



HAL
open science

Parler au nom de l'Europe. Lutttes d'institutions et conflits de légitimités pour le porte-parolat de “ l'Union ”

Philippe Aldrin, Nicolas Hubé

► To cite this version:

Philippe Aldrin, Nicolas Hubé. Parler au nom de l'Europe. Lutttes d'institutions et conflits de légitimités pour le porte-parolat de “ l'Union ”. Philippe Aldrin, Nicolas Hubé, Caroline Ollivier-Yaniv, Jean-Michel Utard. Les médiations de l'Europe politique, Presses universitaires de Strasbourg, pp.49-76, 2014, 9782868209016. halshs-01846178

HAL Id: halshs-01846178

<https://shs.hal.science/halshs-01846178v1>

Submitted on 23 Nov 2018

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.

Parler au nom de l'Europe

Luttes d'institutions et conflits de légitimités pour le porte-parolat de « l'Union »

Philippe ALDRIN
Nicolas HUBÉ

« L'Europe, quel numéro de téléphone ? ». Si la célèbre formule prêtée à Henry Kissinger visait l'absence de *leadership* d'une politique étrangère commune¹, elle pourrait tout aussi bien concerner le lancinant problème du porte-parolat de l'Europe politique dans l'espace public transnational. La question interroge davantage la mise en œuvre d'une politique commune de communication publique (au sens de *communication policy*) destinée à doter l'Europe d'un mandataire institutionnel unique qui soit en mesure de parler au nom de l'« Union européenne », donc de dispenser de façon légitime son projet et son message auprès de ses divers publics. À la suite de l'analogie classique entre les pouvoirs religieux et politique proposée par Max Weber², une telle question conduit à porter le regard sur les modalités de la lutte qui travaille toute institution de pouvoir autour du « monopole pour l'exercice légitime des biens de salut »³. Ce monopole est revendiqué et affirmé extérieurement à l'égard des « profanes », mais aussi à l'intérieur de l'institution de pouvoir sous les formes d'une concurrence pour la captation du « capital de grâce institutionnelle »⁴, conférant l'autorité exclusive à parler au nom de l'institution.

1 Prononcée au milieu des années 1970 par le Secrétaire d'État des États-Unis, la boutade prend cadre dans une phase de renégociation des accords transatlantiques. Voir Buchet de Neuilly (Y.), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Économica, 2005.

2 Weber (M.), *Sociologie des religions*, Paris, Gallimard, 2006 (rééd.).

3 Selon la lecture qu'en fait Bourdieu (P.), « Sociologues de la croyance et croyances de sociologues », *Archives de sciences sociales des religions*, 63(1), 1987.

4 Bourdieu (P.), « Genèse et structure du champ religieux », *Revue française de sociologie*, 12(3), 1971, p. 319.

Dans une perspective plus systémique, l'analyse des univers organisés a également démontré que la maîtrise des flux d'information y constituait un des principaux leviers de pouvoir⁵.

Dans un régime politique référé aux principes démocratiques, c'est-à-dire fondé sur le respect des règles de droit, du principe électif et du pluralisme, la concurrence pour la conquête du contrôle des moyens symboliques et celui des flux internes comme externes d'informations constitue un enjeu de pouvoir sans cesse réactivé par le déplacement des équilibres politiques, les chocs électoraux et la survenue chronique de crises. Cette réalité est en quelque sorte accrue par la configuration singulière du gouvernement européen pris dans les tensions entre logiques interétatiques et logiques transnationales. Si l'on veut bien rompre avec une approche strictement interne de la production symbolique des institutions de pouvoir pour lui préférer l'analyse matérielle et interactionnelle de ses conditionnalités politiques, la question du porte-parolat constitue une entrée privilégiée pour comprendre les tensions, faites de contraintes de coopération et de velléités concurrentielles, qui animent un espace d'autorité organisé⁶.

La Commission européenne a longtemps revendiqué – avec succès – le droit d'exercer le porte-parolat légitime de l'Europe politique, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'espace communautaire. Pour ce faire, ses responsables successifs se sont appuyés sur un double argumentaire. Le premier volet de cet argumentaire affirme l'autorité politique exclusive de la Commission à agir dans le domaine de l'information et de la communication à propos du projet d'unification. Très tôt, en effet, les agents de la Commission ont mis en avant le fondement juridique plaçant leur institution en situation de chef-de-file en matière de « relations extérieures », arguant pour cela de ses qualités de détentrice du monopole d'initiative, de garante des traités européens et gardienne de l'intérêt communautaire. Le second volet de l'argumentaire repose sur sa capacité opérationnelle unique à agir en ce domaine. Dans les premières décennies du processus d'unification, la Commission est la seule institution dotée des moyens matériels d'exercer une telle prérogative. Face à un Parlement non élu (composé jusqu'en 1979 de délégués des assemblées nationales) et aux compétences encore embryonnaires, et en l'absence d'une instance incarnant la voix des États (il

5 Voir Crozier (M.), Friedberg (E.), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1981 (1977), pp. 84 et suiv.

6 Le présent article s'appuie un double matériau constitué, d'une part, de la prospection systématique des archives de la Commission et du Parlement de l'UE et, d'autre part, d'observations et d'entretiens réalisés entre 2007 et 2013 à Bruxelles, Strasbourg, Paris et Berlin avec les protagonistes de la politique européenne de l'opinion.

n'existe que les Conseils des ministres jusqu'à l'apparition informelle du Conseil européen au début des années 1970), la Commission est la seule institution permanente de l'Europe politique disposant des moyens de conception et d'exécution (bureaucratie, budget) pour mettre en œuvre une politique d'information et de communication.

Avec les profondes transformations qu'a connues depuis ses origines l'organisation juridique et politique du régime européen, cette division du travail institutionnel n'a pas manqué d'être remise en cause. La montée en puissance du Parlement et du Conseil mais aussi la création de représentants en titre tels que le président du Conseil de l'Union ou le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité ont progressivement justifié la contestation du monopole de la Commission. La Commission ne peut plus arguer, dès lors, de son monopole de compétence en matière de « relations extérieures ». Les échecs référendaires et les taux d'abstention aux élections européennes ont fourni à ses nombreux adversaires les occasions d'exprimer publiquement leurs critiques. Pour s'adapter à la complexification du processus décisionnel européen, la Commission s'est affirmée toujours plus comme une multi-organisation⁷ devant composer, dans le domaine qui nous occupe comme dans tous les autres, avec une pluralité grandissante de partenaires. De ce point de vue, la problématique du porte-parolat ou, pour le dire autrement, des concurrences pour être le *principal médiateur entre l'Union et l'opinion* constitue une entrée heuristique pour interroger les mutations du champ politique européen. En repérant schématiquement deux grandes séquences où se jouent différemment les tensions interinstitutionnelles autour du porte-parolat, nous avons souhaité montrer en quoi ces tensions sont interdépendantes des transformations internes et externes du jeu politique européen. Les mutations du régime politique de l'Union ont profondément modifié les rapports de concurrence/coopération entre la Commission et le Parlement, rapports marqués par un conflit de légitimités – procédurale pour la première, élective pour le second. L'étude de ces deux moments cherche à rendre compte de la configuration institutionnelle et politique où se définit les enjeux, les moyens et les objectifs de la politique européenne de l'opinion. Il s'agit de montrer comment les cadres paradigmatiques⁸ des

7 Comme le montre Laura Cram, au début des années 1990, en étudiant les stratégies relationnelles complexes de deux directions générales de la Commission : Cram (L.), « The European commission as a multi-organisation : Social policy and IT policy in the EU », *Journal of European Public Policy*, 1(2), 1994.

8 Par cadre paradigmatique, nous entendons les ordres de signification, les certitudes, les concepts qui composent la « culture » des acteurs de l'Europe. Ces représentations d'institution guident l'action organisée et sont saisissables dans les lignes d'action

représentations d'institution se sont déplacés au fur et mesure que l'appareil de propagande se muait en un instrument majeur de politique publique⁹. Abandonnant l'évaluation de la « communication européenne » à ceux qui prétendent en diagnostiquer l'efficacité¹⁰, ce chapitre se propose donc d'analyser les conditionnalités conceptuelles et pratiques du porte-parolat de l'Europe politique et entend montrer, ce faisant, comment un problème initialement perçu comme sectoriel et technique est progressivement devenu un enjeu intersectoriel et politiquement très sensible.

