



HAL
open science

La politique de communication de la Commission a-t-elle créé un espace public européen interculturel ?

Éric Dacheux

► To cite this version:

Éric Dacheux. La politique de communication de la Commission a-t-elle créé un espace public européen interculturel ?. *Communiquer : Revue de communication sociale et publique*, 2019, 25, pp.61-77. 10.4000/communiquer.4048 . hal-03940258

HAL Id: hal-03940258

<https://hal.science/hal-03940258v1>

Submitted on 16 Jan 2023

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

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

La politique de communication de la Commission a-t-elle créé un espace public européen interculturel ?

Résumé

L'Union européenne est un espace politique intéressant pour analyser les points de contact entre recherche sur la communication internationale et la recherche sur la communication interculturelle. En effet, l'Union européenne est évidemment avec 28 pays (bientôt 27) un espace où se déploie une communication internationale multilingue. C'est aussi une institution politique qui cherche à faire advenir un espace public interculturel devant permettre de légitimer une construction politique « Unie dans la diversité » (devise de l'UE). Ce but institutionnel est-il atteint ? La politique de communication mise en œuvre par l'exécutif de l'UE (la Commission européenne) à destination de 500 millions d'Européens peut-elle favoriser la création d'un espace de médiation et d'engagement qui soit à la fois commun et respectueux de la diversité culturelle ? L'objet de cet article est de répondre à cette question.

Mots clés :

Union européenne, Espace public, communication interculturelle, politique de communication, Communication internationale.

Abstract

The European Union is an interesting political space for analyzing the points of contact between research on international communication and research on intercultural communication . Indeed, the European Union is obviously with 28 countries (soon 27) a space where unfolds an international multilingual communication. It is also a political institution that seeks to create an intercultural public sphere to legitimize a "united in diversity" political structure (EU motto). Is this institutional goal achieved? The purpose of this article is to answer this question. This response will be divided into three phases: definition of an epistemological and methodological framework, definition of the communication strategy deployed by DG Communication between 2004 and 2016 and finally, analysis of the effects of this strategy on the construction of an european intercultural public sphere.

Keywords:

European Union, Public sphere, Intercultural communication, political communication , International communication

« Pour la première fois, en 2014, les pays de l'UE ont dû tenir compte du résultat des élections européennes pour proposer un candidat à la présidence de la Commission. Bien qu'il s'agisse d'une étape importante, ce n'est que la première d'une longue série en vue de rendre l'Union européenne plus démocratique et plus proche de ses citoyens¹ ». Cette citation est extraite du site officiel de l'Union européenne, Europa. Elle est la première phrase de l'onglet « Les priorités de la Commission européenne ». Elle indique très clairement que la démocratie européenne est loin d'être parfaite et montre, en creux, la persistance du diagnostic fait par les responsables européens lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement de Laeken (2001) : l'Union européenne souffre d'un « déficit démocratique ». Comment combler ce déficit démocratique ? Par une politique de communication visant à instaurer un espace public européen, répond la Commission européenne (2006). Le but de ce texte est de décrire cette politique de communication mise en place et d'en mesurer les effets sur la création d'une sphère publique « unie dans la diversité » qui est la devise de l'Union, mais aussi la définition de l'interculturel proposée par C. Camilleri (1994)². Ce texte, de par son objet, s'inscrit donc au carrefour de deux domaines de recherche : la communication internationale (communiquer dans l'UE c'est s'adresser à 500 millions d'habitants vivant dans 28 pays, 27 quand le Brexit sera effectif), et la communication interculturelle puisqu'il s'agit de créer un espace de médiation et d'engagement européen permettant la création d'une interculture commune. Ce texte se développera en trois temps : la définition du cadre épistémologique et méthodologique, la description de la politique de communication de l'UE mise en place, l'étude d'impact de cette politique : a-t-elle permis la création d'un espace public européen ?

I- Cadre épistémologique et méthodologique

Nous allons, dans cette première partie, nous efforcer de comprendre les spécificités des

¹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change_fr

² Plus précisément pour C. Camilleri, l'interculturel, au niveau de l'UE, est une perspective normative qui suppose trois éléments : la reconnaissance de la diversité culturelle, la non hiérarchisation de cette diversité, la création d'une culture commune (Camilléri, 1994).

recherches portant sur la communication européenne (A), avant d'apporter quelques précisions méthodologiques (B).

A) La communication européenne à la croisée de la communication internationale, de la communication interculturelle et de la communication politique

Les recherches en SIC sur la construction européenne sont relativement peu nombreuses³. Sans doute parce qu'elles sont à la croisée de domaines de recherches aux contours flous : la communication internationale, la communication interculturelle et la communication politique. Comme le souligne B. Cabedoche il est, en effet, difficile de cerner ce que recouvre aujourd'hui l'étude de la communication internationale « *Initialement réservé à la désignation du jeu diplomatique entre nations les plus puissantes, puis à l'implication de plus en plus inclusive des organisations internationales pour le développement, le domaine intègre aujourd'hui de multiples acteurs, objets et problématiques, et renvoie à un éclatement d'enjeux que l'on devine fondamentaux, quoi qu'insaisissables* » (Cabedoche, 2016, p. 55). La même difficulté est soulignée, dans sa très belle thèse, par A. Frame qui signale l'écartèlement entre des approches macro sociales et des approches micro sociales d'une part, et la difficile conciliation entre une tradition anglo-saxonne insistant sur l'importance des cultures nationales et une tradition francophone plus tournée vers les dynamiques identitaires, d'autre part (Frame, 2008). Enfin la communication politique, si elle bénéficie de modélisation reconnue par les chercheurs (Wolton 1989, Gertslé, 2008), se voit de plus en plus tiraillée entre les approches normatives regardant du côté de la philosophie politique, des analyses stratégiques tirant vers le marketing politique et des études sur les dispositifs démocratiques participatifs s'inspirant de l'anthropologie. S'inscrivant à la croisée des recherches sur l'interculturel, la communication internationale et la communication politique, les études sur la communication européenne ne peuvent pas s'ancrer sur un socle théorique stable et reconnu. En revanche, revers positif de cette médaille, elles sont un terrain fertile pour approfondir ce qui est une

³ Elles existent cependant, mais généralement couplées à des recherches en science politique. Selon A. Mercier (2005), ces travaux couplant recherches en sic et en science politique portent sur trois domaines : une approche comparatiste montrant les différences culturelles dans le traitement médiatique des problèmes européens (par exemple, Stepińska, 2011), une approche stratégique analysant la politique de communication des institutions (Aldrin, Hubé, Ollivier, Yanniv, 2014), une approche critique étudiant la place (fort ténue) que les médias nationaux accordent à l'information européenne (Kopper, 2007).

