sa propre image par la mise au point et la diffusion de messages et la planification d'activités connexes (...), la Commission se donnera les moyens de mettre en œuvre la nouvelle stratégie »⁷⁷

Pour favoriser plus significativement et avec la « plus grande cohérence » l'implication des autorités locales et nationales, la Commission préconise la mise sur pied d'un « référentiel commun à l'ensemble des institutions » en avançant quatre thèmes qui en seront le « fil conducteur »⁷⁸. Cette stratégie, pleinement ancrée dans l'univers sémantique de la « gouvernance », reste donc à la seule initiative et sous la responsabilité exclusive de la Commission bien que soit privilégiée la consultation systématique des instances politiques et autres groupes institués tous convoqués en qualité de « partenaires », de parties prenantes (*stakeholders*) de l'élaboration de la politique de communication. Mais pour des raisons que nous allons voir maintenant, la conception de la Commission en ce domaine va progressivement glisser après 2004 vers la mise en œuvre de dispositifs d'interface directe avec les citoyens. Cette inclination pour une version radicale du paradigme procédural promouvant une démocratie technologique et horizontale va très vite rencontrer l'opposition des tenants d'une démocratie représentative et verticale, et qui voient là une mise en cause de leur rôle de médiateurs traditionnels.

⁷⁴ Dans l'espace des quarante pages du *Livre blanc sur la gouvernance*, on peut dénombrer 18 occurrences pour le mot dialogue, 21 pour société civile, 36 pour responsabilité(s) et 44 pour citoyens. Cf. Commission européenne, *Livre blanc sur la gouvernance...*, *op. cit.*

⁷⁵ Commission européenne, *Un nouveau cadre de coopération...*, *op. cit.*

⁷⁶ Commission européenne, *Une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne*, Bruxelles, édité par la Commission européenne, 2002 [COM(2002) 350 final/2].

⁷⁷ DG PRESS, *Mémorandum à la Commission sur les conséquences pour la Commission de la stratégie d'information et de communication pour l'UE*, 2002 (SEC(2002)744/3), p. 7.

⁷⁸ La vertu de l'échange (libertés, diversité, humanisme) ; la valeur ajoutée en terme d'efficacité et de solidarité ; la notion de protection ; le rôle de l'Europe dans le monde. Cf. Commission européenne, *Une stratégie d'information...*, *op. cit.*, p. 12.

Du tournant participatif à la « transition radicale »

Malgré les points de désaccord qui ont pu émailler les discussions interinstitutionnelles sur la politique de communication depuis les années 1960, la Commission a toujours obtenu le soutien au moins implicite des autres sommets du triangle institutionnel. Longtemps réticents à une telle politique s'adressant à leurs propres gouvernés, les représentants des Etats ont très tôt opté pour un silence vigilant sur ces questions⁷⁹. Le Parlement, toujours partisan d'une attitude plus volontariste – exprimée à travers des résolutions (1981, 1993, 2001) ou des rapports (Schuijt en 1979, Baget Bozzo en 1986) – s'est indéfectiblement associé au travail de la Commission tout en essayant de l'infléchir. Sur la question de la communication européenne prévalait donc aussi une certaine culture du compromis, faite d'euphémisation des polémiques et de lissage des textes officiellement échangés⁸⁰. Or, au cours des trois dernières années, ce *modus vivendi* a été suspendu pour faire place à des échanges d'une franchise inédite entre le Parlement et la Commission notamment. Après les taux records d'absentions aux élections européennes de 2004⁸¹ et le rejet du traité constitutionnel par les Français et les Hollandais, le Conseil de juin 2005 invite les acteurs institutionnels de l'Europe à une « période réflexion pour permettre un large débat » sur l'avenir de l'UE. La Commission se voit missionnée pour animer un « débat mobilisateur » en Europe sur l'Europe⁸². Très rapidement, les membres de la nouvelle Commission Barroso répondaient à cette sollicitation par l'adoption d'un plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe⁸³. En juillet suivant, la Commission adoptait un programme de réforme destiné à professionnaliser et décentraliser les services de la communication⁸⁴. A l'automne suivant, la commissaire Wallström lançait un processus de débats et de consultations à travers toute l'UE – le « Plan D »⁸⁵ – dans la perspective de redessiner les contours de la politique de communication de l'Union grâce à des débats participatifs. En février 2006, le *LBC* est publié. Dans leur conception (empruntée à la démocratie participative) comme dans leurs objectifs (opérer une « rupture radicale »), les initiatives engagées successivement par la Commission sortent le paradigme procédural de l'expérimentation de dispositifs épars pour l'ériger en