Le moment fondateur du « monopole de l'exécutif »

Le principe d'un « monopole de l'exécutif » en matière de conception et de mise en œuvre de la « politique d'information » des Communautés est arrêté dès la fin des années 1950 au terme d'une négociation entre l'exécutif de la CECA – la Haute Autorité – et l'Assemblée commune. Négociation malheureuse pour cette dernière. En effet, dans un rapport de 1955 rédigé par sa sous-commission aux Questions institutionnelles, l'Assemblée commune a avancé l'argument selon lequel « le travail parlementaire suscite le plus facilement l'intérêt de l'opinion publique », par contraste avec les informations techniques et sectorielles diffusées par la Haute Autorité¹¹. Cet argument vient en appui de sa demande de création d'un service et d'un budget d'information propres. Invoquant l'article 8 du Traité, la Haute Autorité déclare en retour « être la seule institution de la Communauté compétente dans tous les domaines des relations extérieures »¹². Face à cette affirmation définitive du monopole de l'exécutif, les membres de l'Assemblée choisissent d'exercer leur rôle de contrôleur de la politique et des budgets de l'exécutif, reproduisant les attendus des systèmes parlementaires des six États-membres. Dans une note adressée à l'Assemblée, A. Poher rappelle que « l'exercice d'un contrôle sur l'activité de la Communauté en

(« politique », « stratégie », « plan d'action ») et les univers de justifications que les collectifs se fixent en même temps qu'ils les donnent à comprendre. Ces cadres agissent comme des matrices de pronostic, diagnostic et justification de l'action conduite. Voir Benford (R.), Snow (D.), « Frame Processes and Social Movements : An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 26, 2000.

9 Lascoumes (P.), « Gouverner par les instruments : ou comment s'instrumente l'action publique », in Lagroye (J.) (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003.

10 Voir, par exemple, Dacheux (É.), « Plaidoyer pour une autre politique de communication de l'Union européenne », *Futuribles*, 223, 1997.

11 Assemblée commune, « Rapport sur l'organisation à donner à l'Assemblée Commune pour rendre plus efficace son action dans le cadre des dispositions actuelles des Traités », Commission des Questions institutionnelles, novembre 1955.

12 Haute Autorité, « Les moyens et l'action de la Haute Autorité dans le domaine de l'information », Doc. 586/1/56, 19 janvier 1956.

matière d'information découle de la mission générale de contrôle qui lui incombe en vertu des dispositions des articles 10 et 24, ainsi que des articles 17 et 78 du Traité »¹³. Ces éléments juridiques, ainsi que l'analyse plus politique développée dans cette note, réarment l'argumentation de l'Assemblée. Celle-ci réitère l'année suivante sa revendication à disposer d'un service d'information propre.

Quelques jours avant la signature, à Rome, des deux traités instituant la CEE et l'Euratom, l'un des membres de l'Assemblée, Enrico Carboni, remet un rapport sur les « relations avec la presse et l'information de l'opinion publique », au nom de la Commission des Affaires politiques et des Relations extérieures de la Communauté. Le texte contient une nouvelle offensive de l'Assemblée qui affirme fortement son rôle et sa compétence dans tous les domaines du politique :

« La Haute Autorité [HA] a conclu que l'Assemblée commune n'est pas autorisée à suivre une politique propre de l'information et que, par conséquent, elle ne peut disposer d'un service de presse et d'information. La HA craint notamment qu'un service de presse propre à l'Assemblée suscite des confusions dans l'opinion publique [...]. Les membres de la commission [des Affaires politiques de l'Assemblée] ont mis en doute que l'exécutif détienne le monopole de l'exécutif de l'information. [...] L'Assemblée commune a un rôle politique propre dans la Communauté, car elle est l'organe désigné pour prendre position sur tous les problèmes ; il lui appartient donc de déterminer elle-même sous quelle forme et de quelle manière elle désire porter ses avis à la connaissance de l'opinion. Par conséquent, l'Assemblée ne peut remettre à d'autres le soin de publier les informations concernant les tâches que lui assigne le Traité »¹⁴.

Une fois l'importance et la légitimité politique comme juridique de ce rôle rappelé, le rapport de l'Assemblée commune s'attache à contester la « thèse » par laquelle l'exécutif étaye le fondement juridique de son monopole :

« L'article 6 du Traité reconnaît aux institutions de la Communauté le droit de représenter la Communauté, chacune dans le cadre de ses attributions. C'est ainsi que dans le domaine des informations concernant les travaux de l'Assemblée commune, c'est cette dernière, et elle seule, qui représente la Communauté. [N'est] pas applicable en l'espèce l'article 8, invoqué par la

13 Poher (A.), « Note sur les attributions de l'Assemblée commune en matière d'information de l'opinion publique », Secrétariat des Commissions de l'Assemblée commune (Luxembourg), 3 avril 1956, AC/2119, CEAB 2 n°320, p. 3.

14 Assemblée commune, « Rapport les relations avec la presse et l'information de l'opinion publique en ce qui concerne l'activité et les objectifs de la Communauté » (rapporteur : Enrico Carboni au nom de la Commission des Affaires politiques et des Relations extérieures de la Communauté), CEAB 1 n°529, pp. 8-9.

HA à l'appui de sa thèse. L'information de l'opinion publique ne peut mettre en question les droits de l'exécutif, car l'Assemblée commune ne cherchera ni à négocier des accords avec des pays tiers, ni à prendre des décisions, ni à formuler des recommandations ou avis, ni à assumer des obligations engageant de quelque manière la Communauté ».

Cette fois encore, les membres de l'Assemblée n'auront pas gain de cause. La faiblesse de leur institution dans le *design* décisionnel de l'Europe naissante explique pour l'essentiel cet échec. Mais ce dernier tient aussi, sans aucun doute, à la perception des enjeux de l'opinion qui domine les esprits, au cours des années 1950-1960, dans les milieux administratifs et politiques des exécutifs communautaires. Le projet européen ne concerne encore que six États et ne porte concrètement – outre les productions stratégiques d'acier et d'énergie nucléaire – que sur la réalisation d'une union douanière à l'horizon de 1970. Lorsque, à l'invitation du Parlement des Communautés européennes¹⁵, est créé en 1962 un Service commun de presse et d'information (SPI) hébergé par la Commission de la Communauté économique (CE), il s'agit, au fond, de mutualiser une partie des services que les trois exécutifs (CECA, CE, Euratom) avaient déjà structurés en leur sein pour améliorer leur visibilité médiatique et informer l'opinion de leurs activités. La Commission de la CEE se dote d'un service dédié aux relations avec les journalistes dépêchés auprès d'elle pour couvrir son activité. À la faveur de la fusion des exécutifs (1965), ces services s'étoffent, étendent tant le champ que les moyens de leur d'action. Le 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 Commission¹⁶. La salle de presse du Berlaymont (siège de la Commission) accueille tous les jours, lors des « rendez-vous de midi » (*midday press briefing*), une grande partie des centaines de journalistes accrédités venant désormais du monde entier écouter et questionner les porte-parole des différents commissaires.

Jusqu'au début des années 1970, la politique de l'opinion de la Commission s'inscrit dans un paradigme diffusionniste classique, fondé sur une approche balistique (choisir le bon canal) et carentielle (combler la trop faible connaissance des institutions dans l'opinion). Cette conception d'institution, armée des théories sociologiques de l'époque¹⁷, se traduit par une politique

15 JOCE, 26 juillet 1958.

16 Bastin (G.), « Une politique de l'information ? Le 'système Olivi' ou l'invention des relations de presse à la Commission européenne », *La communication sur l'Europe. Regards croisés*, Strasbourg, CEES, 2007. Voir également le texte d'Olivier Baisnée dans cet ouvrage.

17 On renvoie sur ce point à l'introduction générale du présent ouvrage.

de dissémination informationnelle à propos des « origines historiques », des « grandes missions » et « initiatives » de la Communauté. Investie de cette mission pédagogique, la DG Presse et Information de la Commission¹⁸ édite des brochures pour des segments prioritaires de l'opinion (jeunesses, syndicats, milieux enseignants), et invite régulièrement à Bruxelles des journalistes des États membres. Les documents d'information qu'édite la Commission sur l'histoire de la « construction européenne », 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 ses relais sous convention. Bientôt, des agents de la DG Presse et Information exercent aussi dans les États, au sein des représentations de la Commission.

