

La communication européenne prise aux mots

Une stratégie en clair-obscur

Evoléna de Wilde d'Estmael*

En 2014, Jean-Claude Juncker, alors tout nouveau président de la Commission, prend les rênes de la communication européenne et rapatrie les pouvoirs autant que les moyens au sein de la Direction générale de la Communication – DG COMM. Son but : améliorer la cohérence, l'unité, la visibilité et la compréhension des citoyens d'Europe quant aux bienfaits de la construction européenne. La mission principale de cette mesure, d'un point de vue communicationnel, est de «sensibiliser le public à l'UE en général, à ses valeurs et priorités politiques et aux efforts qu'elle consent pour s'attaquer aux questions d'actualité» (Communication interne au titre du Cadre financier pluriannuel 2014-2020).

Ce changement rejoint les arguments des théories intégrationnistes (Bursens et Baetens 2004) pour qui l'essentiel de l'opinion est sous-informé sur l'Union européenne – que ce soit sur ses décisions, son fonctionnement, ou encore sur les bénéfices à tirer de l'intégration (Aldrin et Dakowska 2011). Partant du principe que les personnes informées soutiennent l'existence et l'action de l'UE, ces théories affirment qu'il suffit donc d'intensifier l'effort d'information pour augmenter l'adhésion au projet. Ceci est à mettre en relation avec l'apparition de l'Eurobaromètre (EB) en 1973 : outil d'enquête dont le but est de donner une assise scientifique à cette vision des choses. Le mariage des raisons politiques et statistiques se trouve alors scellé. Les discours politiques peuvent dès lors prendre appui sur un «indice d'attitude pro-européenne» (Aldrin 2010). Ainsi émerge ce qu'on appelle le *problème de*

* Fraîchement diplômée d'un master en communication de l'Université catholique de Louvain, Evoléna de Wilde d'Estmael s'est spécialisée en études européennes. Citoyenne d'Europe, elle a quitté la Belgique pour Groningen, Cologne puis Berlin, où elle fréquente aujourd'hui le monde des startups.

l'opinion publique européenne, que l'on désignera bientôt comme le *déficit de légitimité* de l'Europe (Aldrin *et al.* 2014). Déficit que la stratégie communicationnelle initiée par Jean-Claude Juncker vise à combler en se concentrant sur l'amélioration de la perception qu'ont les citoyens, à la fois de l'UE dans son ensemble et de ses activités. La communication est alors dirigée vers des publics de non-spécialistes avec l'intention d'accroître la cohérence et la compréhension des messages de l'Europe (Communication interne au titre du Cadre financier pluriannuel 2014-2020).

Cependant... le matin du 24 juin 2016, le monde prend connaissance du choix britannique de quitter l'Union européenne. L'annonce est suivie de photos de Nigel Farage hurlant de joie ; de *traders* de la City dépités ; de jeunes Britanniques totalement désappointés. Sont alors publiés des milliers d'articles abordant l'Europe face au séisme du Brexit, les réactions qu'il suscite ; spéculant sur les possibles Frexit, Grexit et autres Nlexit. Sur plusieurs fronts et de façon simultanée, les capacités de cette Europe à faire face aux défis qui se présentent sont mises à rude épreuve : retour en force des États-nations, montée du terrorisme, crise économique, migratoire et de confiance... C'est la pérennité même de cet espace qui semble, une fois de plus, remise en question par une crise européenne globale, que Gnesotto décrivait en 2011 comme touchant tant à son identité (quelles doivent être les frontières de l'Union?), son fonctionnement (quel équilibre entre les nations et l'Union?), et son projet (l'Union est-elle un rempart ou un tremplin face à la mondialisation?).

Dès lors certaines questions se posent : comment combler le fossé entre « ceux qui font l'Europe sans l'expliquer et ceux qui la vivent sans la comprendre » (Grases 2016)? Comment rester *unis dans la diversité*? Comment apporter une réponse convaincante et ressortir grandis et soudés de ces difficultés? Le projet est inédit et constitue une vraie réussite. Il a permis de rétablir la paix ; de mettre sur pied un marché commun et une monnaie unique ; de soutenir l'agriculture, la recherche au développement, la culture ; de favoriser la circulation des citoyens de l'Union et la mobilité étudiante à travers l'Europe...

Malgré tous ces succès, pourquoi l'UE ne parvient-elle pas à se faire aimer? Barack Obama l'affirmait à Hanovre en avril 2016, avant le Brexit donc : « Peut-être avez-vous besoin d'un regard extérieur, de quelqu'un qui n'est pas européen, pour vous rappeler la grandeur de ce que vous avez accompli ». Évoquons alors les 500 millions de citoyens issus de 28 pays, parlant 24 langues et réunis dans une seule union : « cette

construction reste l'une des plus grandes réalisations économiques et politiques de l'époque contemporaine».

Ce qui suit se propose de répondre aux différentes questions évoquées plus haut. Nous avons essayé – en particulier à travers une série d'entretiens conduits avec des communicants *dans* et *autour* des institutions de l'Europe unie, qu'ils soient chargés de sa stratégie et de son implémentation ou de la commenter, l'analyser et la critiquer – de comprendre pourquoi les stratégies mises en place par l'UE peinent à porter leurs fruits. Voici en dix points un diagnostic de la santé de la communication européenne.

Une Union sans visage

L'Union européenne, depuis ses débuts, s'est construite sur une base de compromis et d'équilibres entre supranationalité et coopération intergouvernementale. Le fonctionnement actuel de la machine institutionnelle est parfois critiqué pour sa lenteur administrative, mais les processus de négociation entre les trois principales institutions sont censés permettre d'aboutir à des résolutions élaborées de la manière la plus démocratique possible en permettant à chaque partie représentée (les gouvernements des États membres, les citoyens et l'intérêt général de l'UE) d'être satisfaite. Or, la question de la gouvernance de l'Union européenne a toujours posé problème.