⁷⁹ Cette attitude du Conseil (et donc des Etats) à l'égard du SPI puis de la DG Information-Communication nous a été exposée dans les mêmes termes par plusieurs hauts fonctionnaires. Leur point de vue confirme d'ailleurs le témoignage de J.-R. Rabier (directeur du SPI de 1960 à 1967, puis directeur général de la DG-X de 1970 à 1973) lorsqu'il a fait le récit de sa carrière à 2004 à Yves Conrad et Julie Cailleau dans le cadre du programme CONSHIST.COM (*Histoire interne de la Commission européenne 1958-1973*). Cf. *The Oral History Project*, Archives historiques de l'Union européenne, Institut universitaire Européen.

⁸⁰ L'examen des comptes rendus de réunion entre les chefs de cabinet fait explicitement apparaître la volonté de « rendre neutre certaines formulations ». Sur le travail institutionnel de lissage des productions textuelles, voir Caroline Ollivier-Yaniv, Claire Oger, *Conjurer le désordre discursif. Les procédés de « lissage » dans la fabrication du discours institutionnel*, *Mots*, 81, 2006.

⁸¹ L'abstention atteint 60% chez les membres anciens et historiques (54% en Espagne, 57% en France et en Allemagne, 61% en Suède et au Royaume-Uni) et parfois plus de 70% chez les nouveaux membres (71% en République tchèque, 73% en Estonie, 79% en Pologne et 83% en Slovaquie).

⁸² Les termes choisis par les chefs d'Etat pour cette invite sont révélateurs des cadres institutionnels de perception des enjeux : « Nous avons pris acte des résultats des référendums en France et aux Pays-Bas (qui) ne remettent pas en cause l'attachement des citoyens à la construction européenne. Les citoyens ont toutefois exprimé des préoccupations et des inquiétudes dont il faut tenir compte. Il est donc nécessaire d'entreprendre une réflexion commune (qui) sera mise à profit pour permettre un large débat dans chacun de nos pays associant tant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les parlements nationaux, que les partis politiques. Ce débat mobilisateur, qui est déjà en cours dans bon nombre d'États membres, doit être intensifié et élargi. Les institutions européennes devront également y apporter leur contribution; un rôle particulier revient dans ce contexte à la Commission. » (Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, Bruxelles, Déclaration sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, SN 117/05).

⁸³ Commission européenne, *Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe*, Bruxelles, édité par la Commission européenne, juillet 2005.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Commission européenne, *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà. Le Plan D, comme Démocratie, Dialogue et Débat*, Luxembourg, OPCE, 2005.

nouveau fondement de la communication européenne et, au-delà, modifier le principe de légitimation du gouvernement de l'UE.

Dès le Plan d'action de juillet 2005, il est question d'une « nouvelle approche » de la communication reposant sur l'instauration d'un débat direct permanent entre les institutions européennes et les citoyens, selon trois principes :

« – Ecoute : la communication est un dialogue, elle n'est pas à sens unique. L'objectif ne consiste pas seulement à ce que les institutions de l'UE informent les citoyens de l'Union, mais à ce que les citoyens s'expriment pour que la Commission puisse comprendre comment ils perçoivent l'Europe et quelles sont leurs préoccupations. Les citoyens veulent faire entendre leur voix en Europe et leur participation démocratique devrait avoir une influence directe sur l'élaboration et la formulation des politiques de l'UE.

« – Communication : pour que les citoyens puissent suivre l'évolution politique au niveau européen et s'y identifier, ils doivent être informés de manière compréhensible sur les politiques et les activités de l'UE, ainsi que sur leurs conséquences dans la vie quotidienne.

« – Contacts avec les citoyens au niveau « local » : la qualité de la communication implique une excellente compréhension du public local. Les activités de communication de la Commission doivent être soutenues par des moyens adéquats et être organisées de manière à répondre aux besoins démographiques, nationaux et locaux, et à communiquer des informations par les voies que les citoyens préfèrent dans la langue qu'ils comprennent. »⁸⁶