Longtemps réticents à une telle politique s'adressant à leurs propres gouvernés, les représentants des États optent pour un silence vigilant sur ces questions¹⁹. Malgré les points de désaccord qui ont pu émailler les discussions interinstitutionnelles à ce sujet, la Commission a toujours obtenu le soutien *a minima* des autres sommets du triangle institutionnel en faisant valoir une certaine culture du compromis, faite d'euphémisation des polémiques et de lissage des textes officiellement échangés²⁰. Le Parlement, promoteur infatigable d'une « politique d'information cohérente »²¹, a joué son rôle d'aiguillon à travers une série de rapports conduits par le député néerlandais Wilhelmus Schuijt en 1960, 1962 et 1972. Dans son rapport de 1972, la perspective du premier élargissement semble justifier un ton très critique à l'égard de la conception générale de la politique d'information de la Communauté. Schuijt y déplore la baisse relative du budget alloué à la communication, le manque de « rétro-information » et s'inquiète d'une « tendance dirigiste » dans le financement des projets impliquant des

18 Le SPI (1960-1967) est transformé en Direction générale de la Presse et de l'information (1967-1973) avant de devenir la Direction générale de la Presse et de la communication ou « DG-X » (1973-1999).

19 Cette attitude du Conseil à l'égard du SPI puis de la DG-Information-Communication nous a été exposée dans les mêmes termes par plusieurs hauts fonctionnaires. Voir aussi J.-R. Rabier (directeur du SPI de 1960 à 1967, puis directeur général de la DG-X de 1970 à 1973) interrogé par CONSHIST.COM : *The Oral History Project*, Archives historiques de l'Union européenne, Institut universitaire Européen.

20 L'examen des comptes rendus de réunion entre les chefs de cabinet fait explicitement apparaître la volonté de « rendre neutre certaines formulations ».

21 Selon les termes du député Wilhelmus Schuijt exposant en 1962 les principaux éléments de son deuxième rapport sur « le fonctionnement des services d'information des Communautés européennes » devant le Parlement. Cf. Parlement européen, « Débat. Compte rendu in extenso des séances », III/63 n°60, séances du 19 au 23 novembre 1962, p. 200.

partenaires locaux²². Forte de sa position de monopole, la Commission tire profit de l'alerte. L'année suivante, devant l'enjeu du premier élargissement, les moyens alloués à la DG-X sont sensiblement augmentés et le programme Eurobaromètre est inauguré²³. Malgré la remise en cause de sa politique d'information par les députés, la Commission bénéficie du climat d'opinion vaguement favorable au projet d'unification que l'on désigne alors par l'expression d'un « consensus permissif »²⁴.

Du « déficit démocratique » à la critique ouverte de « Bruxelles »

Portée par les partisans d'une parlementarisation de l'Europe, la critique d'un exécutif européen sans contrepoids trouve de nouveaux arguments dans la montée en puissance des États dans la décision communautaire à la faveur des crises économiques et stratégiques des années 1970. Paradoxalement, alors que la réforme de 1976 introduisant l'élection des eurodéputés au suffrage universel direct entre en vigueur, le thème du « déficit démocratique » de la Communauté émerge brutalement dans le débat public. En 1979, le Britannique David Marquand, intellectuel et polémiste, ex-député au Parlement britannique et ancien conseiller-en-chef au Secrétariat général de la Commission, publie un pamphlet parlementariste où il dénonce les raisons bureaucratiques et étatiques qui nourrissent le « déficit démocratique » de l'Europe²⁵. Les premières élections européennes donnent l'opportunité aux membres du Parlement d'avoir des représentants dans le groupe qui conduit la campagne à la Commission et d'étayer un peu son étroit service de presse²⁶. Il ne s'agit là que d'une brève concession qui ne remet pas en cause le monopole. Dans leurs critiques qui trouvent toujours plus d'écho, parlementaristes et unionistes dénoncent le caractère bureaucratique du *design* décisionnel de l'Europe et l'influence que les

22 Parlement européen, « Rapport sur la politique d'information des Communautés européennes, Commission politique du Parlement européen » (Rapporteur : W. Schuijt), 1972, PE/ 246/71, p. 22.

23 La mise à flot d'un programme semestriel de sondage de l'opinion tient aussi à d'autres facteurs. Voir Aldrin (Ph.), « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre (1950-1973) », *Politix*, 23(89), 2010. Voir aussi la contribution de Stéphane Carrara dans cet ouvrage.

24 Lindberg (L.), Scheingold (S.), *Europe's Would-be Polity. Patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970.

25 Marquand (D.), *Parliament for Europe*, Londres, Jonathan Cape, 1979, p. 65.

26 Charlot (M.) (dir.), *Les élections européennes de juin 1984. Une élection européenne ou dix élections nationales*, Paris, Éditions de l'Université de la Sorbonne nouvelle/AFSP, 1986, pp. 28 et s.

lobbys exerceraient sur la Commission²⁷. Tirant sa légitimité politique des traités et de mécanismes de dévolution empruntés à la démocratie représentative traditionnelle, cette dernière accroît considérablement son pouvoir au cours des années 1980 et donne une matière inépuisable à ses détracteurs.

Incarnée par les Commissions Delors (1985-1995), cette séquence marque en effet un changement profond du processus d'intégration et des équilibres interinstitutionnels. La réalisation du Marché unique et le lancement de l'Union économique et monétaire se concrétisent par le transfert de nouvelles attributions et missions à « l'Europe » dont la Commission est la principale mandataire. Cette dernière, détentrice du monopole d'initiative en matière de droit européen, pièce maîtresse de la méthode communautaire est alors l'institution supranationale par excellence, se distinguant d'un Parlement encore frémissant et d'un Conseil travaillé par les tractations diplomatiques entre États membres. La Commission est désormais le centre de gravité politique du système institutionnel de la Communauté. Elle symbolise l'autonomisation du pouvoir supranational à l'égard des États (qu'elle n'hésite pas à faire condamner par la Cour européenne) et des populations (assujettis à l'harmonisation à marche forcée des normes de production). De plus en plus composé de personnalités politiques de premier plan, le collège des commissaires, appuyé sur une administration bruxelloise étoffée, s'impose aux observateurs contemporains comme un véritable « gouvernement européen »²⁸. Les Commissaires et les hauts fonctionnaires de « Bruxelles » définissent les priorités normatives, multiplient les directives pour encadrer et standardiser les échanges économiques, conçoivent les politiques d'intervention dans de nouveaux domaines (culture, environnement, protection des consommateurs) et négocient les accords avec les pays tiers. Cette montée en puissance de la Commission n'est pas sans générer des tensions, attisées par des divers mouvements de la scène politique (parlementaristes, contempteurs des bureaucraties politiques, souverainistes, etc.) qui ont beau jeu de déplorer la dérive d'une Europe gouvernée par une institution non élue, dont les responsables sont cooptés par les chefs d'État sans égards pour la majorité parlementaire des députés de Strasbourg.

Les « années Delors » marquent aussi un changement d'approche dans la pratique communicationnelle de la Commission. En s'affirmant comme plus politique, le mandat de commissaire implique dorénavant une plus grande

27 Mazy (S.), Richardson (R.) (dir.), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

28 Joana (J.), Smith (A.), *Les Commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 47-50 ; Ross (G.), *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge (UK), Polity Press, 1995.

exposition médiatique de leur activité²⁹. Si la réalisation de l'Acte unique (1987) 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. En 1989, le Luxembourgeois Jean Dondelinger, commissaire en charge des « Affaires culturelles et audiovisuelles et de l'Information », réoriente le tout 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 ») et, d'autre part, pour que la Commission définisse stratégiquement les « sujets communautaires les plus importants et les plus appropriés », de sorte à déterminer l'emploi des moyens « selon les États membres et les cibles »³⁰. Avant 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 1988 et 1992) qui ont vocation à « sensibiliser » le grand public à l'Europe. Des « campagnes spécifiques » sont lancées autour d'une nouvelle opération événementielle, l'« Année européenne », auxquelles s'ajoutent une politique audiovisuelle communautaire, l'accroissement des aides à la formation et à l'enseignement destinées à « toucher » les publics indifférents et mal informés³¹. « L'Europe » est une marque, apposant son logotype sur tous les programmes et les projets qu'elle finance. Cette tournure d'esprit *marketing*³² va durablement marquer la politique communicationnelle de l'UE, qui sera, à partir de ce moment-là, toujours analysée à l'aune de ses résultats en termes de soutien populaire au projet européen. Mesuré par les Eurobaromètres et le taux de participation aux élections européennes, ce soutien est désormais conçu comme le résultat de la stratégie de communication de la Commission. Hormis lors des élections européennes, le Parlement est cantonné dans son rôle de contrôleur de l'allocation des moyens budgétaires, spectateur – volontiers critique – d'une stratégie définie et mise en œuvre par le Berlaymont. En 1986, les eurodéputés adoptent un rapport où ils déplorent l'invisibilité, selon eux politiquement dramatique, du Parlement.