Au sein de ce triangle institutionnel, qui sera le véritable « numéro un » de l'Union européenne? Qui recevra le président des États-Unis lors d'une visite officielle auprès de l'UE? Il peut être tentant, en effet, de vouloir être le visage de la première puissance commerciale, celui d'une Union que l'on nomme en exemple de démocratie, de respect des droits de l'Homme et de prospérité. Mais l'Union européenne est ainsi construite qu'elle n'est pas dirigée par *un*, mais bien *trois* présidents. D'où les difficultés engendrées par cette absence d'un visage et d'une voix capables de porter et d'incarner les messages de l'Europe. Avoir trois chefs ayant chacun des pouvoirs et des intérêts différents permet difficilement de représenter correctement un ensemble et d'en donner une image cohérente.

Depuis quelques années, ces préoccupations semblent avoir constitué un sujet important de réflexion au sein de la Commission, comme le montre la stratégie de communication *corporate* approuvée en 2014. Laquelle vise à donner une image plus unifiée

de l'UE. Mais Gantelet (2016) considère qu'«on est encore très loin d'avoir un chef commun, et [qu']on n'en aura d'ailleurs jamais».

Des voix discordantes

Dans tout univers de rareté où les avantages créés par l'organisation sont limités, «les individus et groupes sont de toute évidence en compétition les uns avec les autres pour leur distribution» (Crozier et Friedberg 1977 : 73 ; Aldrin *et al.* 2014 : 27). Bien sûr, les luttes intra- et interinstitutionnelles observées au sein de l'UE ne sont pas propres à l'Europe politique. Ceci étant, «au-delà des tensions classiques entre les principaux pôles institutionnels de l'*Union* (les intérêts gouvernementaux au Conseil, les agents transnationaux à la Commission, les forces politiques au Parlement), il existe, au sein même de chacune de ces institutions, des dissensions générées par les concurrences que se livrent leurs représentants respectifs selon qu'ils y défendent les positions de leur pays [...], les options de leur parti [...] ou leur point de vue sur l'Europe [...]». Les tensions sont réfrénées par *la culture du compromis* qui domine les relations entre les différents pôles du triangle institutionnel. Toutefois, ces luttes, qui portent sur les ressources, l'orientation et le contrôle de la politique d'information (Aldrin *et al.* 2014 : 18) au sein de ce système européen complexe, sont loin de simplifier sa communication et encore moins sa compréhension.

Les tensions institutionnelles, entre Parlement et Commission en particulier, et au sein même des institutions entre les Directions générales (Dacheux 2002 : 11), s'expliquent par le fait qu'elles sont fondamentalement différentes. Elles se complètent ; leurs pouvoirs sont en équilibre. Le rôle de la Commission est de faire avancer les choses, de lancer des initiatives et d'aider à trouver un consensus, avec parfois un pouvoir plus fort, direct, de négociation ou de sanction. Le Conseil est une des deux instances décisionnaires. Les États membres doivent, en son sein, et malgré leurs intérêts divergents et stratégies propres, faire émerger un consensus. Au sein du Parlement règne aussi une certaine logique nationale, à laquelle s'ajoute une logique partisane (Gantelet 2016). Les frictions entre institutions sont donc fréquentes. Elles ne concernent pas uniquement la négociation d'une proposition législative, mais également des aspects bien plus fondamentaux comme la répartition des pouvoirs ou la manière de fonctionner.

Dacheux (2004 : 41) souligne ainsi les reproches persistants « d'inefficacité chronique » adressés par le Parlement à l'endroit de la Commission, elle-même accusant le premier « de vouloir la transformer en organe de propagande au service exclusif de la réélection des députés ». On connaît également les tenants du débat sur la légitimité démocratique revendiquée de manière exclusive par le Parlement – comme en témoignait Lesénécal lors d'un entretien mené en juin 2016. Si le message de l'UE est inaudible (Lewi cité par Delcayre 2009 : 2), c'est non seulement parce que la marque « Europe » n'a pas d'émetteur unique, mais aussi parce que son message n'est pas clair et sa cible ne se reconnaît pas en elle.

L'Europe : bouc émissaire des États membres

La prégnance de cette expression *bouc émissaire* pour pointer la relation entre l'Union et les dirigeants nationaux dans la littérature académique, la presse, et même au sein de la « bulle européenne », est particulièrement révélatrice.

Certains gouvernements nationaux semblent entretenir une relation empreinte d'ambiguïté voire de schizophrénie vis-à-vis de l'UE. « Il y a une sorte de schizophrénie des dirigeants nationaux vis-à-vis de l'Union européenne et de leurs citoyens nationaux, qui, quand un accord positif est signé à Bruxelles, rentrent au pays en s'attribuant les mérites, et dans le cas contraire, lui rejettent la faute » explique Poisson en juillet 2016 lors d'un entretien. En effet, « nombre d'hommes politiques, en difficultés dans leurs pays, attribuent trop souvent à *Bruxelles* la responsabilité des décisions impopulaires qu'ils n'ont pas le courage d'assumer » (Van de Woestyn 2016).