Ce plan s'attache à décrire très précisément la rationalisation et la professionnalisation des activités de communication au sein des différents services communautaires. Au niveau politique, le rôle central et centralisateur de la Commission est considérablement renforcé : elle doit présenter un « visage unique » et favoriser un meilleur usage des outils et des services de communication. Les commissaires qui sont des « visages publics » sont incités à effectuer davantage de visite dans les pays membres et à y communiquer car ils sont « les principaux et les plus efficaces communicateurs » de la Commission. Les responsables des représentations de la Commission (rattachés à la DG en charge de la communication) dans les pays membres sont invités à jouer davantage leurs rôles d'« ambassadeurs » et de « porte-parole » auprès des médias et des opinions publiques nationaux. Au niveau administratif, la lutte contre la « fragmentation persistante des activités de communication » impose une réorganisation profonde de l'appareil de communication de l'UE passant par une réelle professionnalisation des fonctionnaires en charge de cette politique, c'est-à-dire leur accès à une formation spécialisée et le recrutement de spécialistes de la communication. La professionnalisation exige aussi une meilleure coordination des services de communication des différentes DG. Ils proposent donc que la DG-PRESS assure seule et pleinement cette coordination. Elle sera rebaptisée DG-COMM, « pour tenir compte du caractère global de la nouvelle approche de la communication » et assumer un « nouveau rôle » comprenant aussi la planification et l'évaluation de la politique de communication de l'UE, sans oublier ses fonctions traditionnelles d'analyse de l'opinion européenne et de suivi des médias. Travaillant sous la houlette de la commissaire en charge de la stratégie de communication, le « groupe des membres de la Commission chargés de la communication et de la programmation » arrêtera des « priorités » et un « agenda » de communication communs. Dans la même logique d'unification du message, « tous les relais d'informations financés par la Commission seront placés sous un petit nombre de tutelles, voire sous une seule tutelle, en fonction du public cible (les entreprises ou le grand public) ».

Le renforcement du rôle de coordination de la Commission (et de la DG-COMM) se double de la promotion des dispositifs de lien direct entre celles-ci et les eurocitoyens. Dès le plan d'action, Internet est présenté comme l'outil privilégié de la nouvelle stratégie de communication. Évoquant le portail internet de l'UE – *Europe.eu*, décrit comme « le plus

⁸⁶ Commission européenne, *Plan d'action relatif... op. cit.*, p. 3.

grand site Internet public du monde » – le plan annonce une nouvelle avancée de l'interface électronique avec les citoyens grâce à la nomination d'un rédacteur Europa et à la création d'« un site d'actualité ». Déjà équipé de dispositifs interactifs permettant d'accéder à une information personnalisée⁸⁷, d'exprimer un point de vue sur les politiques communautaires⁸⁸ ou d'accéder aux blogs personnels des commissaires – Europa.eu est présenté comme un outil de « dialogue » et de « débat » avec les citoyens. Adopté quelques mois plus tard par la Commission, le Plan D⁸⁹ est présenté comme la « contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà » et se propose d'« engager un débat vaste et intensif sur les politiques européennes ». Mais le Plan D est bien plus ambitieux qu'un cycle de débats sur l'Europe dans les pays membres et sur Internet. Il est d'ailleurs défini par la Commission comme « un programme à long terme, qui vise à redonner souffle à la démocratie européenne et à contribuer à l'émergence d'une sphère publique européenne, au sein de laquelle les citoyens recevraient les informations et outils dont ils ont besoin pour participer activement au processus décisionnel et pour s'approprier le projet européen »⁹⁰. S'inscrivant ainsi dans le prolongement direct des principes exposés dans le *Livre blanc sur la gouvernance*, il associe très clairement procédures interactives de communication et légitimité du système politique. C'est en radicalisant dans le *LBC* (février 2006) cette approche que la tentative de la Commission de concentrer l'initiative et la gestion de la communication européenne va rencontrer un front.

La légende noire d'un Livre blanc

Annoncée pour l'automne 2006, les conclusions de la Commission sur les réponses à ses propositions paraîtront finalement en octobre 2007 avec plus d'un an de retard⁹¹. Ces problèmes de calendrier rendent compte de l'accueil réservé à l'« approche fondamentalement nouvelle » de la communication proposée dans ce texte. Passant au crible les précédentes politiques d'information et de communication, le *LBC* témoigne d'une véritable rupture paradigmatique tant avec les conceptions qu'avec les pratiques du passé. Le lointain espoir que les médias agissent comme les médiateurs d'une Europe transnationale est explicitement abandonné au profit des formes directes d'information s'appuyant sur les réseaux organisationnels (représentations, portail et services internet). Avec cet espoir, la Commission fait aussi le deuil du vieux rêve qu'émerge une opinion publique européenne et lui substitue une stratégie pragmatique censée façonner une « sphère publique européenne » inscrite dans les espaces locaux et nationaux. Sur la forme, on peut voir dans les dispositifs comme dans les formules proposés par le *LBC* la volonté de transposer dans l'échange politique les technologies du marketing participatif (forum qualité sur les sites des marques, blogs consommateurs, communication « one-to-one »), comme il s'était agi d'introduire les méthodes de la communication commerciale dans les années 1990 (méthodes du marketing