29 Joana (J.), Smith (A.), *Les Commissaires européens, op.cit.*, pp. 205 et s.

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

31 Benoît (E.), « Quand l'Union européenne s'adresse aux 'masses'. La 'citoyenneté' européenne active 'contre la démocratie' », *Agone*, 34, 2005.

32 Tumber (H.), « Marketing Maastricht : The EU and News Management », *Media, Culture Society*, 17, 1995.

« 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 États de la Communauté à une politique de la communication européenne. [...] Une politique d'information conçue sans une politique de communication est une politique sans raison d'être »³³.

Le moment Maastricht est l'occasion de rebattre les cartes du porte-parolat. C'est du moins dans cette perspective que l'on peut lire la façon dont les eurodéputés vont se saisir des nouvelles prérogatives que leur confère le récent traité. Ce dernier consacre la « citoyenneté européenne » et introduit formellement une Politique étrangère et de sécurité commune dont le haut représentant est nommé par le Conseil européen (art. 18). Surtout, il dispose que le Président de la Commission sera désormais élu à la majorité par les eurodéputés sur proposition du Conseil européen (art. 17). Ce droit d'investiture crée un embryon de responsabilité politique de la Commission devant le Parlement. Après l'innovation électorale de 1979, la citoyenneté européenne et la responsabilité devant le Parlement de la Commission, la légitimité des autorités européennes repose dorénavant sur la participation et le consentement des eurocitoyens. L'épreuve électorale du tout nouveau traité confirme la fin du « consensus permissif » et conduit à une prise de conscience institutionnelle quant à l'impératif de dé-bureaucratiser la scène politique européenne³⁴. Développer l'information et la transparence sont alors les mots d'ordre de cet effort de démocratisation³⁵. La parlementarisation du régime politique européen est accentuée par les dispositions du traité d'Amsterdam³⁶ dans l'intention de combler le « déficit démocratique ». Après les calamiteux résultats des élections européennes de 1994, la nécessité d'impliquer davantage le « tiers secteur » pour favoriser l'émergence d'une « société civile européenne » se fait jour³⁷. En 1995, la Commission propose la création d'un groupe de travail interinstitutionnel d'information – baptisé « GII » – au sein duquel responsables politiques et

33 Parlement européen, Rapport sur la politique d'information de la Communauté européenne (rapporteur : Gianni Baget Bozzo), 1986 (A 2-111/86), pp. 21-2.

34 Voir par exemple : Hooghe (L.), Marks (G.), « A Postfunctionalist Theory of European Integration : From Permissive Consensus to Constraining Dissensus », *British Journal of Political Science*, 39(1), 2009.

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

36 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.

37 En moyenne européenne, le taux de participation est inférieur à celui de l'abstention. Weisbein (J.), « Sociogénèse de la 'société civile européenne' », *Raisons politiques*, 2, 2003.

fonctionnaires de la Commission et du Parlement pourront définir en concertation les campagnes prioritaires de l'UE en partenariat avec les États membres³⁸. La balistique ciblée empruntée à la communication commerciale et le projet de mieux « vendre le 'produit' Europe »³⁹ semblent toutefois incapables d'enrayer la montée de l'euroscpticisme qui marque les années 1990.

Le choc Santer et la querelle des légitimités

La fin des années 1990 est celle d'un équilibre du jeu européen. La légitimation de tout pouvoir « suppose une unification des systèmes de représentation, unification progressive et jamais achevée », écrit Jacques Lagroye⁴⁰. Or, la médiatisation du scandale puis de la démission de la Commission Santer (mars 1999) suivie de près par une abstention toujours aussi forte aux élections européennes (50,2%) apparaissent comme les signes d'une profonde crise de confiance de l'UE touchant à la fois les élites – pourtant jugées traditionnellement favorables à l'Europe – et le peuple. La « crise » politique qui s'ouvre est marquée par l'âpreté des échanges interinstitutionnels autour, notamment, du remède à administrer au « déficit démocratique ». Le diagnostic, lui, semble plus évident. L'affaire Santer pour la Commission, l'abstention et la poussée du vote anti-Europe pour le Parlement, ces échecs sont tous deux attribués à un problème de communication. Une mauvaise gestion des relations avec les journalistes pour la première⁴¹, une incapacité à proposer un message positif et fédérateur pour le second⁴². En matière de communication européenne, un changement paradigmatique s'impose. Faire la « pédagogie de l'Europe » ne suffit manifestement plus quand il s'agit de produire urgemment tout à la fois de l'adhésion (populaire), du consentement (citoyen) et de la participation (électorale). Mais se pose aussi la question du monopole de leadership quand les rôles et les styles politiques des deux institutions s'avèrent toujours plus

38 Sur la base du programme PRINCE-Programme d'information du citoyen européen qui prolonge les Programmes d'information prioritaire initiés dans les années 1980 (*v. supra*).

39 Comme le préconisent très explicitement les recommandations de professionnels de la communication et des médias consignées dans le rapport commandé alors par la Commission. Clercq (W. de), « Réflexion sur la politique d'information et de communication de la Communauté européenne », Bruxelles, édité par la Commission européenne, 1993.

40 Lagroye (J.), « La légitimation », in Leca (J.), Grawitz (M.) (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, PUF, 1985, p. 463.

41 Baisnée (O.), « Les relations entre la Commission et le Corps de presse accrédité auprès de l'Union européenne : crise et renouvellement des pratiques », *Pôle Sud*, 15, 2001.

42 Meyer (C.), « Political Legitimacy and The Invisibility of Politics : Exploring The European Union's Communication Deficit », *Journal of Common Market Studies*, 37(4), 1999.

spécifiques. La Commission sort durablement affaiblie des accusations de favoritisme, de fraude et de népotisme qui ont contraint les commissaires à la démission collective⁴³, juste avant la censure du Parlement. Cette situation ouvre une période de fluidité du jeu institutionnel européen. L'un des enjeux des tractations qui s'engagent alors entre les deux institutions touche à la remise à plat de l'orientation et du contrôle des moyens communautaires de communication, principal instrument de légitimation d'un pouvoir dépourvu des attributs traditionnels de l'incarnation politique.

L'un des points de tension interinstitutionnelle concerne la DG-X de la Commission dont l'organisation et l'efficacité sont mises en cause dans les crises de 1999. Dès son installation, le nouveau président de la Commission, Romano Prodi, décide de la supprimer de l'organigramme. Il adjoint le portefeuille « médias et communication » à son propre mandat et répartit les missions de la DG-X entre le SPP et la DG-Éducation Culture. Cette mise sous tutelle politique, ainsi que le morcellement administratif des moyens, des personnels et des interlocuteurs ne satisfait guère les eurodéputés. À quelques mois du passage à l'euro et d'un prochain élargissement, ils interpellent le président Prodi sur ce point, lors de sa venue au printemps 2000 au Parlement. Celui-ci s'engage à adopter avant la fin de l'année « une stratégie de l'information ». La promesse tardant à être honorée, les eurodéputés adoptent l'année suivante une « résolution sur la stratégie d'information et de communication de l'UE » qui rappelle, avec « inquiétude », que la politique de communication des institutions européennes doit être adaptée « d'urgence » et que « la distribution des responsabilités dans le secteur de la politique de l'information retarde considérablement l'adoption de décisions dans ledit secteur »⁴⁴. Quelques semaines plus tard, la DG-X est recrée, sous la désignation DG-PRESS, 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 après le rejet du traité de Nice par les électeurs irlandais le 8 mai 2001.

Sans abandonner son monopole, la Commission semble prendre la mesure et de la crise et du poids politique acquis par le Parlement. Dans une communication de la Commission, Vitorino propose d'impliquer davantage 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

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

44 Parlement européen, Proposition de résolution, B5-0174/2001, 8 mars 2001 (adoptée le 14 mars suivant).

et même les États, tous 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 »⁴⁵. Avec cette référence implicite à la nouvelle gouvernance européenne qui sera exposée un mois plus tard dans un Livre blanc⁴⁶, s'amorce un changement du cadre institutionnel de perception du « problème ». Il s'agit à ce stade d'instaurer des procédures plus coopératives dans la gestion des politiques européennes, en l'espèce, l'élargissement du champ d'action du GII qui depuis 2001 a permis une concertation *a minima* sur la communication de l'élargissement, de l'euro, et du débat sur l'avenir de l'Europe. En s'ouvrant plus largement aux autres partenaires de l'UE, le GII pourrait se transformer en « agence d'information institutionnelle »⁴⁷ contrôlé par la Commission. En effet, bien qu'affaiblie, cette dernière réaffirme ses prérogatives institutionnelles en matière de communication :

« 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 »⁴⁸.