des caractéristiques revendiquées des recherches en communication : l'interdisciplinarité. Celle-ci peut être appréhendée de nombreuses façons : de la simple juxtaposition pluridisciplinaire à l'intégration transdisciplinaire (Kleinepeter, 2013). Pour notre part, nous désignons par le terme interdisciplinarité une articulation entre domaines de recherches différents débouchant sur une connaissance commune. Il ne s'agit pas de rassembler des regards différents, mais de croiser ces regards pour créer un cadre d'intelligibilité nouveau. Dans cette perspective, nous avons retenu, dans cet article, trois remarques que A. Mattelart (1999) fait sur les études en communication internationales : la nécessité d'inscrire ces communications dans une histoire⁴, l'intérêt heuristique d'interroger les liens entre culture et communication à une époque où reculent les modèles centralisés de gestion culturelle de l'État providence, le décentrage nécessaire de l'ouverture internationale qui a le mérite de « *désenclaver le sempiternel débat sur le rôle des médias dans nos sociétés démocratiques* » (Mattelart, 1999, p. 8). C'est pourquoi, notre travail commence par une mise en perspective historique de la politique de communication menée depuis 2004, s'interroge sur l'effet (inter)culturel de la politique de communication mise en place et, enfin, montre, grâce au révélateur européen, que l'espace médiatique ne doit pas être confondu avec l'espace public même s'il existe un lien entre les deux. De même, les recherches sur l'interculturel (Aric, 1998 ; Clanet, 1998 ; Camilleri, 1994) et la communication interculturelle (Kim, Gudykunst, 1978 ; Ogay, 2000) nous invitent à développer une approche non essentialiste de la culture. Chaque citoyen européen est à la fois porteur et créateur de cultures (Camilleri, 1994) et doit composer avec des identités multiples. La aussi, la construction européenne est un révélateur du fait que toute communication est interculturelle dans la mesure où nous « *sommes tous des êtres multiculturels* » (Frame, 2013, p. 543). Dès lors, si le problème des cultures nationales, en particuliers des langues nationales, ne peut être minoré, il ne peut pas non plus être l'unique aspect de la communication européenne qui vise aussi à créer une culture politique commune. Enfin, les travaux de communication politique, dans le droit fil des propos tenus par A. Mercier (2017), invite à faire de l'espace public un concept clef de l'analyse communicationnelle. Dans cette perspective, l'analyse

⁴ « *L'oubli de l'histoire est, en effet, un des traits récurrents de la pensée sur la communication* » (Mattelart, 1999, p. 299).

de la politique de communication de l'UE peut se lire comme un lieu permettant de construire une interdisciplinarité féconde entre des traditions de recherche qui, comme le déplorent justement les auteurs de l'appel à communication de ce numéro, s'ignorent trop souvent.

B) Une enquête longitudinale ancrée dans l'épistémologie de la complexité

Après avoir clarifié notre positionnement théorique, il nous faut maintenant apporter quelques précisions d'ordre épistémologique et méthodologique. Première précision, notre étude porte sur la politique de communication des institutions européennes. Elle analyse la stratégie de communication mise en place et les outils utilisés pour le faire. Elle ne porte donc pas sur la communication électorale, mais sur la communication publique. Cette dernière est pleinement une communication politique, dans la mesure où elle se déploie dans l'espace public, en direction de tous les citoyens, et concerne la définition de l'intérêt général. Elle se développe dans le temps long et se distingue alors de la communication électorale qui est une communication courte (pendant la campagne électorale) et partisane (faire gagner Paul plutôt que Jacques). Bien sûr, il n'existe pas de frontière nette entre les deux puisque les personnes élues dans les institutions cherchent souvent à se faire réélire. Néanmoins, il s'agit bien de deux phénomènes différents et notre analyse se centre sur le lien entre institutions et citoyens et non sur les stratégies visant à conquérir ou à préserver le pouvoir. Deuxième précision, cette recherche concerne la communication institutionnelle interne de l'Union européenne (en direction des citoyens des pays membres) et non pas la politique de communication externe de l'Union européenne (en direction des pays n'appartenant pas à l'Union européenne). De plus, nous n'ignorons ni les nombreuses tensions interinstitutionnelles et interétatiques caractérisant le système politique européen ni l'influence forte des groupes de pression sur la définition des politiques européennes (Shotton, 2011). Il n'existe pas une entité abstraite appelée « Union européenne » qui serait un acteur stratégique définissant, rationnellement et en toute indépendance, une politique de communication. C'est donc uniquement par souci d'alléger l'expression que nous proposons de parler de « politique de communication de l'Union

européenne » (ou de « communication publique européenne⁵ ») pour désigner la stratégie de communication mise en œuvre par la Commission européenne. En effet, cette dernière étant en charge de l'exécutif, elle doit aussi mettre en œuvre la politique de communication de l'Union, ce qu'elle fait officiellement à travers la Direction Générale (DG) « Communication ». Par « communication européenne », nous entendons donc, ici, les stratégies et les outils mis en œuvre par la Commission pour s'adresser aux citoyens vivants dans les pays membres de l'Union⁶. Troisième précision, ce compte-rendu de recherche s'inscrit dans le champ des sciences de la communication en utilisant les outils conceptuels de la philosophie politique. Cette recherche s'enracine ainsi dans une conception particulière de la science : l'épistémologie de la complexité (Morin 2004). Cette dernière, contrairement à une tradition bien établie, ne pense pas que le chercheur puisse porter un regard objectif sur le monde. Elle s'éloigne donc d'une démarche positiviste demandant au chercheur de regarder « les faits sociaux comme des choses » pour reprendre l'expression célèbre de Durkheim, mais elle s'écarte également d'une perspective wébérienne demandant au chercheur de suspendre, le temps du recueil des données, tout jugement de valeur. Ni positivisme ni neutralité axiologique donc, mais l'inscription dans un courant des sciences sociales qui, à l'image des auteurs rassemblés dans le livre collectif « Le tournant de la théorie critique » (Frère 2015), vise à réconcilier approche critique et visée émancipatrice. Mais l'épistémologie de la complexité ne se réduit pas à une mise en relation de courants théoriques qui se combattaient, elle dénonce la séparation fictive entre l'homme et le chercheur. Ce dernier est un être social à part entière, incapable de se départir totalement de ses partis pris normatifs hérités de sa socialisation. Dès lors, le chercheur doit s'efforcer, non pas de se détacher de ce qui contribue à la singularité de sa vision sur le monde, mais au contraire d'explicitier ce point de vue singulier. Ceci non pour se complaire dans sa propre subjectivité mais, tout au contraire, afin de faciliter le

⁵ Nous emploierons aussi, pour éviter les répétitions fastidieuses, les termes, à nos yeux synonymes, de « communication politique à l'échelle européenne », « communication des institutions européennes », etc.