⁸⁷ Lancé en 1999, le service Europe en Direct – devenu EuropeDirect – permet de solliciter directement une information auprès des institutions européennes. La question peut être posée par téléphone (le numéro redirige l'appel vers les représentations de la Commission dans le pays de l'appel) ou le site europa.eu.int/europedirect/. Le service *Eurojus* est un programme identique dédié aux questions juridiques.

⁸⁸ A ce titre, voir le service Votre-point-de-vue-sur-l'Europe (*Your voice*) ou le programme *Interactive Policy Making* ou « initiative d'élaboration interactive des politiques » se présentant comme un programme permettant aux institutions européennes « de mieux comprendre les besoins des citoyens et des entreprises » et donc de « contribuer à l'élaboration des politiques en permettant de réagir de manière plus rapide et plus ciblée aux questions et problèmes nouveaux, d'améliorer l'évaluation de l'impact des politiques et d'accroître la responsabilité des décideurs vis-à-vis des citoyens » (*Europa.ec*).

⁸⁹ Commission européenne, *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà. Le Plan D, comme Démocratie, Dialogue et Débat*, Bruxelles, édité par la Commission européenne, 2005 [COM(2005) 494 final].

⁹⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁹¹ Publié en février 2006, le *LBC* annonce une consultation de six mois avec les institutions les organes officiels ainsi qu'avec toutes les « parties intéressées » (« ONG, associations d'entreprises » et autres « groupes d'intérêt spécifiques ») à travers « une série de forums consultatifs ». Le *LC* stipule : « À l'issue de cette période, la Commission résumera les réponses reçues et formulera des conclusions afin de proposer des plans d'action pour chaque domaine d'action » (*LBC*, p. 3).

organisationnel, confection et diffusion d'un message dans les médias de masse). Même s'il s'agit officiellement d'« améliorer l'instruction civique », le citoyen y est pensé sur le modèle du consommateur dont il faut saisir les attentes, les opinions et les comportements pour leur faire coïncider une offre politique⁹². Appuyé sur les constats de l'Eurobaromètre, le *LBC* envisage la communication comme un instrument de régulation permettant de réduire ce qui est analysé comme un paradoxe entre, d'un côté, un maintien des attitudes positives vis-à-vis de l'Europe et, de l'autre, une montée de l'abstention et de la méfiance des citoyens européens à son égard. La nouveauté ici consiste dans la conception très instrumentale des propositions faites pour « faire participer plus efficacement les médias à la communication relative à l'Europe ». Le *LBC* affirme en effet qu'il faut « fournir aux médias des informations et données d'actualité de grande qualité », « collaborer plus étroitement avec les organismes de radiodiffusion et les médias » et « créer de nouveaux liens avec les systèmes régionaux et locaux de communication » (*LBC*, p. 10). Souhaitant améliorer les outils disponibles, le *LBC* propose également de « moderniser *Europe By Satellite* », service proposant gratuitement des images sur les activités de l'UE aux journalistiques, « en mettant l'accent sur la production de contenu audiovisuel de grande qualité sous une forme simple d'utilisation pour les médias et intéressante pour les citoyens, et examiner l'opportunité de disposer d'un service interinstitutionnel doté d'un mode de fonctionnement répondant aux normes professionnelles » (*Id.*).

La rupture véritable se situe donc sur le fond, quand est théorisée « une transition radicale d'une communication à sens unique vers un dialogue renforcé, d'une communication axée sur les institutions vers une communication axée sur les citoyens ». Arguant, de façon incontestable, que « le soutien des citoyens au projet européen est une question d'intérêt commun », le collège affirme que « la communication doit devenir une politique européenne à part entière, au service des citoyens » (*LBC*, p. 4). Plus : l'une des plus fortes propositions du *LBC* consiste à définir très formellement un cadre unique pour la communication européenne :

« Les normes et principes communs qui devraient guider les activités d'information et de communication relatives aux questions européennes pourraient être inscrits dans un document-cadre – par exemple *une charte européenne ou un code de conduite européen sur la communication*. L'objectif serait d'amener l'ensemble des acteurs (institutions de l'UE, gouvernements nationaux, régionaux et locaux, organisations non gouvernementales) à prendre l'engagement commun de respecter ces principes et de veiller à ce que la politique de communication de l'UE serve les intérêts des citoyens. Cet engagement reposerait sur une base volontaire. La Commission lancera un *forum Internet des citoyens* spécialement conçu pour recueillir les différents avis sur l'opportunité, l'objectif et le contenu d'un tel document-cadre. » (*LBC*, p. 6).