Cette tendance qu'ont les gouvernements nationaux à *charger* l'Europe ou Bruxelles de tous les maux, et à endosser les réussites à leur propre compte constitue un des plus grands obstacles que l'Union doit maintenant surmonter (Toussaint 2016). Dacheux (2002 : 10) le confirme, les États membres, censés être un relais important des informations européennes, « n'hésitent pas à faire des instances européennes le bouc émissaire de mesures impopulaires qu'ils ont pourtant négociées à Bruxelles ! » Montrer du doigt l'UE tel un bouc émissaire est particulièrement aisé, car les commissaires ou autres responsables européens ont rarement la parole dans les espaces publics. Ils ne peuvent défendre leur position ni expliquer les enjeux auxquels ils font face (Lefebvre 2011).

Mais c'est ici un jeu dangereux que jouent les pouvoirs nationaux. Être membre à part entière de l'Union européenne oblige à en partager les plaisirs autant que les difficultés, ce qui, tant que chacun se rendait clairement compte des apports inédits d'être ensemble, se passait sans grand effort. Mais les crises, désormais, se font jour de toutes parts. Et c'est soudain l'existence du système entier qui est en péril. Or, il serait aujourd'hui impensable pour la plupart des pays membres de l'Union de faire cavalier seul. Entourés des géants chinois, américain, indien et brésilien, que ferions-nous séparés? Gnesotto (2011 : 208) confirme que «divisés, les Européens ne comptent pas. Unis, ils ont encore une chance de marquer de leur culture, de leur vision et de leurs intérêts, l'évolution du monde». Malgré tout, pour continuer à grandir ensemble, il faut que chacun assume ses responsabilités.

Les limites d'un système clos

Union européenne, bulle bruxelloise, sphère européenne... Il est intéressant de constater que les termes utilisés pour désigner l'Europe politique font, en général, référence à un ensemble fermé. La théorie de la «multipositionnalité des agents de la sphère européenne» (Aldrin et Dakowska 2011 : 23) signale, en effet, à quel point la mobilité entre les espaces institutionnels et non institutionnels des affaires publiques européennes est aisée. Baisnée (2000 : 32), décrivant le monde des journalistes accrédités, parle d'un petit noyau avec ses règles propres, marqué par une interpénétration très forte avec les autres univers sociaux de l'UE dont il est supposé rendre compte : ceux des fonctionnaires, hommes politiques et représentants des groupes d'intérêt.

Il est évidemment normal que les membres d'un même environnement, ayant des centres d'intérêt communs et se côtoyant régulièrement, s'influencent, s'apprécient et se définissent par rapport au système dans lequel ils évoluent. Mais cette connivence, cette interdépendance entre les acteurs intra- et extra-institutionnels ne permet pas toujours la liberté nécessaire à la remise en question du *statu quo*. Un journaliste accrédité à l'UE affirme avoir découvert un monde convenu, sans distance ni recul, «un monde de militants européens, de gens persuadés de travailler pour le bien de l'humanité». Un monde dans lequel il ne parvenait pas à savoir qui était journaliste, fonctionnaire ou diplomate (Baisnée 2000 : 32).

UE-médias-citoyens : des relations complexes

L'organisation de l'Union européenne en tant que telle est relativement compliquée. Avec ses 28 États membres, ses 24 langues officielles et ses 3 langues de travail (Petitjean 2013), toutes les institutions qui la composent et gravitent autour d'elle, ses directives, lois et décrets, ainsi que les longues procédures pour les arrêter, son vocabulaire propre... peu nombreux sont les citoyens qui parviennent à en comprendre réellement le mode de fonctionnement. Dès lors, un enjeu de taille dans la légitimation de la construction européenne auprès des citoyens reste la façon qu'ont les médias de relayer ses messages. Or, cette relation s'avère complexe à bien des égards.

Le discours de l'UE est largement critiqué pour son manque de clarté et d'intelligibilité (Lewi cité par Monier 2016). Il serait inaudible ; son langage inaccessible aux profanes (Malherbe 2016). En cause : l'utilisation d'un jargon propre aux acteurs de la sphère bruxelloise. Au reste, le message pro-européen n'est, bien souvent, fait que de chiffres et de lois. Il témoigne de la gestion du quotidien, «c'est-à-dire [de] contraintes et [d']ennuis» (Lewi cité par Monier 2016) pour les citoyens. Lesquels s'en détournent alors. Et si les médias européens s'intéressent peu à la question européenne, «c'est parce que les choses sont assez techniques, et donc forcément pas très *sexy*» (Poisson 2016).

La presse veut du «sang, des choses qui font que ça bouge, qu'on se dispute». Une communication qui dit «l'Europe, c'est bien!» a forcément ses limites : les citoyens ne sont pas dupes, affirme Gantelet (2016). Le problème de l'Europe tient au fait que le résultat de ses actions résulte d'un compromis ; qu'il n'est guère marqué, et *a priori* sans vainqueur ni vaincu. Tout «cela rend une communication assez difficile entre l'officielle où tout le monde est content et celle qui doit maintenir les enjeux, les luttes de pouvoir, les équilibres, etc.» (Gantelet 2016).

Il faut également tenir compte du fait que l'UE ne s'adresse pas à un public européen, puisqu'il s'agit en réalité de 500 millions de citoyens avec des cultures, langues et intérêts très différents. Gantelet (2016) admet que la cible *peuple européen* n'est pas claire : quoiqu'on fasse, on reste avec des cibles nationales et linguistiques. Les

campagnes paneuropéennes et *corporate* sont donc particulièrement compliquées à mettre en œuvre, parce qu'un même discours ne va pas être compris de manière identique par tous. « Une approche *one size fits all* est généralement vouée à l'échec » pour ces mêmes raisons (Mamer 2007).