⁶ Toutes les principales institutions de l'Union européenne, le Parlement européen en tête, ont un service de communication et développe une stratégie envers le grand public, largement indépendante, même s'il existe une concertation interinstitutionnelle. Nous centrer sur la seule politique de communication de la Commission est donc réducteur. Mais comme cette institution est celle qui est officiellement en charge de la politique de communication de l'UE et celle qui y consacre le plus de moyens (financiers et humains), nous considérons légitime cette réduction et ce d'autant plus, que la taille de l'article nous interdirait de faire un retour historique décrivant les outils et stratégie de communication mis en œuvre par chacune de ses institutions.

jugement critique de ses pairs. Cette réflexivité est d'autant plus nécessaire, signale Habermas, que les acteurs sociaux sont aussi dotés de partis pris normatifs (Habermas, 1997). Dès lors, on ne peut les comprendre, les saisir dans leur spécificité, si on ne s'est pas soi-même saisi dans sa propre singularité. Dans cette perspective, il convient d'exposer ces partis pris normatifs. En l'occurrence, que la démocratie est une autonomie désirable (Castoriadis, 1975) menacée par une vision gestionnaire de la communication, la réduisant à une fabrique du consentement (Chomsky, Herman, 2008). Ce texte s'inscrit alors dans une démarche de sciences sociales publiques (Burravoy, 2013) visant à contribuer à la réflexivité des citoyens européens. Et dernière précision, le texte présenté ici, est un des aspects - repris et enrichi - d'une enquête beaucoup plus vaste entamée en doctorat (1990-1994) sur la politique de communication de l'UE (Dacheux, 2016). Cette enquête, qui rassemble vingt ans de travaux de recherche épars et discontinus, se fait depuis un point de vue singulier (une vision française d'un chercheur critique du marketing et d'un citoyen en désaccord avec la gouvernance actuelle) qui ne prétend pas à l'universalité mais qui, par sa singularité même, a le mérite de dénaturer une vision technocratique qui confond marketing et communication, démocratie et gouvernance. Cette étude critique longitudinale a utilisé divers types d'outils méthodologiques : l'étude régulière de la presse⁷, l'observation participante, l'analyse de sites Internet, des séminaires de recherche, des enquêtes en réception par questionnaires. Les deux premiers outils furent utilisés de manière constante durant ces vingt années de recherche, les deux suivants ont été, peu à peu, abandonnés au profit du dernier.

II – Analyse de la politique de communication de l'UE mise en place depuis 2004

Démarré au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le processus d'unification pacifique des pays européens entre aujourd'hui dans une phase cruciale. Cruciale, puisque si l'Union européenne

⁷ Pour la période considérée, nous avons dépouillé la lettre d'information bi-hebdomadaire « Europeanews » systématiquement de juin 2003 à avril 2005. De plus, durant cette même période, nous avons également analysé tous les articles du journal *Le Monde* qui traitaient de l'Union européenne. Enfin, afin de nous affranchir d'une vision purement française, nous avons utilisé, entre septembre 2004 et janvier 2005, la revue de presse quotidienne de langue anglaise de l'association TIES (Transatlantic Information Exchange System on the Web). De 2006 à 2014, nous avons dépouillé, systématiquement, la lettre mensuelle du Carrefour rural européen de Saint-Étienne. Lecture complétée par l'étude de *L'Europe en France*, le mensuel de la représentation en France de la Commission européenne (janvier 2009-octobre 2010) et le trimestriel européen en langue anglaise *Shift Mag* (2007-2010).

ne parvient pas à trouver très vite des solutions innovantes à la crise qui la secoue, elle sera confrontée à l'hostilité croissante des populations paupérisées qui sont de plus en plus tentées par les discours populistes réclamant sa fin. Le Brexit en est l'illustration la plus parlante. Pour faire face à ces défis, les instances européennes cherchent à mieux communiquer avec les citoyens de l'UE. Or, instaurer une telle communication n'est pas simple : comment s'adresser à des citoyens n'ayant ni la même langue ni la même culture ? Comment susciter des discussions politiques européennes sur des questions européennes quand n'existe pas un média de masse généraliste européen ? Comment, en d'autres termes, développer une communication publique interculturelle ? Nous verrons les problèmes structurels d'une telle communication internationale (A) avant de faire un retour historique sur la manière dont la Commission européenne a cherché à surmonter ces problèmes (B).

A) Les problèmes structurels d'une communication politique interculturelle à l'échelle de l'UE

A l'époque contemporaine marquée par une individualisation croissante de la société, les individus sont des êtres multiculturels (Frame, 2008) radicalement différents les uns des autres. C'est pourquoi, toute communication est, en dernière analyse, une communication interculturelle. Dès lors, d'un point de vue théorique, les problèmes politiques d'une communication à l'échelle d'un État-nation pluriculturel de 60 millions d'habitants et ceux d'une communication à l'échelle d'une Union européenne qui en compte 500 millions sont quasiment identiques : construire un intérêt général commun entre des individus de plus en plus différents. Cependant, si l'on quitte cette fois la théorie pour la réalité empirique, on s'aperçoit que les approches de communication politique et de communication interculturelle doivent, au niveau européen, intégrer une donnée supplémentaire : la communication internationale, puisqu'il s'agit de s'adresser à des personnes vivant dans 28 nations ayant des traditions politiques et culturelles fort différents. Ce qui implique des difficultés structurelles spécifiques liées à cette dimension internationale. Les quatre plus importantes sont :

1 – **Un principe de subsidiarité difficile à mettre en œuvre.** Au vu du principe de subsidiarité, ce

sont les États qui devraient prendre en charge l'information européenne de leurs concitoyens. Or, beaucoup rechignent à le faire. Ils mettent en œuvre des campagnes de sensibilisation donnant plus un point de vue national qu'une vision européenne des enjeux. Surtout, comme le déplore la Commission, ils n'hésitent pas à faire des instances européennes le bouc émissaire de mesures impopulaires qu'ils ont pourtant négociées à Bruxelles !

2 – **Des moyens humains et financiers insuffisants.** Pour mener à bien cette tâche titanesque, le budget et le personnel dont disposent les services d'information et communication des différentes instances sont largement inférieurs à ceux d'une agence de publicité de dimension européenne (moins de 100 millions d'euros par an !).

3 – **L'absence d'un média de masse généraliste européen.** Il existe de nombreux supports médiatiques transnationaux qui ont une audience non négligeable en Europe. Mais ces supports, à l'image de CNN, sont davantage des médias américains de diffusion mondiale que des médias européens proprement dit. Certes, ces derniers existent bel et bien, mais ils sont, le plus souvent, thématiques (MTV Europe, Eurosport, par exemple) et ne concernent donc qu'un segment relativement étroit de la population européenne.

4– **Les problèmes linguistiques.** C'est un truisme qu'il convient de rappeler, l'Union européenne n'a pas une langue officielle, mais vingt-quatre⁸. Cette diversité linguistique complique singulièrement la mise en œuvre d'une politique de communication à l'échelle d'un continent. Même au sein des institutions européennes où les diplomates et fonctionnaires sont pourtant polyglottes, cette pluralité linguistique génère de nombreuses difficultés : incompréhensions, surcoûts, allongements des délais, etc. À l'échelle européenne, le problème linguistique devient presque insoluble puisque moins d'un européen sur deux se déclare capable de participer à une conversation dans une langue autre que la sienne⁹. C'est pourquoi, certaines organisations désirant communiquer à l'échelon européen (entreprises, ONG, réseaux associatifs européens, etc.) adoptent

⁸ Ce nombre est inférieur au nombre de pays membres (28), puisque certains pays partagent la même langue officielle comme l'Allemagne et l'Autriche, par exemple.