Cette proposition introduit une double rupture dans le compromis institutionnel traditionnel de la communication européenne. D'abord, parce qu'elle préfigure un durcissement de la norme pesant sur chacun des différents acteurs européens ayant vocation à communiquer vers les publics et les médias. Ensuite, parce qu'elle (im)pose le principe de publicité – offrant aux citoyens de faire entendre leur avis – aux discussions interinstitutionnelles. Le caractère centralisateur, contraignant et « proactif » des propositions de la Commission se démarque sensiblement des routines et des compromis interinstitutionnels *ante* et explique la vigueur des critiques adressées au *LBC*. Les premières réactions vont venir des journalistes. Immédiatement après la présentation du *LBC*, le président de l'Association de la presse internationale, Michaël Stabenow, fait part de sa « préoccupation » à M. Wallström dans une lettre où il lui signifie que « le remplacement d'EBS par une agence de presse mettrait en péril

⁹² Dès la fin des années 1990 et de façon plus systématique après 2001, la Commission va passer commande d'études d'opinion dites « qualitatives » fondées sur la méthode des *focus groups*. Voir V. Anquetin, Freyermuth A., dir., « Introduction », *Construire la demande des habitants*, Rennes, PUR 2008.

la répartition de nos compétences respectives »⁹³. Face aux nombreuses critiques et inquiétudes que suscite le *LBC* la DG-COMM va rapidement mettre en ligne des compléments d'explication destinés à rassurer. Dans cet exercice de communication, l'orientation des questions que les responsables de la DG se posent eux-mêmes indique, en creux, le sens de la fronde tout azimut suscitée par les propositions du *LBC*⁹⁴.

Après plusieurs mois de débats en commissions, la réponse officielle formulée par le Parlement confirme l'accueil très négatif du *LBC* au sein des milieux communautaires. La réticence des eurodéputés va trouver à s'exprimer dans le rapport remis par la commission Culture et de Éducation et adopté par le Parlement en octobre 2006⁹⁵. La dimension politique des enjeux de la communication transparait à travers leurs recommandations qui « rectifient » quelque peu les logiques et la rhétorique du *LBC*. Et d'abord, en relativisant le rôle de la communication au regard des effets de l'action publique elle-même : « une meilleure communication ne peut compenser les lacunes inhérentes à certaines politiques, mais peut améliorer la compréhension des politiques menées » affirme le rapporteur qui « se félicite que la Commission reconnaisse que toute communication est indissociable de son contenu », c'est-à-dire des politiques elles-mêmes. Mais le ton choisi par les eurodéputés tourne très rapidement à la mise en garde quand ceux-ci « pri(ent) instamment la Commission de soutenir la création d'une sphère publique européenne » et de ne pas renvoyer l'information sur l'Europe à la seule action des médias locaux et nationaux, mais de collaborer avec eux « en tant qu'intermédiaires, créateurs d'opinion et porteurs de messages vis-à-vis des citoyens dans le cadre de la sphère publique européenne ». Dans cette logique, ils demandent que soit améliorée l'efficacité de l'action des « myriades » de points d'accueil jugés trop bureaucratiques. Invitant la Commission à ne pas surestimer le rôle participatif des citoyens face à l'information européenne rendue disponible, ils lui recommandent de conserver des programmes et des supports de communication qui acheminent, avec le soutien loyal des gouvernements, cette information jusqu'aux citoyens :

« L'idée d'investir les citoyens du rôle d'instigateurs de la participation et du dialogue ne semble pas raisonnable, étant donné que les citoyens ne devraient pas avoir à partir à la recherche d'informations, mais que les informations devraient venir à eux. (*PE/LBC*, p. 5) Les hommes politiques nationaux s'attribu(ent) souvent le mérite de réussites européennes ou se montr(ent), à l'inverse, souvent prompts à critiquer l'Union européenne, en cas d'échecs politiques au niveau national » (*Ibid.*, p. 15).