De plus, l'impératif de communication est désormais inversé, selon Foret (2008 : 21), « [I]à où naguère le pouvoir avait le libre choix du moment, de la forme et de l'audience de son discours, il est [aujourd'hui] enjoint de produire à tout instant un message constamment renouvelé devant séduire un public de masse très hétérogène ». En tout état de cause, un contexte peu propice à la pédagogie (Herbillon 2005 : 15) et un manque de relais dans les États membres (Lesénécal 2016), font que la communication de l'UE semble de plus en plus réservée à quelques initiés (Delcayre 2009). Pour Malherbe (2015), l'UE souffre d'un problème entre les publics visés et les cibles atteintes. Informer sur l'Europe ne devrait pas se résumer à de la communication persuasive en cas de crise ou de polémique, ni surtout se fonder sur l'idée que plus un citoyen sera informé, plus il sera favorable aux orientations de la construction européenne ou aux décisions prises par l'UE (Bertoncini et Chopin 2007 : 15).

Une communication verrouillée

La transparence est un aspect qui domine une grande partie des efforts de communication propres à l'Europe. Les documents, détails de budget ou de stratégie gardés confidentiels sont rares. Selon Moravcsik (cité par Sementilli 2012), le processus de décision politique de l'UE est d'ailleurs beaucoup plus transparent qu'au niveau national.

Si les informations factuelles semblent être mises à portée de tous, une autre tendance se dessine dans les nouvelles politiques de communication des institutions – tout particulièrement depuis l'arrivée de J.-C. Juncker à la présidence de la Commission. À la fois dans une tentative d'uniformisation du message européen, dans une prise en compte de l'attention spécifique que requiert la présence sur des réseaux sociaux, et probablement afin d'éviter que se reproduisent certains scandales qui l'ont secouée par le passé, s'opère « un véritable verrouillage de la communication de la Commission : il est désormais impossible d'avoir un rendez-vous avec un expert sans autorisation préalable du service du porte-parole » (Petitjean 2013).

Gantelet (2016) confirme que de nombreux changements ont eu lieu ces dernières années dans la gestion des publications qui, de plus en plus, passent par la validation de la DG COMM ou du Service du porte-parole (SPP) afin d'éviter certains «couacs», qui ont démontré «qu'il est crucial de contrôler la communication au plus haut niveau politique, parce que la communication a un impact».

Parallèlement, les journalistes et blogueurs spécialisés dans les questions européennes semblent être éternellement insatisfaits de la communication de l'UE. Parce qu'ils font le *lien* entre émetteur (l'UE) et récepteurs des messages (les citoyens européens), leur influence est de premier ordre. Leur place en tant qu'observateurs des réalités qui caractérisent les différents systèmes est de choix. Ils sont pourtant nombreux à critiquer l'incapacité de l'UE à parler la même langue que les citoyens ; à se faire comprendre ; à avoir un message clair ; à être réactive ; à sortir du factuel pur, etc.

Bien que traduire les discours en articles compréhensibles par leurs lecteurs fasse partie du travail des journalistes, leur responsabilité première est d'informer les citoyens des sujets d'intérêt général, jouant consciencieusement leur rôle de quatrième pouvoir, en *chien de garde de la démocratie*. Or les conditions dans lesquels ils remplissent leur mission sont difficiles. « Les journalistes à Bruxelles travaillent dans un environnement très concurrentiel. Ils font face à des contraintes de temps et d'espace, et à des éditeurs qui déterminent finalement ce qui reste ou sera coupé d'une histoire » (Dober Partners 2016). Résultat : ils ont besoin de *scoops* non officiels et d'anecdotes croustillantes susceptibles d'intéresser leurs lecteurs. Les institutions, dès lors, s'en méfient et cadent toujours plus leur communication. Les deux univers, bien que dépendants l'un de l'autre, ne parviennent visiblement pas à se comprendre et à travailler de concert.

Ceci vient nuancer l'idée suivant laquelle l'UE serait un système clos. En effet, même en son sein, il semblerait que la centralisation des forces soit toujours accompagnée par une montée en puissance de son contre-pouvoir. Une communication unifiée signifie *a fortiori* un contrôle plus strict, ce qui peut conduire à moins de démocratie. Or, selon le journaliste Harding (2016), « toute cette idée de communication *Politiburo* centralisée est mauvaise. La communication, c'est la création d'un débat, d'une conversation, plutôt que juste la diffusion de messages ».

Budget restreint et manque de professionnels de la communication

Les questions d'argent sont bien souvent compliquées et conflictuelles. Un budget sera rarement considéré comme suffisant par ceux qui en bénéficient, et généralement vu comme excessif par ceux qui n'en perçoivent pas directement les retombées. C'est également le cas pour la communication européenne. D'un côté, son budget d'environ 200 millions d'euros suscite des critiques régulières, relayées ou pointées par les médias – *Le Canard enchaîné*, par exemple. De l'autre, des professionnels comme Herbillon (2005 : 15) ou Dacheux (2002 : 11) affirment que l'échec des politiques de communication s'éclaire notamment par le budget modeste dont disposent les services d'information. En outre, «les rares fonctionnaires européens s'occupant de la communication manquent souvent de qualification, puisqu'il n'existe pas de concours spécifique pour devenir responsable de la communication».

Vastenaekels (2016) explique ce manque de moyens avant tout par le fait que les États membres ne seraient pas désireux de voir la Commission communiquer avec leurs citoyens, «tout simplement» parce qu'ils peuvent ainsi continuer d'accuser l'Europe quand une décision négative qui touche le citoyen est prise, «sans même prendre la peine d'en expliquer les raisons, qui sont le plus souvent évidentes». Longtemps journaliste accrédité et fin connaisseur de la communication européenne, Harding (2016) affirme, par ailleurs, qu'il manque à l'Europe de vrais professionnels de la communication qui comprennent ce qu'est un message, un public, une histoire, et comment les médias fonctionnent. Selon lui, si la Commission était une entreprise privée, une grande partie de son équipe de communication aurait depuis longtemps été remerciée.