Les communications officielles qui s'ensuivent multiplient les références à une « nouvelle culture institutionnelle », à un « changement de culture de la communication », au « dialogue », à la « responsabilité » et à la « société civile ». 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 dialogue et de partenariat⁴⁹. On peut y voir l'une des premières affirmations du « tournant participatif » que revendiquera bientôt la Commission. Il s'agit 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

45 Commission européenne, « Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne », 2001, COM(2001) 354 final.

46 Commission européenne, « Livre blanc sur la gouvernance européenne », 2001, COM(2001) 428 final.

47 Commission européenne, « Un nouveau cadre de coopération... », *op.cit.*, p. 18.

48 *Ibid.*, p. 5.

49 Foret (F.), *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.

administratifs »⁵⁰. La Commission soumet, à l'automne 2002, son nouveau projet de « stratégie de communication de l'UE » à l'avis du Conseil, du Parlement et des organes consultatifs institutionnalisés⁵¹. Dans le mémorandum qu'il adresse au collège des commissaires, Vitorino affirme que l'enjeu pour la Commission est bien de faire de la communication un instrument politique « en prenant le contrôle de sa propre image »⁵². Pleinement ancrée dans la rhétorique de la « gouvernance », la concertation reste à la seule initiative et sous la responsabilité exclusive de la Commission. Tout en prônant une consultation systématique des instances politiques et autres groupes institués – tous convoqués en qualité de *stakeholders* de l'élaboration de la politique de communication – elle préconise l'établissement d'un « référentiel commun à l'ensemble des institutions » : la vertu de l'échange (liberté, diversité, humanisme) ; la valeur ajoutée de l'efficacité et la solidarité ; la protection ; l'Europe dans le monde⁵³. Pour neutraliser les velléités du Parlement qui se présente comme le seul représentant légitime des peuples, elle introduit dans la concertation le Conseil économique et social européen (CESE) qui, depuis Maastricht, cherche à faire reconnaître ses prétentions à représenter et animer la « société civile organisée » de l'UE⁵⁴. Redéfinie comme une « instance de médiation » entre les citoyens et les autorités politiques, la « société civile organisée » apparaît à la Commission comme l'instrument recherché pour promouvoir l'implication des citoyens dans les rouages décisionnels de l'UE. Parallèlement à la coopération institutionnelle imposée en quelque sorte par et avec le Parlement, la Commission joue la carte de la « société civile » et commence à expérimenter des dispositifs de concertation directe des citoyens. La plateforme en ligne *Your Voice in Europe* permet bientôt à chacune de ses DG d'organiser des « consultations ouvertes » avec les citoyens. La mise en œuvre de tels dispositifs d'interface directe avec les citoyens est l'amorce d'un changement de paradigme dans la politique de l'opinion de la Commission. En optant pour un contact direct, médiatisé technologiquement mais supposément horizontal, avec les citoyens, elle va très vite rencontrer l'opposition des tenants d'une médiation politique plus

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

51 Commission européenne, *Une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne*, 2002, COM(2002) 350 final/2.

52 « 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.

53 Commission européenne, « Une stratégie d'information... », *op.cit.*, p. 12.

54 Institué dès les traités de Rome, cet organe consultatif est composé de trois groupes de représentants (employeurs, travailleurs, activités diverses) et a été renforcé dans son rôle par le traité de Maastricht.

classique, fondée sur le suffrage universel et la figure du représentant légitimé par celui-ci.

Du réveil de la controverse juridique au consensus participationniste

La Commission se met donc « à l'écoute » des citoyens. Sans réfuter les mérites du paradigme diffusionniste, elle se convertit aux vertus du paradigme procédural⁵⁵. Une nouvelle crise sert de cadre à l'accélération de cette conversion et à l'explosion du désaccord interinstitutionnel sur la politique européenne de l'opinion. Au terme d'un nouveau bras-de-fer engagé sur la question du monopole, la Commission va finir par reconnaître au Parlement un droit au porte-parolat de l'Europe. Après de nouveaux records d'absentions aux élections européennes de 2004⁵⁶ et le rejet du traité constitutionnel par les Français et les Néerlandais, le Conseil de juin 2005 invite les acteurs institutionnels de l'Europe à une « période de réflexion pour permettre un large débat » sur l'avenir de l'UE. La Commission se voit missionnée pour animer un « débat mobilisateur » en Europe et sur l'Europe. Les termes choisis par les chefs d'État pour cette invite sont révélateurs des cadres institutionnels de perception des enjeux :

« Nous avons pris acte des résultats des referendums 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. [...] Un rôle particulier revient dans ce contexte à la Commission »⁵⁷.

Dès le mois de juillet, la Commission Barroso adopte un plan d'action destiné à professionnaliser et décentraliser ses services de la communication⁵⁸. La « nouvelle approche » proposée repose sur l'instauration d'un débat direct et permanent avec les citoyens⁵⁹. À l'automne, la commissaire Margot Wallström, en charge de « la stratégie de communication et des relations

55 Nous faisons ici référence à la définition de la « démocratie procédurale » par Jürgen Habermas : un ensemble de dispositifs de discussion et de délibération permettant aux gouvernants de parvenir à une formation démocratique du droit et de l'orientation de la société, conforme à la volonté ainsi exprimée des gouvernés. Voir Habermas (J.), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997 (1992), pp. 311 et s.

56 61% en Suède et au Royaume-Uni, 71% en République tchèque, 79% en Pologne et 83% en Slovaquie.

57 Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, « Déclaration sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe », SN 117/05.

58 Commission européenne, « Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe », juillet 2005.

59 *Ibid.*, p. 3.

interinstitutionnelles » lance le « Plan D »⁶⁰, un processus de débats participatifs et de consultations à travers toute l'UE. Un ensemble de dispositifs innovants sont mis en place tels que le sondage délibératif *Tomorrow's Europe*, les *European Citizen's Consultation* (ECC)⁶¹ ou le programme *Europolis*. Ils permettent d'organiser une rencontre physique et/ou dématérialisée en ligne pour des échanges de vues entre des citoyens des différents États membres, mais aussi entre citoyens, experts et responsables de l'Europe politique. Outre leur dimension de démocratie procédurale, ces expériences fournissent aussi matière à la communication événementielle et à des « recherche sur l'opinion »⁶². Le caractère désormais très politique de la communication dans le jeu européen se traduit, d'abord, par le « Livre blanc sur une politique de communication européenne » que la Commission publie début 2006⁶³. Cette dernière y affirme son rôle central et centralisateur. Les commissaires sont incités à effectuer davantage de visites dans les pays membres car ces « visages publics » sont « les principaux et les plus efficaces communicateurs » de l'UE. La politisation de la communication se traduit, ensuite, par la poussée des moyens qui lui sont accordés et par son rang protocolaire. Lorsque Margot Wallström prend en charge, en 2004, la « stratégie de communication » pour son deuxième portefeuille de commissaire, elle est nommée vice-présidente de la Commission⁶⁴. Jusqu'alors le budget de la communication ne représente que 0,084% du budget total de la Commission européenne (hors frais de personnels), mais il va fortement augmenter au cours du mandat Wallström : de +6% en 2006, +16% en 2007, +9% en 2008 et +5% en 2009. En 2009, à la fin de son mandat, le budget de la DG COMM (hors frais de personnels) est de près 103,8 millions d'euros⁶⁵. Dans son livre blanc de 2006, la Commission

60 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.

61 Badouard (R.), « Pathways and Obstacles to E-participation at the European Level », *Journal of e-Democracy and Open Government*, 2 (2), 2010, pp. 99-110 ; Wojcik (S.), « Participer... et après ? L'expérience des Consultations Européennes des Citoyens 2009 », *Politique européenne*, 34, 2011.

62 Aldrin (Ph.), Hubé (N.), « 'Devenir les ambassadeurs de l'Europe'. Les enjeux politiques d'une première expérimentation communautaire de démocratie délibérative », *Politique Européenne*, 34, 2011.