À peine voilée, c'est une remise en cause de la logique de la démocratie participative proposée par la Commission au profit d'un renvoi à un meilleur fonctionnement de la démocratie représentative où chaque institution doit conserver son autonomie et assumer les responsabilités que lui impose sa légitimité propre. Est ainsi rejetée la proposition d'un « code de bonne conduite » qui se substituerait aux légitimités fondées sur une clarification de la « base juridique » de la politique d'information.

⁹³ Cf., « Nouvelle stratégie de la Commission pour expliquer l'Europe. Les associations de journalistes reprochent à Bruxelles de vouloir compliquer leur travail d'information », *Le Monde*, 5 février 2006.

⁹⁴ Une sélection de ces questions : L'action ne vaut-elle pas mieux que les mots ? Le terme communication n'est-il pas seulement un nouveau mot pour désigner la propagande de l'UE ? Pourquoi les autorités régionales et locales devraient-elles faire connaître l'Europe ? Cela ne relève certainement pas de leur compétence. Le livre blanc évoque une collaboration avec les médias. Cela signifie-t-il que la Commission veut exercer un contrôle sur ce que disent les médias ? Qu'entend le livre blanc par "moderniser" le service *Europe by Satellite* ? Le livre blanc parle d'une "charte" ou d'un "code de conduite" sur la communication européenne. Est-ce que cela signifie que Bruxelles va encore imposer de nouvelles règles ? La Commission veut-elle qu'une « sphère publique » européenne remplace les médias, les parlements, les systèmes d'éducation, etc. qui existent au niveau national ? Cf. http://ec.europa.eu/communication_white_paper/question_answer/index_fr.htm.

⁹⁵ Parlement européen, Rapport de la commission de la culture et de l'éducation sur le Livre blanc sur une politique de communication européenne (rapporteur : Luis Herrero-Tejedor) 16 octobre 2006 (A6-0365/2006). Désigné *PE/LBC* ci-après.

« La Commission a proposé de créer un code de conduite sur la communication, c'est-à-dire d'établir des normes communes, applicables aux institutions européennes, aux organes nationaux, etc., qui constitueraient les fondements des politiques de communication. Le rapporteur estime que cette idée est non seulement fondamentalement erronée, mais qu'en plus elle servirait de substitut tout à fait inadapté à une véritable base juridique. En effet, les institutions européennes ne disposent pas de base juridique pour les rapports communautaires spécifiques en matière d'information et de communication. En conséquence, la Commission est trop souvent accusée d'intervenir dans un domaine qui n'entre pas dans le champ de ses compétences, voire de faire de la propagande. Toutefois, le meilleur moyen d'éviter cet obstacle n'est pas d'établir les bases d'une politique de communication au moyen d'un code de conduite, mais d'obtenir une décision à l'unanimité du Conseil européen, en vertu de l'article 308 du traité, pour la création d'une base juridique concrète. » (PE/LBC, p. 12)

Par ce repositionnement du problème dans le cadre juridique des relations interinstitutionnelles, le PE/LBC rappelle l'autonomie de chaque institution dans sa politique de communication, mais aussi la nécessité « d'améliorer les mécanismes de partenariat interinstitutionnel existants ». Façon très explicite de critiquer le fonctionnement effectif du GII et de replacer la Commission dans une perspective de concertation avec les autres acteurs de la décision européenne. Comme un contre-pied au LBC qui surestimerait le rôle de la communication dans la solution des problèmes politiques de l'Europe et encouragerait la promotion de la démocratie participative dont la Commission serait l'ordonnateur, les eurodéputés mettent en avant les vertus éprouvées de la démocratie représentative. En posant sur la table de négociation la question de la « base juridique » de la politique de communication, le Parlement oppose une alternative interinstitutionnelle aux propositions normatives de la Commission. A bien des égards, le LBC, par son caractère formel et public, va recristalliser un point de désaccord déjà ancien entre les deux institutions : la conception de la communication comme outil de légitimation politique. Portée par des élus (cadres des partis nationaux rompus à l'exercice territorialisé des mandats politiques), la vision régulatrice de la communication comme construction du consentement politique⁹⁶ s'accommode mal de l'approche procédurale de la Commission. D'autant que, en radicalisant cette approche, cette dernière tend à marginaliser, sinon à instrumentaliser le rôle des médias et médiateurs traditionnels (élus, partis, groupes institués de la société civile).