⁹ En moyenne 44 % des Européens seraient capables de tenir une conversation dans une langue étrangère. Chiffre masquant de grandes disparités, puisque 98 % des Luxembourgeois contre seulement 27 % des Anglais et 13 % des Hongrois disent pouvoir parler une langue étrangère. Eurobaromètre N°386, 2012.

l'anglais comme langue de travail. Toutefois, ce choix ne permet pas de résoudre toutes les difficultés linguistiques puisque, si l'anglais est couramment parlé dans les pays scandinaves, il est beaucoup moins compris dans les pays du Sud. Au total, seuls 38 % des Européens non-anglophones se disent actuellement capables de maîtriser l'anglais pour participer à une conversation. Ils ne sont plus que 25 % lorsqu'il s'agit d'utiliser l'anglais pour rechercher de l'information dans les médias¹⁰.

Il convient donc, avant de procéder à la description critique de la politique de communication de l'Union européenne, de garder en mémoire les difficultés théoriques et pratiques d'une communication politique à l'échelle d'un continent, mise en œuvre par un système institutionnel inédit dans l'histoire de l'humanité, avec la volonté affichée de préserver les différences culturelles. Un vrai casse-tête ! Non pas un casse-tête chinois – la communication publique dans un pays autoritaire est toujours plus simple que dans un pays démocratique – mais un casse-tête européen, que les institutions n'ont cherché à résoudre que très récemment. En effet, cela fait moins de quinze ans que l'Union européenne s'est dotée officiellement d'une politique de communication.

B) La politique de communication mise en place par l'Union européenne

Les souvenirs douloureux de la guerre et la vision technocratique de la construction européenne portée par Jean Monnet et sa politique des petits pas ont fait que la communication n'a pas été, pendant longtemps, un objectif stratégique des institutions européennes¹¹. Quand il s'est agi, en 1986, date de l'arrivée de Jacques Delors à la tête de la Commission européenne, de quitter la sphère technocratique des négociations économiques pour créer un grand marché impliquant les consommateurs puis une Europe politique concernant tous les citoyens, cette indifférence polie a laissé place à une préoccupation croissante des institutions européennes¹². Cette préoccupation

¹⁰ Eurobaromètre N°386, 2012.

¹¹ Cependant, même si la communication auprès du grand public n'était pas un objectif prioritaire elle faisait, néanmoins, partie des préoccupations des fondateurs de l'Europe. Ainsi, la Haute autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) possédait un service d'information chargé de lutter contre les adversaires de la construction européenne.

¹² En témoignent quatre textes principaux : Clerq (de), W. (1993), « Réflexion sur la politique d'information et de communication de la Communauté européenne, Bruxelles, Commission européenne » ; Oostlander, A. (1993), « Rapport sur la politique d'information de la Communauté », Strasbourg, Parlement européen. ; Parlement européen (1993), « Résolution sur la politique d'information de la Communauté », Strasbourg, *Journal officiel des*

s'incarne dans des textes de portée stratégique concernant la communication et dans des actions concrètes. Il convient cependant de distinguer deux périodes très différentes : le tournant du siècle où la commission Prodi, qui doit préparer des Européens de plus en plus eurosceptiques à l'introduction de l'Euro et à l'élargissement, envisage des réformes profondes de la politique de communication (B1); le second semestre 2004 où la nouvelle Commission Barroso met effectivement en place une nouvelle politique de communication dans un contexte marqué par les records d'abstention aux élections européennes, les conflits diplomatiques entre États membres qui se déchirent à propos de la guerre en Irak et, enfin et peut-être surtout, par le lancement des débats autour de l'adoption d'un nouveau Traité constitutionnel (B2).

B1) 2001-2004 : Premières réflexions stratégiques

La Commission européenne a décidé, au changement de siècle, de se donner les moyens de faire face à ses problèmes de communication. En effet, comme l'explique son président dans un discours au Parlement européen : *« À la base de tout cela, il y a un déficit de communication : si nous voulons rapprocher l'Union européenne de ses citoyens – c'est-à-dire rendre "Bruxelles" moins lointaine, moins étrangère – nous devons expliquer les politiques de l'Union en termes clairs et simples et veiller à ce qu'elles puissent être discutées publiquement¹³ »*. C'est pour atteindre cet objectif que Romano Prodi a réorganisé la direction générale chargée de la communication. La DG X (audiovisuel, communication, culture) et le service du porte-parole ont été supprimés. Ils ont été ré-articulés au sein d'une nouvelle direction générale directement rattachée à R. Prodi, la DG « Presse et Communication », tandis que certaines missions (publication et transparence des débats) ont été confiées à la Commissaire chargée « de l'éducation et de la culture, de l'Office des publications, de l'Europe des citoyens et de la transparence », Viviane Reding. De plus, à la suite du Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) qui avait invité la Commission à étudier la politique d'information de l'Union européenne, la Commission européenne a, en juin 2001, rédigé une

communautés européennes ; Pex, P. (1998), « Rapport sur la politique d'information et de communication dans l'Union européenne », Strasbourg, Parlement européen.

¹³ M. Romano Prodi, Président de la Commission européenne, « Les rapports entre l'Union européenne et ses citoyens : une question de démocratie », Discours devant le Parlement européen, Strasbourg, le 4 septembre 2001, Speech/01/365.

« communication » sur les réformes qu'elle jugeait nécessaires. Cette communication s'intitule « Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne » (Commission européenne 2001b). Cette communication fait état d'un « *malaise parmi les citoyens* ». Le but du nouveau cadre de coopération est de répondre à ce « malaise » en proposant des réformes susceptibles de briser « *le cercle vicieux du désenchantement* » (Commission européenne, 2001b, p. 19). On le voit, les réformes proposées sont d'importance. La réflexion stratégique n'en restera d'ailleurs pas là, puisque deux autres textes portant sur les nouvelles orientations nécessaires de la politique de communication de l'Union vont suivre cette première communication¹⁴. Ainsi, entre 2001 et 2004, la Commission européenne a adopté trois communications relatives à l'information et à la communication qui, selon ses propres termes (Sec (2005) 985 final p. 2), ont permis « *une amélioration stratégique* » mais « *comportaient certaines faiblesses* » comme « *une mise en œuvre inappropriée* ». Autrement dit, des textes sans effets concrets. D'où la détermination de Manuel Barroso qui, en nommant « Première vice-présidente » de la Commission européenne la commissaire chargée de la communication, Margot Wallström, pose, en 2004, un geste politique fort qui entraînera, lui, un certain nombre de réformes concrètes.

B2) 2004-2014 : Les réformes stratégiques mises en œuvre

Le 12 août 2004, Manuel Barroso fixe deux priorités à la nouvelle Commission qui vient d'être difficilement investie par le Parlement européen : la compétitivité économique de l'Union et le rapprochement avec ses citoyens¹⁵. Effectivement, moins d'un an après cette déclaration, en juillet 2005, la Commission européenne a sorti trois textes-clefs (un plan d'action¹⁶,

¹⁴ Communication sur une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne (COM (2002) 350) ; Communication sur la mise en œuvre de la stratégie d'information et de communication de l'Union européenne (COM (2004) 196).