63 Commission européenne, « Livre blanc sur une politique de communication européenne », Luxembourg, OPCE, 2006 [COM(2006) 35 final].

64 Lorsqu'elle est nommée en 1999, elle occupe le 18^e rang protocolaire de la Commission Prodi (sur 20).

65 Les chiffres sont tirés de nos comptages après analyse des budgets annuels de l'UE. Le budget atteint cependant son montant relatif en 2007, où il dépasse les 0,104% du budget total de la Commission, pour redescendre dès l'année suivant à 0,08% et ne plus le dépasser jusqu'à aujourd'hui, où il représente 0,064% du budget 2014.

réaffirme la nécessité d'une « rupture radicale » dans la conception de la communication et théorise une « approche fondamentalement nouvelle » : une vision post-médiatique et participative du travail de légitimation de l'action publique européenne. En réalité, l'essentiel des activités demeure occupé par les relations-presse et la diffusion ciblée ou massive d'information. Permettant d'imaginer des interactions « sans médiations », l'ingénierie participative sert une vision pragmatique d'enrôlement des citoyens, pensés sur le modèle du consommateur, dont il faut saisir les attentes, les craintes et les désirs auxquels ajuster l'offre politique. La nouveauté par rapport à la technique des sondages et aux opérations marketing consiste dans la participation supposément active des citoyens à la décision européenne.

Avec des eurocitoyens désormais « proactifs », « la communication doit devenir une politique européenne à part entière, au service des citoyens »⁶⁶. Le Parlement qui réfléchit à une concertation avec le monde associatif⁶⁷ ne peut contester la nécessité d'une telle participation citoyenne. Le point de désaccord avec le Parlement et d'autres « partenaires » va venir de la proposition de la Commission de leur imposer un « code de conduite » en la matière et celle, couplée, de créer l'équivalent d'une agence d'information institutionnelle.

« 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 (...).

« Les institutions de l'UE devraient examiner avec un large éventail d'acteurs du secteur des médias la manière d'améliorer la fourniture aux médias (paneuropéens, nationaux et locaux) de données qui les intéressent, afin d'adapter les informations aux besoins des différents pays et segments de population »⁶⁸.

Cette mise au pas de la communication télescope le principe de coopération prôné depuis 2001 et va susciter la vigilance des représentants des intérêts gouvernementaux (COREPER, secrétariat général du Conseil), la réticence en interne des services de communication propres à chaque DG et

66 Commission européenne, « Livre blanc sur une politique de communication... », *op.cit.*, p. 4.

67 La première « Agora citoyenne » se tiendra au Parlement en novembre 2007.

68 Commission européenne, « Livre blanc sur une politique de communication... », *op.cit.*, pp. 6 et 11.

l'opposition ouverte des eurodéputés, du CESE et des journalistes accrédités auprès des institutions de l'UE. Empruntant tour à tour les traits de la querelle juridique du « bon droit » ou ceux de la controverse d'experts sur le « bon message », la polémique prend aussi la tournure plus triviale d'une tractation sur la distribution des ressources allouées à la communication européenne. Les premières réactions viennent des journalistes. Le président de l'Association de la presse internationale, Michaël Stabenow, fait part de sa « préoccupation » à Margot Wallström dans une lettre où il lui signifie que « le remplacement d'EBS par une agence de presse mettrait en péril la répartition de nos compétences respectives »⁶⁹. Face aux nombreuses critiques, la DG-COMM met en ligne des compléments d'explication destinés à rassurer. Dans cet exercice de communication, les questions que les responsables de la DG se posent eux-mêmes indiquent, en creux, le sens de la fronde suscitée par les propositions du livre blanc⁷⁰. Celle des eurodéputés s'exprime dans un rapport remis par leur commission Culture et Éducation et adopté par le Parlement en octobre 2006⁷¹. Le caractère politiquement très sensible de la communication y est explicite, comme la volonté de « rectifier » les logiques et la rhétorique exposées dans le livre blanc de la Commission. « Une meilleure communication ne peut compenser les lacunes inhérentes à certaines politiques, mais peut améliorer [leur] compréhension », 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 dominant est celui d'une mise en garde. Invitant la Commission à ne pas surestimer le rôle des citoyens dans la fabrication de la communication européenne, le rapport recommande de conserver des programmes et des supports de communication qui acheminent, avec le soutien loyal des gouvernements, l'information jusqu'aux citoyens⁷². À peine voilée, cette remise en cause des logiques de la démocratie participative préconise par contraste un meilleur fonctionnement de la démocratie représentative où chaque institution doit conserver son autonomie et assumer les responsabilités que lui impose sa légitimité propre. La proposition d'un « code de bonne conduite » est rejetée car elle imposerait unilatéralement une base juridique de la politique

69 Cité dans « 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.

70 Voir le site de la Commission : ec.europa.eu/communication_white_paper/question_answer/.

71 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).

72 *Ibid.*, p. 5.

d'information qui en est jusqu'alors dépourvue. L'argumentation des Parlementaires est toute consacrée aux bases juridiques.

« La Commission a proposé de créer un code de conduite sur la communication [...]. Cette idée est non seulement fondamentalement erronée, mais de 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 »⁷³.

Par cette réactivation du désaccord autour des fondements juridiques du monopole revendiqué par la Commission, le Parlement rappelle qu'il existe une autonomie légitime de chaque institution à s'adresser aux Européens, tout en insistant sur 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. Contre un encouragement de la démocratie participative dont la Commission serait l'ordonnateur, les eurodéputés mettent en avant les vertus éprouvées de la démocratie représentative, en appelant une clarification des États sur ce point. En réintroduisant dans le débat la question de la « base juridique » de la politique de communication, ils opposent une alternative interinstitutionnelle aux propositions normatives de la Commission. À bien des égards, le livre blanc, par son caractère formel, public et prescriptif, fournit l'occasion de remettre sur le métier le conflit sur la conception de la communication comme outil de légitimation, et que le bras-de-fer des années 1950 avaient arbitré en faveur de la Commission. Portée par les parlementaires, médiateurs légitimes du travail de représentation politique des peuples, la critique de l'approche procédurale de la Commission est celle d'une vision régulatrice de la communication pensée comme la construction technique et bureaucratique du consentement politique. Cette même crainte de relégation des groupes organisés de la société civile sous-tend les critiques émises par le Comité économique et social européen⁷⁴, qui adopte des positions très proches de celles du Parlement :

⁷³ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁴ Comité économique et social européen, « Avis du Comité économique et social européen sur le Livre blanc pour une politique de communication européenne », 16 décembre 2006, JO-UE 2006/C 309/24.

« 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 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 »⁷⁵.

La querelle de la « base juridique » de la politique de communication est un levier de lutte politique pour le monopole. Contre l'affirmation réitérée de la Commission qui déclare détenir l'« autorité exclusive » sur la question, 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 met au profit de cette analyse les transformations juridiques qu'a connues l'Europe depuis ses années de fondation.

« 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 »)⁷⁶.

Tout au long de l'année 2007, cette controverse juridico-politique envenime les négociations interinstitutionnelles. Le texte publié par la Commission au titre du suivi du livre blanc vise à calmer les esprits et révisé sérieusement à la baisse ses propositions initiales⁷⁷. 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 de sortie de crise. Entre les lignes, il s'agit de revenir aux principes des partenariats adoptés en 2001 et 2002. Techniquement, c'est une extension du programme PRINCE, et un

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 1-2.

⁷⁶ Fiche technique sur la Politique de communication :

http://www.europarl.europa.eu/facts/4_16_7_fr.htm (consultée le 8 janvier 2009).