C'est cette même crainte de relégation des groupes organisés de la société civile qui sous-tend les critiques émises par le Comité économique et social européen⁹⁷. Dans les arguments avancés, comme dans les solutions préconisées, le Comité adopte des positions très proches de celles du Parlement sur la poursuite d'une coopération interinstitutionnelle et le travail de médiations des représentants :

« Le Comité, fervent partisan d'une approche décentralisée, demande instamment à la Commission de poursuivre sa réflexion sur la façon dont de véritables synergies et une coopération interinstitutionnelle tangible peuvent être facilitées à un échelon décentralisé. (...) Le Livre blanc prévoit que la Commission, à l'issue de la période de consultation, « présentera les résultats de la consultation et réfléchira ensuite à l'opportunité de proposer une charte, un code de conduite ou un autre instrument ». Le Comité exprime sa préoccupation quant à ce type de formulation et estime que l'approche potentielle que, semble-t-il, la Commission pourrait proposer, comporte des risques. (...) Le Comité prend note avec préoccupation du lancement par la Commission d'un forum sur Internet spécialement consacré à rassembler des points de vue relatifs à la question de savoir si un document cadre de ce type est ou non souhaitable. Tous les

⁹⁶ Sur « l'économie institutionnelle des consentements », voir Brigitte Gaiiti, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dirs.), *Les Formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique XVIIIe-XXe siècle*, Paris, PUF..

⁹⁷ Comité économique et social européen, Avis du Comité économique et social européen sur le Livre blanc pour une politique de communication européenne, Journal officiel de l'Union européenne, 16 décembre 2006 (2006/C 309/24).

citoyens européens n'ont pas accès à ce type d'approche en ligne. Il est essentiel que le processus de consultation s'appuie aussi sur d'autres médias plus traditionnels. »⁹⁸

La proposition de faire de la communication « une politique européenne à part entière », doublée par le souci d'établir une « charte », reviendrait à donner le contrôle des moyens et la conduite de la politique de communication à la Commission, réduisant la latitude des autres partenaires : être consulté et, pour le Parlement, voter le budget. La querelle de la « base juridique » de la politique de communication va donc cristalliser l'opposition au LBC. Contre l'affirmation réitérée de la Commission qui déclare détenir l'« autorité exclusive » sur la question (liée à de son droit d'initiative et son rôle de gardienne du traité, *v. supra*), les eurodéputés affirment que la répartition des compétences en matière de communication n'a jamais été clairement établie au sein de l'UE. Une note postée en janvier 2007 sur le site officiel du Parlement européen livre les informations suivantes :

« Base juridique de la politique de communication – *Articles 21, 195, 211 et 308 du traité CE. Articles 11, 41, 42 et 44 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le traité de Rome et le traité d'Amsterdam ne contiennent aucun chapitre ni article spécifique au sujet de la politique de communication.* À l'heure actuelle, la politique de communication de l'UE repose sur les articles de la Charte des droits fondamentaux: l'article 11 (droit à l'information et à la liberté d'expression, ainsi que la liberté des médias et leur pluralisme), l'article 41 (le droit d'être entendu et droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne), l'article 42 (droit d'accès aux documents des institutions européennes) et l'article 44 (droit de pétition). Les actions ne disposant pas d'une base juridique dans le traité CE nécessitent un renvoi à son article 308 («disposition sur l'élargissement des compétences»). »⁹⁹

La controverse juridico-politique sur la « base juridique » de la communication va animer pendant plusieurs mois des négociations – pour beaucoup moins publicisées que ne l'avait initialement souhaité la Commission. Le texte publié par la Commission au titre du suivi du LBC¹⁰⁰ vise à éteindre cette controverse¹⁰¹ et révisé sérieusement à la baisse les propositions mises en débat dix-huit plus tôt par la Commission. Il ne s'agit plus, comme le préconisait le LBC, d'ajuster la communication aux publics à travers un « processus d'écoute des citoyens » fait de débats locaux (en utilisant davantage les représentations dans les pays membres), de dispositifs et d'études qualitatives de l'opinion. Si parmi les « propositions concrètes » que la Commission formule on retrouve la veine participatif des intentions initiales, l'objectif affiché est « le renforcement du partenariat avec les autres institutions européennes, les organes de l'Union et les États membres et l'association de ces partenaires au processus de communication sur les questions européennes ». Présenté publiquement comme le moyen d'améliorer « la coordination entre les activités de communication des différents acteurs de l'Union européenne », l'établissement d'un accord interinstitutionnel est au fond la solution au conflit provoqué par la tentative de reprise en main de la politique et des moyens communs de communication par la Commission. Entre les lignes, il s'agit de revenir aux principes des partenariats – avec les institutions et organes mais aussi avec les États ou les acteurs locaux – adoptés en 2001 et 2002 (*v. supra*). Fondamentalement, c'est une extension du programme PRINCE, et un renforcement son comité de pilotage (GII). Le projet d'accord interinstitutionnel rédigé par la Commission – et favorablement accueilli par les autres institutions signataires (Conseil et Parlement) – marque le recul des prétentions centralisatrices et du modèle participatif initialement avancés par celle-ci.