Par ailleurs, la communication européenne ne bénéficie pas de moyens financiers suffisamment importants pour passer au-delà d'une ligne de radar en dessous de laquelle seuls les experts et professionnels perçoivent les messages, admet Vastenaekels (2016). Il ajoute qu'il est en effet particulièrement complexe de «communiquer avec peu de moyens pour un produit qui ne se définit pas lui-même, qui n'a pas d'impulsion ni de message clair».

Les agences de communication qui gravitent autour des institutions, et produisent une grande partie de leurs messages semblent être dans une position ambivalente. L'incongruité de leurs relations avec l'UE réside dans le fait qu'elles ne collaborent pas : elles exécutent. Ce sont des professionnels de la communication, certes, mais ils

ne sont là que pour satisfaire aux directives décidées par leurs collègues dans les institutions. Lesquels sont, le plus souvent, juristes ou économistes, et n'ont pas de compétence particulière en communication. Vastenaekels (2016) affirme que la situation est « globalement assez frustrante », et qu'« on ne peut pas dire que la communication de l'Union européenne soit un succès ». Il ajoute qu'une question se pose derrière tout cela : qui doit porter la communication de l'Union européenne ? Malherbe (2016), lui aussi, est perplexe. Il dénonce une « logique de saupoudrage et de résultats limités », soulignant que « c'est la difficulté de l'acteur public qui essaye, qui tâtonne et qui du coup fait des virages à 180°, sans qu'il y ait vraiment de logique ».

Certains consultants et membres d'agences de communication au service de l'Union européenne s'avèrent conscients des problèmes du système et des changements cruciaux qu'il faudrait entreprendre à différents niveaux. Il semblerait toutefois que règne, au sein de la sphère européenne, une sorte de consensus pour que chacun reste à sa place et continue de tirer profit de ses avantages. Les agences de communication ne peuvent se permettre de perdre un client aussi important que Commission européenne (quand elles ne sont pas, tout simplement, nées pour la satisfaire). De leur côté, les responsables de la communication au sein de la Commission ont chacun leur idée de ce à quoi elle devrait ressembler.

La communication de l'UE : source de tous ses maux ?

La communication de l'Union européenne est, à l'évidence, une préoccupation majeure au sein des institutions depuis le début de la construction européenne. Il est toutefois intéressant de questionner les processus ayant fait émerger l'idée d'un problème de communication entre l'UE et ses citoyens. « Derrière le discours sur le *déficit démocratique* ou le fantasme d'un *espace public européen* inatteignable – qui sert autant les États dans leur disqualification des velléités supranationales de la Commission, que celle-ci dans sa justification à investir davantage l'*espace public* et médiatique –, on peut observer la persistance de l'impératif de *légitimer l'Europe* par la recherche continue de médias et de médiateurs de l'action publique communautaire » (Aldrin *et al.* 2014 : 16).

Dans *L'Union européenne face à l'opinion*, Aldrin affirme que le consensus autour d'un déficit communicationnel, évoqué comme raison du « tassement de la confiance dans les institutions européennes », démontre non seulement une croyance démesurée

dans les effets de la communication, mais permet, en outre, « d’occulter les causes plus profondes – sociales et peut-être idéologiques – du problème de l’opinion européenne ». En effet, d’après l’auteur, la thèse de la sous-information des citoyens a toujours été privilégiée par les agents de l’Union européenne, car « selon cette lecture du problème, l’Union et ses politiques ne sont pas en cause [...] seulement son déficit de communication » (Aldrin 2009 : 12, 19).

Malherbe (2016) va dans ce sens en affirmant qu’au sein des institutions, il n’y a pas suffisamment de compréhension de ce que l’on peut attendre de la communication ; et qu’il serait bon de commencer par lui donner sa juste place, « entre des objectifs trop faibles ou trop ambitieux ». Enfin, selon Dacheux (2007 : 102), la communication est un élément important de la démocratie, mais un parmi d’autres, car « si une mauvaise communication politique affaiblit effectivement une démocratie fragilisée, une bonne communication politique ne suffit pas à redonner la santé à une démocratie défaillante ».

Les succès de la communication *corporate*

Nous l’avons mentionné plus haut, la répartition des pouvoirs entre chaque institution n’a cessé d’évoluer vers plus d’équité et de démocratie. L’équilibre ingénieux qui existe aujourd’hui n’en reste pas moins fragile et sujet à de nombreuses frictions entre les institutions. Cette tension est exacerbée par l’attention limitée des médias face auxquels la concurrence est rude. La tendance à se proclamer vrais représentants de la démocratie, vrais experts, vrais décideurs est forte. Les trois présidents, les 28 commissaires, les 751 députés, les premiers ministres et autres chefs de gouvernements nationaux, les DGs, les partis politiques, les États membres... Tous, sans aucun doute, ont des raisons de s’exprimer *par et pour* l’UE. Mais les journalistes ont du mal à se retrouver dans cette cacophonie. Ils estiment avoir, depuis longtemps, perdu l’attention du public, et insistent pour une centralisation, pour une voix unique de la marque *Union européenne*, qui aurait compris qu’il est temps de s’adapter à la vision des citoyens – et pas l’inverse

Le message semble avoir été entendu par le président de la Commission et par la DG COMM. Lesquels ont choisi de centraliser les moyens disponibles pour tenter de faire entendre LA voix de l’Union : cette voix *corporate* censée faire naître le fameux nouvel enthousiasme pour l’Europe, et raviver la fierté d’être européen. Depuis lors, la

Pologne et la Hongrie sont passées aux mains de gouvernements eurosceptiques ; les partis europhobes sont en augmentation partout en Europe ; le Brexit a été voté. Bien sûr, la communication *corporate* n'est pas en cause, mais sa mise en œuvre n'a visiblement rien changé au problème.