⁷⁷ Commission européenne, Communiquer sur l'Europe en partenariat, OPCE, 3 octobre 2007 (COM(2007)569). Le jour où la Commission publie ses propositions, la commissaire Wallström publie un communiqué de presse intitulé « Stop blaming game ! ».

renforcement de son comité de pilotage (GII). Politiquement, cette solution marque le recul des prétentions centralisatrices et du modèle participatif de la Commission. Elle est accueillie favorablement par le Conseil et le Parlement⁷⁸. En proposant de rompre avec les routines interinstitutionnelles et de durcir la contrainte commune, M. Wallström et son cabinet avaient pris leurs distances avec le rôle transversal habituellement joué par les commissaires dans la préparation des propositions de la Commission auprès des partenaires du triangle institutionnel. Les témoignages que nous avons recueillis indiquent que les cadres de la DG-COMM n'étaient pas tous solidaires du « coup de force » que constituait l'annonce d'une politique européenne de communication. Le compromis mettant momentanément un terme à la controverse est aussi un coup d'arrêt à la volonté de la Commission de centraliser la stratégie de communication de l'UE. Épilogue constitutionnel de cette querelle du droit, le traité de Lisbonne ménagera et reconnaîtra la légitimité du Parlement à exercer ses droits de porte-parole de l'UE. Dans ses « dispositions relatives aux principes démocratiques » (titre II), le traité de 2007 juxtapose de façon inédite deux conceptions de la représentation démocratique. Sous le frontispice de « la démocratie représentative » (art 10-1) qui accorde ses pleines prérogatives au Parlement (art 10-2), le texte consacre dans le même souffle la démocratie participative (art. 11) qui introduit l'Initiative citoyenne européenne pilotée par la Commission⁷⁹.

Une nouvelle division des rôles dans le porte-parolat de l'Europe

Après ces tensions, l'équilibre institutionnel en matière de politique de communication semble donner la part belle au compromis. Ainsi, il n'est pas un document depuis Lisbonne qui ne rappelle la déclaration commune « Communiquer l'Europe en Partenariat » signée en octobre 2008⁸⁰. Cette déclaration affirme l'« approche pragmatique fondée sur le partenariat » qui prévaut désormais, attribuant au GII – qualifié pour l'occasion de « cadre [interinstitutionnel] de haut niveau » – la gestion concertée du monopole de

78 Commission européenne, « Proposition relative à un accord interinstitutionnel. Document de travail de la Commission », octobre 2007.

79 Un mois avant l'entrée en vigueur du traité, la Commission, sous l'impulsion de M. Wallström, réaffirme son autorité exclusive à piloter la politique participative de l'Union – et sa position d'interlocutrice privilégiée avec la « société civile européenne » – en publiant son « Livre vert sur les Initiatives citoyennes européennes » (COM(2009) 622 final). Voir Cleck-Sachsse (J.), « Civil Society and Democracy in the EU : The Paradox of the European Citizens' Initiative », *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 2012.

80 Voir JO-UE C13 du 20.01.2009, p. 3.

la politique de légitimation de l'UE⁸¹. Lors de son adoption par le Parlement, les eurodéputés ont précisé, dès leur premier considérant, que « la communication constitue un élément important tant de la démocratie représentative que de la démocratie participative », conciliant de la sorte les deux paradigmes en vigueur et reconnaissant à chacune des institutions ses compétences et sa voie spécifique d'expression publique⁸². *De facto*, l'assemblée sort en position de force de cette négociation alors que la Commission voit sa position monopolistique sévèrement encadrée. Elle doit « faire rapport au début de chaque année [...] sur les principaux résultats de la mise en œuvre des priorités communes en matière de communication de l'année précédente »⁸³. Soumises au contrôle des parlementaires, la politique de la Commission est mise sous surveillance des représentants bénéficiant de la légitimité électorale. Dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques généralisées, la Commission se trouve désormais sous contrainte de résultats.

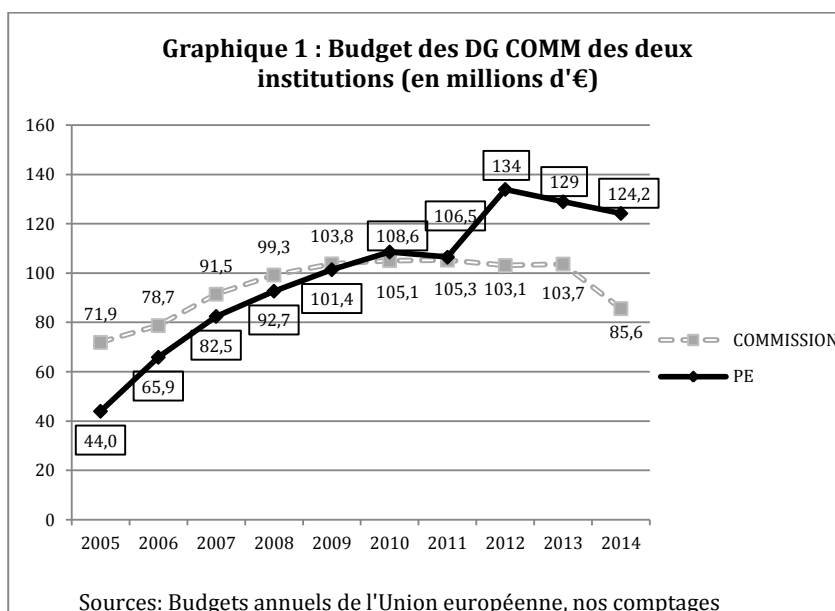
Cette situation s'objective de diverses manières. D'une part, le porte-feuille de Margot Wallström n'est plus reconduit en l'état au sein de la Commission Barroso II. En 2009, il est partagé entre le Slovaque Maroš Šefčovič, vice-président et commissaire aux « relations inter-institutionnelles et de l'administration », et la Luxembourgeoise, Vivianne Reding, vice-présidente et commissaire à la « justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté ». Désabusé, un fonctionnaire de la DG-COMM de la Commission nous confiait sans y croire en 2011 : « on dira donc qu'on n'a plus besoin d'un portefeuille spécifique parce que toutes les DG ont compris l'intérêt de la communication ». D'autre part, la Commission Barroso II réduit les moyens alloués à cette politique publique : son budget n'aura une croissance positive qu'en 2010 et 2013 (+1%). En 2014, ce budget baisse de 17% par rapport à l'année précédente (Voir graphiques 1 et 2)⁸⁴.

81 *Ibid.*

82 Voir JO-UE C9 E/65 du 15.01.2010.

83 Voir JO-UE C13 du 20.01.2009, p. 3.

84 En part relative du budget global de la Commission, la DG COMM a une croissance négative ou nulle (2011) sur toute la période.

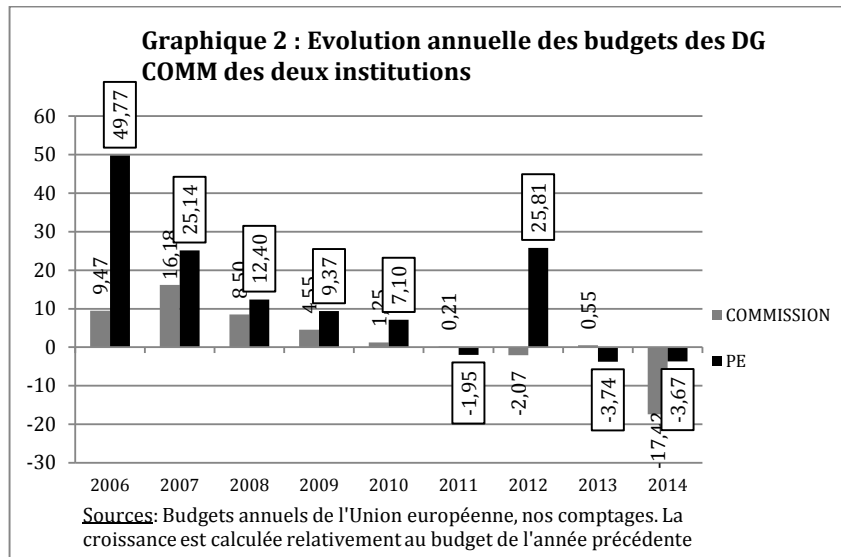


À l'inverse, le Parlement prend très au sérieux sa part du porte-parolat et de la représentation symbolique de l'Europe, qui se laisse, là aussi, matériellement objectiver. D'une part, on note une augmentation permanente et le triplement de son budget, passant de 44 millions d'euros en 2005 à près de 133,96 millions d'euros en 2012, avant de redescendre 124,22 millions pour l'année 2014⁸⁵. Il dépasse celui de la Commission européenne depuis 2010. Plus encore, l'engagement institutionnel dans cet espace de lutte politique à partir de 2008 s'observe par le fait que le budget de la DG Comm représente 22,9% (contre 12,3% en 2007) des postes de dépenses de l'institution (hors frais de personnels et de bâtiments) pour atteindre 30,2% en 2012 et 26,4% en 2014. D'autre part, elle est engagée dans un travail de recrutements de « professionnels des médias et de la communication » (comme le lui demandent les parlementaires)⁸⁶. En l'espace de quatre ans, le nombre d'agents travaillant dans la DG est passé de cinq cent trente-et-un (dont deux cent quatre dans les représentations nationales) en 2008 à six cent trente-et-un (dont deux cent vingt-neuf dans les

85 La DG-Comm du Parlement a ainsi sur la période une croissance annuelle moyenne de 13% tandis que celle de la Commission est de 2%.