« L'information et la communication relatives aux questions européennes doit viser les objectifs suivants :
– donner à chacun accès à des informations honnêtes et pluralistes sur l'Union européenne ;

⁹⁸ *Ibid.* p.1 et 2.

⁹⁹ Fiche technique sur la Politique de communication (http://www.europarl.europa.eu/facts/4_16_7_fr.htm).

¹⁰⁰ Commission européenne, *Communiquer sur l'Europe en partenariat*, OPCE, 3 octobre 2007 (COM(2007)569).

¹⁰¹ Le jour où la Commission publie ses propositions faisant suite à la « consultation » autour du LBC, La commissaire M. Wallström donne un communiqué de presse intitulé « Haro sur les reproches mutuels ! » (« *Stop blaming game !* »).

– permettre à chacun d'exercer son droit à s'exprimer et à participer activement au débat public sur les questions européennes.

Tous les acteurs publics de l'Union européenne ont pour responsabilité de poursuivre ces objectifs dans le respect des principes de l'intégration et du pluralisme, de la participation et de l'appropriation, de l'ouverture et de la transparence.

2. Tout en tenant compte des responsabilités différentes de chaque institution communautaire, le présent accord interinstitutionnel souligne la nécessité d'une meilleure coordination des méthodes utilisées par les institutions et entités communautaires pour communiquer au sujet des questions européennes et insiste sur la valeur ajoutée d'une telle amélioration. Il constitue le cadre d'une action coordonnée dans ce sens.

3. À l'instar des institutions et entités communautaires, les États membres ont un rôle essentiel à jouer dans la diffusion de l'information sur les questions européennes au niveau national, régional et local, de manière à atteindre le plus grand nombre possible de citoyens. »¹⁰²

Le débat sur le *LBC* qui a opposé les principaux acteurs institutionnels de l'UE entre début 2006 et fin 2007 témoigne de la fin d'un consensus sur les visées de la politique de communication de l'UE. En proposant de rompre avec les routines interinstitutionnelles¹⁰³ et de durcir la contrainte commune, M. Wallström a aussi pris ses distances avec le rôle transversal¹⁰⁴ habituellement joué par les commissaires dans la préparation des propositions de la Commission auprès des partenaires du triangle institutionnel¹⁰⁵. L'épilogue de ce conflit intra-communautaire marque le retour de la communication européenne dans un modèle éprouvé de fabrication des consensus européens (proche de la procédure de co-décision). Dans son rapport avec le public des États membres, l'UE reste confinée dans son périmètre de « démocratie diffuse »¹⁰⁶, obligée de composer avec les États membres et les parties prenantes du projet européen. Si la Commission garde l'initiative dans l'action d'« État régulateur » des sociétés européennes¹⁰⁷, le compromis mettant un terme aux luttes engagées autour du *LBC* limite ses compétences en matière de communication à la coordination des intérêts en présence.

¹⁰² Commission européenne, *Proposition relative à un accord interinstitutionnel. Document de travail de la Commission*, octobre 2007.

¹⁰³ Quelques jours avant la présentation du *LBC*, les chefs de cabinets de plusieurs commissaires avaient « réserver leur position » sur les passages dudit *LBC* évoquant « une charte ou un code de bonne conduite » et la modernisation d'*Ebs*. Voir *Compte rendu de la réunion spéciale des chefs de cabinets du 26 janvier 2006 sur le Livre blanc sur une politique européenne de communication* (SEC(2006)129).

¹⁰⁴ Cf. A. Smith, « La fabrique des compromis européens... », art. cit.

¹⁰⁵ Les témoignages que nous avons recueillis indiquent que les cadres de la DG-COMM n'ont pas suivi M. Wallström et son cabinet dans le « coup de force » que représentait l'annonce d'une politique européenne de communication.

¹⁰⁶ Christian Lequesne, Olivier Costa, Nicolas Jabko, Paul Magnette, « La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ? », *Revue française de science politique*, 51(6), 2001.

¹⁰⁷ Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996.