¹⁵ « *Je veux mettre la Commission au poste de pilotage d'une Europe qui profite à ses citoyens. Les gens ont le droit de savoir et de comprendre ce que fait l'UE et pourquoi* », a-t-il insisté. Citation tirée de l'article « Barroso veut rapprocher l'UE des citoyens », publié le 18/08/2004 sur le site du *Nouvel observateur*.

¹⁶ Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe. Sec (2005) 985 final du 20 juillet 2005.

une communication de la Commission¹⁷ et un Livre blanc¹⁸) qui jettent les bases de la nouvelle stratégie de communication de l'Union européenne. Afin de rendre intelligible les réformes diverses et variées inspirées par ces trois textes-clefs nous les avons regroupés dans trois catégories : les problèmes structurels (diversité des langues, absence d'un média de masse généraliste européen, etc.), les problèmes opérationnels (mise en avant de promesses qui ne se réalisent pas, utilisations d'arguments en contradiction avec l'objectif affiché, etc.), les problèmes stratégiques (confusion entre information et culture civique, réduction de la communication politique au marketing, etc.). Cette grille d'analyse explicitée, passons en revue les principales réformes entreprises dont l'importance s'explique par le séisme politique que fut le rejet du Traité constitutionnel par deux pays fondateurs (France, Pays-Bas). Séisme qui a permis à la Commission de mesurer l'importance de la communication dans le processus démocratique : « *Il ne s'agit pas d'un exercice neutre et sans importance, mais d'un élément déterminant du processus politique*¹⁹. »

1 – **Les problèmes structurels.** Il convient, tout d'abord, de noter que cette nouvelle approche se développe dans un contexte où les problèmes structurels s'accroissent : développement de la population, augmentation du nombre de langues officielles, accentuation de l'illisibilité des traités européens, etc. Or, ces problèmes structurels semblent pourtant sensiblement minorés dans le livre blanc de 2006 puisque la question centrale des langues n'est guère évoquée. Par contre, des efforts sont poursuivis dans deux directions : la création d'un espace médiatique européen, la construction d'un espace public européen. Dans le premier domaine, la Commission a renouvelé sa convention de partenariat avec Euronews (6,7 millions de téléspectateurs quotidiens en moyenne), a encouragé un réseau de radios européennes, le réseau Euranet, né en 2008 et qui rassemble seize radios de treize pays s'échangeant des programmes traitant de sujets européens (15 millions d'auditeurs²⁰), a développé une chaîne spécifique sur Youtube (Eutube, 22 500 abonnées) et a, également, financé PressEurop, un site d'informations publiant, en 10 langues, des articles provenant de 200 journaux

¹⁷ Le Plan D comme démocratie, dialogue et débat. COM (2005) 494 final du 13 octobre 2005.

¹⁸ Livre blanc sur une politique de communication européenne. COM (2006) 35 final.

¹⁹ Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe. SEC (2005) 985 final du 20 juillet 2005, p. 1.

²⁰ Ce chiffre et tous ceux de ce paragraphe sont fournis par la DG Communication dans ses rapports annuels.

reflétant la complexité et la diversité des points de vue sur la construction européenne. De même, l'UE a développé, grâce aux technologies numériques, des actions permettant aux journalistes locaux d'accéder aux conférences de presse de la Commission. Enfin, l'UE a misé sur les médias numériques en refondant le portail Europa pour qu'il bénéficie de toutes les fonctionnalités interactives du web 2.0, en basculant les grands centres d'information comme Source d'Europe sur le net²¹ et en cherchant à profiter de l'impact des réseaux sociaux numériques : présence sur *Twitter* (172 000 followers), *Facebook* (230 000 fans), *Google+* (711 000 comptes)²², etc. Dans le second domaine, à la suite du plan D comme démocratie, dialogue, débat élaboré au lendemain du rejet du Traité constitutionnel, l'UE a cherché à créer un espace public européen en multipliant les débats : ouvertures de sites uniquement consacrés à la consultation (Votre point de vue sur l'Europe²³) ou aux débats européens (Débat sur l'avenir de l'Europe²⁴), mise en ligne, pour chaque Commissaire, d'un blog, lancement d'une « Consultation européenne des citoyens », dans tous les pays de l'UE, création d'un site mis gratuitement à disposition des citoyens voulant lancer des Initiatives Citoyennes Européennes (ICE), etc.

2 – Les problèmes opérationnels. Ces changements de direction stratégique s'accompagnent de décisions plus pragmatiques comme la réorganisation des réseaux d'information de l'Union²⁵, la volonté d'instaurer une communication de proximité s'incarnant dans un partenariat avec le Conseil des régions et l'obligation faite aux bénéficiaires des programmes européens d'utiliser le logo de l'UE, la réfutation systématique des erreurs véhiculées par les médias sur le site de la DG « Communication », la réponse aux attaques des gouvernements par le Service du Porte-parole, l'ouverture, dans les capitales européennes, « d'espace public européen » (« European public space »), lieux dédiés à la création de manifestations culturelles et de débats concernant l'UE, etc.

3 – Problèmes stratégiques. La nouvelle approche de la Commission que l'on peut lire dans le

²¹ Ce centre d'information qui était situé dans le quartier de la Défense à Paris est devenu le site « Toute l'Europe ». L'objectif étant de toucher plus de monde pour un coût moindre.

²² Chiffres fournis par les rapports publics de la DG communication en 2015.

²³ <http://ec.europa.eu/yourvoice/index_fr.htm>.

²⁴ <http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index_fr.htm>.

²⁵ Les restructurations ont abouti à la création des « Relais Europe directe » centrés sur le grand public et les « Réseaux entreprises Europe » dédiés aux PME.

Livre blanc de 2006 permet de résoudre les problèmes stratégiques les plus visibles. Tout d'abord, la Commission reconnaît avoir calqué sa communication sur l'agenda politique de l'Union et non sur les préoccupations des citoyens. Surtout, la communication n'est plus uniquement pensée comme un processus marketing permettant de vendre la construction européenne à des consommateurs méfiants mais aussi comme « *un processus à double sens* » (p. 2). Du coup, pour mieux être à l'écoute des citoyens, la Commission demande à ses réseaux réorganisés de faire remonter l'information de terrain, s'engage à mieux analyser les résultats des enquêtes Eurobaromètre et développe des études qualitatives et quantitatives sur les questions posées par les citoyens au service *Europe Directe*. De même, la Commission commence timidement à distinguer information et culture civique²⁶ et note que « *L'éducation civique [...] est déterminante pour permettre aux citoyens d'exercer leurs droits politiques et de participer à la sphère publique* » (p. 7). Par ailleurs, la Commission essaye aussi de se départir de son déterminisme technologique : « *s'il est évident que les technologies de communication sont importantes, les contacts directs restent toutefois déterminants* » (*ibid.*). Enfin, la Commission intègre, en partie, le fait que la communication soit un processus participatif qui engage émetteur et récepteur. En plus des sites de consultation et de débat évoqués plus haut, la Commission européenne a « *conçu et testé un nouvel outil de communication destiné à compléter la gamme d'instruments fondés sur une participation directe de la population. Il s'agit des "dialogues citoyens". Le concept repose sur le modèle des réunions publiques et autres assemblées locales, dans lesquelles les responsables politiques écoutent et échangent avec les citoyens sur les politiques à suivre et les décisions à prendre* » (Commission européenne 2014a, p. 4).