Le *branding* serait-il inadapté au système européen ? D'abord, communiquer en tant que marque ne signifie pas seulement avoir un émetteur unique et mieux contrôler les messages. Il s'agit avant tout de savoir pertinemment *qui l'on est et où l'on va* – ce qui semble bien loin d'être le cas au sein d'une Union détricotée. Un contraste frappant s'est fait jour lors des entretiens réalisés : contraste entre le discours des *pro-corporate*, d'une part, celui des communicants du Conseil, du Parlement (Lesénécal 2016), et même de la Commission, d'autre part. Comme nous l'explique, en juin 2016, un haut responsable de la communication au Conseil de l'Union européenne : commencer un *branding* de l'UE viendrait changer, « de manière fondamentale, les accords politiques et les traités. Et modifierait intrinsèquement l'équilibre des pouvoirs qui a été négocié et agréé par les États membres au moyen des traités. Alors bien sûr, la personne en charge de l'image de marque à la Commission dira que c'est ce qu'il faut faire, mais je pense que c'est peu réaliste. [...] Cela créerait plus de problèmes de communication que cela ne pourrait en résoudre ».

Au reste, là où la plupart des communicants gravitant autour des institutions affirment qu'une plus grande cohérence des messages émis par l'UE est nécessaire, nos interviewés sont restés bien plus réalistes, dénonçant, presque amusés, la prétention d'une institution qui se donnerait le droit de revendiquer le mandat de communication de l'ensemble, en *catimini* – ou du moins, sans inclure dans son processus d'implémentation le Conseil et le Parlement, pourtant parties intégrantes du changement. Crozier et Friedberg auraient pu le prédire, puisque, selon eux, « l'action de changement qui n'est pas fondée sur une appréciation suffisamment raisonnable des jeux et régulations qui gouvernent le système sur lequel on veut agir entraîne naturellement des réactions de défense » (1977 : 408).

Mais en fin de compte, « si, dans le secteur privé, la concurrence favorise l'efficacité, pourquoi en serait-il autrement dans le secteur public ? Pourquoi le même effet disciplinant de la concurrence ne pourrait-il pas s'appliquer au secteur public ? » (Hindriks 2005 : 267). La compétition entre corps politiques est, toujours selon Hindriks, loin d'être dommageable, et pourrait même se révéler bénéfique en

augmentant la qualité des décisions publiques. Car ce système vaste et complexe, observé par la presse et son œil critique, doit désormais démontrer qu'il est légitime et a des raisons d'exister. La concurrence et les tensions entre les différents pouvoirs pour obtenir, notamment, l'attention et la confiance du public via les journalistes pourraient donc avoir un rôle de moteur et de garant de la démocratie du système européen.

En effet, là où l'efficacité d'un pouvoir politique est sanctionnée régulièrement par le processus électoral, celle d'une institution comme la Commission européenne, non directement élue et sans impératif économique ni concurrent pouvant avoir un rôle de comparaison, est difficilement évaluable. À moins qu'elle ne soit *travaillée* de l'intérieur, et que se forme un processus de surveillance, et par les médias, et par les acteurs eux-mêmes. Ce dernier processus permettrait de réduire les chances de connivence ou d'abus au sein du système, et viendrait donc protéger la démocratie.

Il semble dès lors bien compliqué de mettre en place une communication ayant un émetteur unique quand elle n'est pas représentative de l'ensemble communiqué. Malherbe (2016) émet toutefois une réserve sérieuse à ce raisonnement, indiquant qu'à travers les *luttés* entre institutions, c'est le concept même de l'Union européenne qui n'est pas appliqué par ses propres acteurs. « C'est ça la réalité brutale. Si l'Union européenne, dans son fonctionnement, n'est pas capable d'attester qu'il y a une véritable plus-value à travailler dans le respect de la diversité en étant unis, la raison d'être même du projet n'est pas démontrée par ses premiers acteurs. »

Dire et ne pas dire : une question d'identité

La communication européenne est très abondante et porte sur des sujets extrêmement diversifiés, ce qui a tendance à rendre les campagnes invisibles, noyées dans un tohu-bohu. Les priorités officielles étant nombreuses, le budget attribué à la communication est dilué dans une multitude de messages. « On ne s'est pas posé le problème de fond qui est : qu'est-ce que l'on communique? », concède un communicant de la Commission.

La communication de l'UE a-t-elle pour ambition de faire plus que juste remplir son devoir d'informer les citoyens? « L'analyse attentive des processus européens de légitimation montre que l'on est en présence d'une doctrine qui balance de manière

constante entre la recherche du *grand récit fondateur*, et les accommodements avec des modes de justification moins ambitieux et plus adaptés dans leur pragmatisme à l'échelon supranational, mais loin d'être pleinement efficaces.» (Foret 2008).