86 Parlement Européen, « Journalisme et nouveaux médias – Créer une sphère publique en Europe », *Résolution*, 7 septembre 2010, P7 TA(2010)0307.

représentations nationales) en 2012, soit une augmentation de 18,8%⁸⁷.



Cette politique est soutenue par les parlementaires, qui appellent de leurs vœux à « créer une sphère publique en Europe »⁸⁸. Confortés par le traité de Lisbonne qui (leur) « accorde davantage de pouvoirs dans le processus décisionnel européen », les parlementaires en déduisent qu'il est « d'autant plus important pour les citoyens de l'UE d'être informés du travail que réalisent leurs représentants ». L'action publique du Parlement se situe clairement sur le versant diffusionniste du paradigme de la communication européenne, mettant au cœur de celle-ci les médias et plus encore les médias audiovisuels publics. Les parlementaires appellent ainsi à un véritable service public de l'audiovisuel européen. Cette position peut se comprendre si l'on regarde la composition des présents dans sa commission Culture et Éducation lors de l'adoption du texte rédigé par le Danois Morten Løkkegaard (libéral, ancien journaliste de télévision) : près de quatre députés sur les dix présents sont issus des métiers du journalisme et de la communication (sept au total sur les trente-trois que compte cette commission), trois sont membres des comités de surveillance de l'audiovisuel

87 European Parliament, « Replies to the Questionnaire in Preparation to the EP Discharge for 2011 », 2013, Annexes, pp. 55-61.

88 Parlement Européen, « Journalisme... », *op.cit.* et rapport éponyme adopté le 2 juillet 2010 (A7-0223/2010).

public de leur pays, quatre écrivent régulièrement dans des médias⁸⁹. Cette situation explique le caractère volontariste de la nouvelle politique du Parlement à l'égard des médias (financement d'Euronews) et des publics nationaux (développement des bureaux d'information du Parlement dans les États). Fort d'une légitimité politique désormais reconnue à dire l'Europe, la direction générale de la communication du Parlement entend tirer son avantage relatif par l'équipement tous azimuts de son appareil de production symbolique. Centralisant les instruments et les attributs de la politique symbolique exercée jusque-là par la seule Commission : elle prend le nom de DG-COMM, comme son homologue de la Commission, renforce ses services de communication et se dote dès la fin des années 2000 de son propre programme de sondages, le « Parlemètre » construit sur le modèle de l'Eurobaromètre. En entretiens, dans les interventions publiques ou dans les documents internes du Parlement, les responsables de la DG-COMM du Parlement développent un discours d'institution revendiquant pour leur institution la conquête d'« une image reflétant sa nature politique ainsi que sa raison d'être, qui est d'apporter une valeur au niveau européen »⁹⁰. Les agents de l'institution ne manquent d'ailleurs plus de rappeler que le Parlement est « la seule institution supranationale dont les membres sont démocratiquement élus au suffrage universel direct »⁹¹, dont le seul *alter-ego* serait le Congrès étatsunien⁹², ce qui signale l'ambition à laquelle doit répondre sa politique de communication.

Aujourd'hui, cette politique porte principalement sur le registre symbolique. Alors que les appels du Parlement à produire des manuels d'histoire européens restent lettre morte depuis la proposition avortée de la députée Jacqueline Thome-Patenôtre en 1985⁹³, il a engagé des fonds importants dans le *Parlamentarium*, ce centre d'information des visiteurs du Parlement inauguré en 2011, et dans la Maison pour l'histoire européenne. Deux lieux

89 À titre de comparaison, la 7^e législature ne compte que 11% d'élus issus des métiers du journalisme et de la communication. Voir Beauvallet (W.), Michon (S.), « Faire carrière au Parlement européen : activation de dispositions et socialisation institutionnelle », in Georgakakis (D.) (dir.), *Le champ de l'Eurocratie...*, *op.cit.*

90 Secrétariat général du Parlement européen, « Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de communication actualisée 2011-2014 du Parlement européen », 24-02-2011, D(2011) 4308, p. 2.

91 *Ibid.*, p 2.

92 Juana Lahousse-Juárez, directrice générale de la DG lors de la conférence « Keep Calm and Communicate EIF Debate on the Upcoming EP Elections », European Internet Foundation, 12 mars 2013.

93 Nous remercions Morgane Le Boulay d'avoir attiré notre attention sur ce point. Lire aussi Le Boulay (M.), « Investir l'arène européenne de la recherche. Le 'Groupe de Liaison' des historiens auprès de la Commission européenne », *Politix*, 89, 2010.

où les visiteurs « se voi[ent] offrir la possibilité de s'identifier à l'UE »⁹⁴. Ces dispositifs s'accompagnent de programmes à destination des enfants (Euroscola ou le site Europarl pour les enfants). Cela passe également par la mise en place ou la valorisation de différents prix : prix Sakharov pour la liberté de pensée (depuis 1988), prix Lux du cinéma européen (depuis 2007), prix du journalisme du Parlement européen (2008-2012), journée de la femme. Ces prix sont désormais pensés sous le jour d'une communication événementielle rythmant l'année autour des valeurs l'Europe. La charge émotionnelle de l'histoire commune est également présente dans l'organisation des visites du Parlement et des manifestations artistiques qui y prennent cadre. Le Parlement est également très présent dans les médias numériques, médias d'un public à forte valeur ajoutée politique (les jeunes, souvent abstentionnistes), devenus « l'instrument et l'outil majeurs » d'information en Europe⁹⁵.

Outre la fascination très contemporaine pour l'outil, les réseaux sociaux recèlent deux avantages. Le premier est politique. En affichant l'absence de modération sur les pages du Parlement, les responsables du département communication-web mettent en avant l'esprit d'ouverture et de transparence du Parlement, raillant au passage leurs homologues de la Commission engoncés dans la frilosité et peu crédibles sur les réseaux. Cela, en sachant que les commentaires postés par les internautes restent dans le cadre du légitimement dicible. Les échanges parfois vifs donneraient ainsi à voir une proto-sphère publique européenne, à tout le moins parlementaire⁹⁶. Pour cette raison, les réseaux sociaux sont jugés un instrument de communication « avec un rapport coût/efficacité satisfaisant »⁹⁷, dont il est possible de chiffrer les objectifs (« Un million de fans pour 2014 ») comme les résultats (trafic sur les pages). Dans la lutte interinstitutionnelle, les satisfecits de la politique de communication sont maintenant chiffrables. Les élections de 2014 vont servir de jeu-test à cette politique de communication : en consacrant une telle part de son budget à cette politique, le Parlement est tenu à une obligation de résultat.

Dans le dernier rapport de la présidence Barroso, il est écrit que « les activités de communication de la Commission relèvent de l'autonomie politique et des prérogatives institutionnelles de l'institution »⁹⁸. En ayant

94 « Plan d'action pour la mise en œuvre... », *op.cit.*, p. 26.

95 Juana Lahousse-Juárez, « Keep Calm and Communicate... », *art. cit.*

96 Entretien, 27 janvier 2012.

97 « Plan d'action pour la mise en œuvre... », *op.cit.*, p. 6.

98 Commission européenne, « Annexe à la décision de la Commission portant adoption du programme de travail dans le domaine de la communication pour l'année 2014 et valant décision de financement », 3 décembre 2013, C(2013) 8459 final.

abandonné l'exclusivité du monopole sur la porte-parolat de l'Europe, la Commission n'a pas abdiqué sa volonté de parler aux Européens. La salle de presse du Berlaymont a perdu de son effervescence quotidienne mais le Parlement, malgré ses efforts, peine à attirer les journalistes. « Tout se passe et continue de se passer au Berlaymont », nous confiait récemment un journaliste⁹⁹. Par ailleurs, la communication d'un Parlement, *a fortiori* quand il est transnational, reste compliquée. Notamment en période d'élection. Tous les partis en lice ne défendent la même conception des enjeux de l'Europe ou du rôle que doit y jouer le Parlement. La part du porte-parolat légitime de l'Europe gagné par ce dernier demeure un trophée à la rentabilité politique ambiguë qui augure un réveil prochain de la vieille controverse.

99 Entretien avec un journaliste français de l'AFP, Bruxelles, 26 janvier 2012.