Ces réformes d'ampleur ont-elles été couronnées de succès, ont-elles favorisé l'émergence d'un espace public commun ? C'est ce que nous allons voir maintenant.

²⁶ Faute de culture civique, l'information médiatique ne fait pas sens : multiplier les documents sur les changements de pondération de voix à la majorité qualifiée du Conseil des ministres ne sert à rien si on ne sait pas, au préalable, ce qu'est une majorité qualifiée et quel est le rôle de ce Conseil.

III- ÉMERGENCE D'UN ESPACE PUBLIC EUROPÉEN ?

Voulant remédier à la crise de confiance des citoyens, la Commission européenne s'est efforcée de développer une politique de communication qui vise à combler le déficit démocratique de l'UE en favorisant la naissance d'un espace public européen. Cette politique, fortement inspirée par Habermas à qui il est d'ailleurs fait explicitement référence dans le livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001, a-t-elle eu un impact performatif ? Pour le savoir, nous avons enquêté sur les deux dimensions constitutives de l'espace public : la médiation (A) et l'engagement (B).

A) Un espace européen de médiation ?

L'espace public est un espace de médiation qui remplit trois fonctions principales : il est le lieu de la légitimation politique, le fondement de la communauté politique, la scène d'apparition du politique (Dacheux, 2008). À chacun de ces niveaux, existe-il des traces empiriques d'un espace de médiation européen, large et populaire ? C'est ce que nous allons étudier maintenant.

1 – Existe-t-il des espaces européens de légitimation des institutions européennes ? « *Les citoyens se sentent éloignés de ces décisions, du processus décisionnel et des institutions européennes. Ils éprouvent envers "Bruxelles" un sentiment de désaffection qui reflète en partie leur désillusion à l'égard de la politique en général. L'une des raisons de ce phénomène est le développement insuffisant d'une "sphère publique européenne" permettant au débat européen de se déployer* » souligne le Livre blanc sur la communication (Commission européenne 2006, p. 5), mettant du même coup en lumière l'absence d'un espace public européen au sens habermassien du terme. Pour tenter de remédier à cette carence, les instances européennes entendent développer un « dialogue civil européen », c'est-à-dire, une concertation ouverte aux ONG de manière à ce que les décisions prises ne soient plus perçues comme étant le produit d'un obscur cheminement technocratique unilatéral, mais comme le fruit d'un processus transparent de débats entre les institutions et les représentants de la société civile européenne. En réalité, un tel dialogue existe déjà

depuis plusieurs années. Les enquêtes empiriques menées sur ce dialogue montrent que les instances européennes organisent régulièrement des colloques où des élus et fonctionnaires européens confrontent leurs points de vue avec des chercheurs et des représentants des réseaux associatifs européens. Ces espaces sont bien des espaces délibératifs européens, mais ces espaces sont restreints à une élite et ne sont pas autonomes du pouvoir dans la mesure où ils sont suscités, financés et animés par les instances européennes (Weisbein, 2002).

2 – Les citoyens de l’Union européenne se réclament-ils d’une identité européenne ? La réponse à une telle question est oui. Cependant, comme le signale Céline Belot (2010), elle dépend beaucoup de la manière dont on formule la question : *Un certain nombre de citoyens des États membres s’auto-qualifient d’« Européen ».* [...] *Les résultats des enquêtes quantitatives mettent cependant en évidence que leur nombre varie largement selon la question posée. Ainsi lorsqu’on leur demande à quelle unité géographique ils ont le sentiment d’appartenir avant tout, un très faible nombre d’entre eux citent l’Europe en premier (4 %) ou second choix (12 %). Par contre si on les interroge sur leur attachement à l’Europe, plus de 60 % s’y disent au même moment très ou assez attachés [...].* (Belot 2010, p. 27). Par contre, ce que révèlent bien les études quantitatives type Eurobaromètre, c’est le caractère élitaire de cette auto désignation : [...] *les enquêtes quantitatives offrent un certain nombre d’éléments quant à la distribution du phénomène d’auto-qualification comme « Européen ».* Tous les travaux montrent en effet qu’un haut niveau de mobilisation cognitive (mesuré à travers la fréquence des discussions politiques et l’implication des individus dans ces discussions) et qu’un haut niveau de diplôme favorisent l’identification à l’Europe, les deux effets se renforçant. (Belot, 2010 p. 28). La conclusion que l’on peut tirer des études quantitatives portant sur l’identité européenne est donc double : d’une part, il existe bien des citoyens qui se sentent appartenir à une communauté politique européenne ; d’autre part, ces citoyens sont très largement minoritaires. Il n’existe pas, à l’heure actuelle, un espace symbolique permettant à la majorité des citoyens de l’Union de se sentir membre d’une communauté politique européenne.

3 – Peut-on identifier des espaces européens de mise en visibilité du système politique

européen ? En Janvier 2012, six journaux européens – *Le Monde* (Fr.), *The Guardian* (G-B.), *El Pais* (Esp.), la *Süddeutsche Zeitung* (All.), la *Stampa* (Ita.) et la *Gazeta Wyborcza* (Pol.) – se sont réunis pour proposer un journal quotidien racontant la « politique intérieure » des pays membres (27 à l'époque). Preuve que l'espace médiatique européen est en mouvement, mais preuve aussi, par sa rareté même, qu'il n'est pas encore advenu. Effectivement, depuis 2003, tous les travaux consacrés à la médiatisation de l'information européenne concordent (Utard, 2003 ; Le Torrec et Garcia, 2003 ; Marchetti, 2004 ; Kopper, 2007 ; Stępińska, 2011) : l'information européenne est présente dans la presse nationale et régionale, tandis que se développent des médias transnationaux type Cafébabel ou Eutube consacrés à l'Union européenne. Au premier abord, l'Union européenne semble donc bien être un système politique qui se rend peu à peu visible aux membres de la communauté politique qu'il représente. Toutefois, les médias européens ne touchent qu'un public limité (6,7 millions de personnes par jour pour Euronews pourtant la chaîne d'information internationale la plus regardée en Europe), alors que l'information européenne présentée dans les médias locaux et nationaux est partielle (centrée sur certaines institutions comme le Conseil et le Parlement européen), culturellement auto centrée (marquée par le prisme local et national), partielle (reflétant les prises de position du média) et éclatée (elle varie d'un type de média à l'autre, d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre).

Au terme de cette étude, on peut apporter une conclusion simple et nette : la construction politique de l'Union européenne ne s'appuie pas, aujourd'hui, sur un espace symbolique possédant les trois caractéristiques constitutives d'un espace de médiation²⁷. Parvient-on au même résultat lorsqu'on s'intéresse à la deuxième dimension de l'espace public, celle de l'engagement ?