Selon Yannick Laude, ancien journaliste spécialiste de ces matières, désormais au service des démocrates-libéraux (Petitjean 2013), la Commission européenne s'exprime relativement bien sur des choses concrètes (brochures et communiqués de presse), mais disparaît totalement des débats lorsqu'il s'agit de parler des problèmes de fond. Cette absence d'idée *renationalise* alors le débat et nuit à l'image du projet européen. Car sans une vision claire du message d'ensemble à faire passer, les communications sonnent creux. Elles paraissent sans cohérence ni continuité. Or, les *leaders* européens ne sont pas parvenus à développer une *ligne narrative* ou un ensemble de messages forts à adresser aux citoyens, ni à proposer un rêve et une vision commune. « Tant que nous n'aurons pas une idée claire de ce qu'est cette vaste entreprise européenne, nous serons incapables de nous entendre sur la manière de la promouvoir », constate d'ailleurs Robert Manchin (2012, cité par Mostra).

Il n'en reste pas moins que, déchirée entre les différentes conceptions, idéologies et théories politiques, l'Union est constituée à la fois de ceux qui veulent la rendre plus transparente et plus démocratique, et de ceux qui pensent qu'elle ne devrait pas être plus qu'une organisation internationale réglementaire (Sementilli 2012 : 15). Il y a aujourd'hui, en effet, autant de visions d'Europe que d'États, de régions, de citoyens... (Vastenaekels 2016). En cela, Dacheux (2007) affirme que l'Union européenne ne souffre pas d'un déficit de communication, mais d'un manque de passion et de culture civique.

L'Europe semble donc avoir maintenant besoin de montrer qu'elle a un réel projet, qu'elle est capable de réactualiser et redéfinir son récit et ses signes, « de redonner de l'avenir, du souffle, du dynamisme, de l'espoir » pointe Georges Lewi (2016, cité par Monier). Steel (2016) tempère cependant, ajoutant que le but de l'Union européenne n'est nullement de se faire aimer, car *on n'aime pas* une institution politique. Son objectif, à travers sa communication, doit plutôt être celui de se faire accepter comme légitime par ses citoyens. En ce sens, « qui redonnera à nos peuples la lucidité et la volonté de vivre à la fois notre nation – pleine d'avenir – et notre Europe dans une vision commune pour la paix, la liberté, la solidarité [...] ? » (Delors 2006 : 16).

Seul un effort collectif émanant conjointement des institutions, des pouvoirs nationaux, des communicants et des citoyens peut donner un nouveau souffle à cette démocratie, notre démocratie, vivante, fragile et en perpétuelle invention d'elle-même (Dacheux 2007).

Conclusion

Le système européen est sans doute imparfait. Il est inabouti et complexe, mais il n'est pas autoritaire. Au reste, l'Europe n'est pas en concurrence avec ses États membres pour se faire aimer des peuples et des citoyens. L'Europe est une mosaïque et doit le rester. Ensemble politique cohérent et humaniste (Delors 2006 : 9), l'UE représente un projet unique et inédit dans l'histoire de l'Humanité (Dacheux 2007 : 115). Tout y est donc à inventer, à aventurer, à vivre. Tout y est en évolution et en négociation constantes avec l'environnement (Crozier & Friedberg 1977 : 164) – y compris la manière de le communiquer. Et si gouverner c'est paraître – et apparaître – alors centraliser la communication de l'UE autour d'une voix unique reviendrait à remettre en cause certains fondements du système démocratique européen. Serait-ce, dès lors, une solution, pour se faire comprendre – et aimer – par les citoyens européens, que de faire passer l'unicité du message avant la sincérité du projet ? Et que devrait-on communiquer ?

Finalement, pour que cet ensemble hétérogène, mais passionnant, puisse poursuivre sa route, peut-être faut-il envisager de « faire le ménage pour créer une Union plus modeste, mais plus efficace et surtout plus sympathique » (Bouchet-Petersen 2016).

Références

- ALDRIN Philippe, « L'Union européenne face à l'opinion. Construction et usages politiques de l'opinion comme problème communautaire », *Savoir/Agir*, 2009, p. 13-23. En ligne : <https://www.savoir-agir.org/IMG/pdf/SA7-Aldrin.pdf>
- —, « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre (1950-1973) », *Politix*, 2010/1, n° 89, p. 79-101. En ligne : <https://www.cairn.info/revue-politix-2010-1-page-79.htm>.

- — et DAKOWSKA Dorota, « Légitimer l'Europe sans Bruxelles ? Un regard sur les petits entrepreneurs d'Europe, entre décentrement et recentrages », *Politique européenne*, 2011/2, n° 34, p. 7-35. En ligne : <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2011-2-page-7.htm>.
- — *et al.*, *Les médiations de l'Europe politique* (Introduction générale), Strasbourg, PU de Strasbourg, 2014.
- BAINÉE Olivier, « Les journalistes, seul public de l'Union européenne ? », *Critique internationale*, 2000, vol. 9, n° 1, p. 30-35. En ligne : http://www.persee.fr/doc/criti_1290-7839_2000_num_9_1_1617.
- BERTONCINI Yves et Chopin Thierry, « La Présidence française et les élections européennes : de la communication institutionnelle à l'information politique ? », *Horizons stratégiques*, 2007/4, n° 6. En ligne : <https://www.cairn.info/revue-horizons-strategiques-2007-4-page-98.htm>.
- BOUCHET-PETERSEN Jonathan, « Moins d'Europe, la nouvelle pensée unique », *Libération*, 26 juin 2016. En ligne : http://www.liberation.fr/france/2016/06/26/moins-d-europe-la-nouvelle-pensee-unique_1462223.
- BROUWERS Isabelle *et al.*, *Management humain et contexte de changement. Pour une approche constructiviste*, Bruxelles, De Boeck, 1997.
- BURSENS Peter et BAETENS Marleen, « The paradox of mass media and the search for more legitimacy in the European Union », 2nd Pan-European Conference, Bologna, 2004. En ligne : <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/130.pdf>.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Communication interne au titre du *Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020*. SEC (2013) 486 final, 2014.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.
- DACHEUX Éric, « Rapprocher l'Europe de ses citoyens, une nécessité ? Analyse critique de la politique de communication des institutions européennes », *Recherches en communication*, 2002, n° 18.