²⁷ Il convient, toutefois, de garder à l'esprit que la construction politique de l'Europe n'est pas un objet figé, mais un processus dynamique. L'analyse révèle, en effet, que la construction européenne s'accompagne d'une mise en visibilité partielle de son système politique, de la naissance d'un sentiment d'appartenance à la communauté politique européenne et de l'émergence d'espaces de débats européens. D'une certaine façon, ces éléments peuvent être analysés comme constituant la préfiguration d'un espace de médiation européen.

B) Un espace européen d'engagement ?

Il est plus difficile de répondre à cette question car les études scientifiques manquent. Pourtant, si l'on s'intéresse aux deux éléments de l'engagement que nous avons identifié par ailleurs (Dacheux, 2016) : la participation à des dispositifs européens ; la manifestation physique dans des lieux publics, on peut faire à peu près le même type de constat.

1 – Les citoyens participent-ils massivement aux dispositifs institutionnels mis en place par

l'Union ? Tout dépend de ce que l'on entend par « massivement », puisque si les chiffres – fournis par l'Union européenne ce qui en limite la crédibilité – sont quantitativement importants, ils sont sans commune mesure avec la population de l'Union européenne qui, rappelons-le, dépasse les 500 millions d'habitants²⁸. En effet, les chiffres donnés par les bilans de la DG « Communication » donnent 830 000 personnes s'étant adressées, en 2013, aux services Europe direct ; 250 000 visiteurs annuels pour le Parlement européen ; 3,2 millions de personnes ayant participé aux 1 438 événements locaux organisés par les différentes représentations de la Commission dans les 28 pays de l'UE. Ces chiffres sont importants et montrent une certaine efficacité de la politique de communication mise en place par l'UE, même s'ils ne permettent pas de voir les évolutions du public touché (est-ce que les citoyens se déplaçant pour les événements européens changent ou a-t-on affaire, d'une année sur l'autre, au même noyau dur de pro-européens déjà convaincus ?). De même, le succès du dispositif participatif phare instauré par l'Union européenne, l'Initiative citoyenne européenne (ICE) est mis en avant par la Commission européenne : *« il s'agit là du tout premier instrument de démocratie participative au niveau de l'UE. Depuis son lancement en avril 2012, plus de 5 millions de citoyens ont soutenu plus de 20 initiatives différentes »* (Commission européenne 2014b, p.2). Sur ces vingt ICE, deux seulement ont été validées par la Commission européenne (Dufasne, 2017) : « L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise ! » (signée par 1,6 million de citoyens²⁹) et l'ICE « Un de nous » qui portait sur le respect par la recherche de la dignité des embryons humains (signée par 1,7 million de

²⁸ Au premier janvier 2013, la population de l'Union européenne à 28 comptait 505,7 millions d'habitants selon Eurostat. L'organisme officiel de la statistique pour l'UE.

²⁹ Remise officiellement le 20 décembre 2013, audition publique organisée par la Commission et le Parlement le 17 février 2014.

citoyens)³⁰. Effectivement, avoir réussi, malgré la lourdeur financière et administrative d'un tel dispositif, à recueillir cinq millions de signatures est un exploit. Exploit relatif, cependant, car cela ne concerne qu'un pour cent de la population totale. Exploit temporaire, surtout, car le fait que la Commission n'ait pas proposé, suite à ces deux initiatives réussies, de nouvelles législations, risque d'en décourager plus d'un ! D'autant plus que les quelques chiffres que l'on possède sur d'autres dispositifs participatifs mis en place par la Commission sont, eux, très médiocres. On peut même parler d'échec cuisant pour les consultations publiques européennes lancées par l'UE. Par exemple, la consultation publique sur la citoyenneté européenne organisée, en ligne, par la Commission européenne du 9 mai au 27 septembre 2012, n'a intéressé, selon les dires mêmes de la Commissaire en charge de cette consultation, Viviane Reding, que 11 598 personnes. Tous ces chiffres indiquent donc l'existence de très nombreux citoyens qui s'engagent dans les dispositifs communicationnels et politiques mis en place par l'Union, mais il ne s'agit là que d'une minorité active, bien loin de regrouper ne serait-ce que 5 % de la population de l'UE.

2 – Les citoyens européens s'engagent-ils dans des lieux publics européens ? Il n'y a pas de démocratie sans une société civile qui puisse faire entendre sa voix dans l'espace public rappelle Habermas (2006). Or, s'il existe de très nombreux *think tank* européens (Notre Europe, Fondation Schuman, Confrontations Europe, etc.) composés de militants professionnels proches des institutions et pourtant prétendant incarner la société civile européenne, les mouvements de citoyens auto-organisés capables d'agir à l'échelle de l'UE sont, en revanche, encore peu nombreux. En effet, organiser des grèves à l'échelle de tous les pays de l'Union ou faire converger des manifestations de toute l'Europe à Bruxelles, demande des capacités logistiques et des ressources financières que peu de mouvements sociaux possèdent. Des tentatives comme la grève générale du 14 novembre 2009 ne sont guère nombreuses et rencontrent, suivant le pays, des succès très inégaux. Bien entendu, comme en février 2003, on peut voir un appel international (celui lancé contre la guerre en Irak) mobiliser de très nombreux citoyens : 2 millions en Espagne, 3 millions en Italie, 500 000 en Allemagne. La paix est dans les gènes de la construction européenne et les

³⁰ Remise officiellement le 28 février 2014, audition publique organisée par la Commission et le Parlement le 10 avril 2014.

citoyens de l'Union sont descendus en masse dans les rues pour la défendre. Sans forcément être entendus de leurs gouvernements, d'ailleurs. Mais cette formidable mobilisation reste, pour l'instant, un phénomène isolé. Elle ne s'est pas – pas encore ? – reproduite ni au moment du coup de force institutionnel que représente l'adoption du Traité de Lisbonne ni au plus fort de la crise économique née en 2008. Faut-il donc conclure à l'absence d'engagement européen des citoyens ? Oui, si l'on considère la faiblesse quantitative des mouvements protestataires de dimension européenne, bien que, depuis la crise de 2008, de nombreux mouvements contre l'orientation libérale actuelle de l'UE et, surtout, contre la construction européenne elle-même se multiplient. Oui encore, si l'on s'intéresse au service volontaire européen³¹ qui, entre 2007 et 2013, n'a mobilisé que 41 000 personnes³². Par contre, si l'on s'intéresse à l'engagement associatif pro européen la réponse est plus contrastée. En effet, aujourd'hui, l'ensemble des secteurs associatifs (en tout cas ceux s'intéressant à l'intérêt général) se sont désormais constitués en réseaux européens (Weisben 1998) et ont même mis en place des outils comme le « Forum permanent de la société civile européenne³³ » qui sont des instruments de lobbying politique et des espaces civils d'auto organisation où l'on tente d'instaurer un débat européen sur des questions européennes. Ces associations européennes constituent donc bien des espaces d'engagement où l'on éprouve physiquement la citoyenneté européenne. Mais ces engagements européens sont, dans les faits, réservés à une élite associative, celle des permanents s'occupant, au sein des têtes de réseaux, des relations internationales. Ces réseaux civiques européens sont donc bien le vecteur d'un engagement européen, mais cet engagement est limité à un nombre très réduit de militants associatifs : la plupart des bénévoles des associations locales ne savent même pas qu'ils font partie (du fait de l'adhésion de leur fédération nationale) de réseaux civiques européens. Au total, l'action de la société civile européenne est assez faible mais très clivée. Il y a, effectivement, une différence

³¹ Le SVE encourage la mobilité des jeunes de 18 à 30 ans. Il leur permet de se mettre au service d'un projet d'intérêt général (environnement, animation, culture) durant 2 à 12 mois. Le volontaire bénéficie d'une prise en charge totale sur place et d'une indemnité selon les pays.