- —, *L'impossible défi. La politique de communication de l'Union européenne*, Paris, CNRS, 2004.
- —, « Il ne faut pas rapprocher l'Europe des citoyens. Sortir des idées reçues pour penser la communication de l'UE », *La communication sur l'Europe : regards croisés*, Strasbourg, ENA, 2007.
- DELCAYRE Alain, « Une marque à reconstruire », *Stratégies*, n° 1546. En ligne : <http://www.strategies.fr/actualites/marques/117259W/une-marque-a-reconstruire.html>.
- DELORS Jacques et NOTRE EUROPE, *L'Europe tragique et magnifique. Les grands enjeux européens*, Paris, Ed. Fondation Saint-Simon, 2006.
- DOBER PARTNERS, *EU-Media relations. Brussels journalists survey & what the finding reveal for communicators*, 2016.
- FORET François, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de SciencesPo, 2008.
- GANTELET Gilles, ancien porte-parole de la Commission européenne, entretien réalisé en juin 2016.
- GNESOTTO Nicole, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique?*, Paris, Armand Colin, 2011.
- GRASES Luis, « Douleuruse séparation avec le Royaume-Uni, fin d'une Europe idéalisée », *Contexte*, 27 juin 2016. En ligne : https://www.contexte.com/article/pouvoirs/douloureuse-separation-avec-le-royaume-uni-fin-dune-europe-idealisee-2_53820.html.
- HARDING Gareth, longtemps accrédité auprès de l'UE, fondateur et directeur de l'agence de communication Clear Europe, enseignant à l'école de journalisme de l'Université du Missouri, entretien réalisé en juin 2016.

- HERBILLON Michel, *La fracture européenne. Après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe*, Paris, La Documentation française, 2005.
- HINDRISK Jean, « La concurrence entre gouvernements : un impératif de bonne gestion publique », dans Michel MIGNOLET (dir.), *Le Fédéralisme fiscal*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2005, p. 267-281. En ligne : <https://www.cairn.info/le-federalisme-fiscal--9782804148904-p-267.htm>.
- « La grandeur de l'Europe selon Obama », *Le Monde*, 26 avril 2016. En ligne : http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/04/26/la-grandeur-de-l-europe-selon-obama_4908834_3232.html.
- LEFEBVRE Jean-Sébastien, « L'Europe, ce bouc émissaire », *Slate*, 26 février 2011. En ligne : <http://www.slate.fr/story/34719/europe-bouc-emissaire>.
- LESÉNÉCAL Thibault, chef de l'unité « communication web » du Parlement européen, entretien réalisé en juin 2016.
- MALHERBE Michael, fondateur et directeur de l'agence de communication Two4com, intervenant à l'Université de Paris-Sorbonne en Études européennes, entretien réalisé en juin 2016.
- —, « Pourquoi la communication de l'UE a un problème de publics ? », *Décrypter la communication européenne*, 13 avril 2015. En ligne : <http://www.lacomeuropeenne.fr/2015/04/13/pourquoi-la-communication-de-l-ue-a-un-probleme-de-publics>.
- MAMER Éric, « Stratégie de communication : les clés pour agir », *La communication sur l'Europe : regards croisés*, Strasbourg, ENA, 2007.
- MONIER Hervé, « L'Europe, cette marque qui n'arrive décidément plus à faire rêver », *The Brand News Blog*, 26 juin 2016. En ligne : <https://brandnewsblog.com/2016/06/26/leurope-cette-marque-qui-ne-fait-vraiment-pas-plus-rever/>.

- MOSTRA, « Mieux communiquer l'Europe », *Opinion Corner*, Bruxelles, 2012.
- PETITJEAN Sophie, « Les 3 grands problèmes de communication de l'Europe avec ses citoyens », *Apache*, 13 mars 2013. En ligne : [http://www.apache.be / fr/2013/03/13/les-3-grands-problemes-de-communication-de-leurope-et-les-citoyens-qui-y-repondent](http://www.apache.be/fr/2013/03/13/les-3-grands-problemes-de-communication-de-leurope-et-les-citoyens-qui-y-repondent).
- POISSON Grégoire, consultant spécialiste des questions européennes chez Interel EU dont il est directeur, entretien réalisé en juillet 2016.
- SEMENTILLI Luigi, *A "Democratic Deficit" in the EU? The reality behind the myth*, Université libre de Bruxelles, 2012.
- STEEL Richard, consultant spécialiste des questions européennes chez Interel EU, membre du Parlement européen durant plus de 25 ans, entretien réalisé en juillet 2016.
- TOUSSAINT Gilles, « L'Europe le bec dans l'eau au milieu du gué », *La Libre Belgique*, 24 juin 2016, p. 4-5.
- « L'Union européenne est-elle une grande puissance? », *vie-publique.fr*. En ligne : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/union-europeenne-est-elle-grande-puissance.html>.
- VAN DE WOESTYN Francis, « Les héros d'hier et de demain », *La Libre Belgique*, 24 juin 2016. En ligne : <http://www.lalibre.be/debats/edito/edito-les-heros-d-hier-et-de-demain-576d4fad35708dcfedb68093>.
- VASTENAEKELS Patrick, fondateur et directeur de l'agence de communication ICF Mostra, entretien réalisé en juin 2016.