³² En 2012, selon le bilan officiel de l'agence française du programme européen « La jeunesse en action », 459 jeunes Français sont partis faire leur service volontaire dans un autre pays de l'UE, tandis que 317 Européens sont venus en France.

³³ Sans aucun doute, l'organe de la société civile européenne le plus important puisqu'il regroupe la confédération européenne des syndicats, des ONG comme Amnesty International et des associations européennes comme le Mouvement européen ou les fédéralistes européens.

marquée entre les associations pro européennes cherchant à s'immiscer dans le jeu institutionnel (au travers des consultations, des ICE ou du lobbying) et les mouvements populistes s'opposant aux politiques menées par l'exécutif européen. Les premières créent une amorce d'espace civique européen peu autonome vis à vis des institutions, les seconds constituent un embryon d'espace civique oppositionnel autonome (Chambru 2017). Les deux ne permettent pas, pour l'instant, de construire un espace d'engagement interculturel européen. Il n'existe donc pas une société civile européenne s'engageant massivement dans les espaces publics de l'Union, même si c'est dans ce domaine que la construction d'un espace public européen a le plus avancé.

Au total, si les deux dimensions constitutives de l'espace public européen (la médiation et l'engagement) ne sont pas absentes – il existe bel et bien un « espace public européen en construction³⁴ » - elles ne sont pas, à l'heure actuelle, suffisamment fortes pour constituer un espace public européen large et populaire. La politique de communication de l'Union européenne est, donc dans cette perspective, sans effets performatifs majeurs.

Conclusion

Au terme de cette étude longitudinale de la communication européenne, on s'aperçoit, sans surprise, qu'il ne suffit pas de mettre en œuvre une stratégie de communication cohérente et de multiplier les outils de communication pour que se développe un espace public large et populaire. Jamais, dans l'histoire de l'humanité, le lien technique n'a engendré le lien politique (Dodier, 1997). Comme le disait déjà Dominique Wolton, en 1993, un espace public européen ne se décrète pas d'en haut, ce que confirme les travaux historiques les plus récents (Doria, Raullet, 2017). Plus intéressant, cette étude montre tout l'intérêt heuristique de croiser communication internationale et communication interculturelle. Il est, en effet, impossible d'analyser correctement la politique de communication que la Commission met en œuvre à l'adresse des habitants des 28 pays membres (bientôt 27) sans tenir compte du but politique (l'unité dans la diversité) et de la contrainte normative (respecter les différences culturelles) que la construction européenne impose à la DG

³⁴ Allusion à l'ouvrage collectif portant ce titre (Franck, Kaeble, Levy, 2010).

Communication. Ce que permet de comprendre cette étude sur la communication européenne, c'est peut-être que ce croisement entre communication interculturelle et communication internationale nécessite de valoriser la dimension politique. La focalisation actuelle sur les enjeux techniques de la communication internationale (Cabedoche, 2017 ; Agobli, 2015) et la surdétermination de la variable culture dans la compréhension de la communication interculturelle (Ogay, 2000 ; Frame 2008) empêche de saisir les enjeux stratégiques, idéologiques et utopiques à l'œuvre dans la communication trans-frontière contemporaine. La meilleure manière de croiser communication internationale et communication interculturelle est peut-être de les unir à la communication politique.

Références bibliographiques

Agobli C. (2015). La communication internationale : état des lieux et perspectives de recherche pour le XXI^e siècle. *Communiquer* (15), 65-84.

Aldrin P., Hubé N., Ollivier-Yaniv C., Utard, J.M., (dir), (2014), *Les Médiations de l'Europe politique*, Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.

ARIC (1998), Les concepts de l'interculturel, *Bulletin de l'ARIC*, N°30.

Belot, C. (2010), Le tournant identitaire des études consacrées aux attitudes à l'égard de l'Europe. *Politique européenne*, (30).

Bessières, D. (2009). La définition de la communication publique : des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes. *Communication et organisation*, (35), 14-28.

Burawoy, M., (2013), La sociologie publique face au marché in I. Hillenkamp, J.L. Laville, *Socioéconomie et démocratie. L'actualité de Karl Polanyi*. Toulouse : Erès.

Camilléri, C. (1994). "A quelle condition peut-on parler d'une culture européenne ? ", *Intercultures*, (25/26).

Castoriadis, C. (1975). *L'institution imaginaire de la société*. Paris, France : Seuil.

Clanet, C. (1998). *L'interculturel*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail.

Cabedoche, B. (2016). Communication Internationale et enjeux scientifiques : un état de la recherche à la naissance des sciences de l'information - communication en France. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, N° 17/2 (55-82), mis en ligne le 3 octobre.

Camburu M. (2017), La protestation antinucléaire autour de Superphénix. Une analyse des dynamiques d'un espace public oppositionnel transnational, in Doria C., Raullet G., (dir.), *L'espace*

public européen en question : histoire et méthodologie, Bern : Peter Lang.

Chomsky, N., Herman, E. (2008), *La fabrication du consentement*. Paris : Agone.

COMMISSION EUROPÉENNE (2014 a), *Les dialogues citoyens, contribution à l'avènement d'un espace public européen*, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

COMMISSION EUROPÉENNE (2014 b), *Communication de la commission sur l'initiative citoyenne européenne "L'eau et l'assainissement sont un droit humain ! L'eau est un bien public, pas une marchandise !"*, Bruxelles, COM(2014) 177 final.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006), *Livre blanc sur une politique de communication européenne*. COM (2006) 35 final.

COMMISSION EUROPÉENNE (2005 a), *Le Plan D comme démocratie, dialogue et débat*. COM (2005) 494 final du 13 octobre 2005.

COMMISSION EUROPÉENNE (2005 b), *Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe*. Sec (2005) 985 final du 20 juillet 2005.

COMMISSION EUROPÉENNE (2004), *Communication sur la mise en œuvre de la stratégie d'information et de communication de l'Union européenne* (COM (2004) 196).

COMMISSION EUROPÉENNE (2002), *Une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne*. (Com(2002)350 final).

COMMISSION EUROPÉENNE (2001a), *Livre blanc sur la gouvernance européenne*. Bruxelles : Commission européenne (Com (2001) 428 final).

COMMISSION EUROPÉENNE (2001b), *Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne*. Bruxelles : Commission européenne (Com (2001) 354 final).

Dacheux, É. (2016). *Sans les citoyens l'Europe n'est rien*. Paris : L'Harmattan.

Dacheux É. (2008), *L'espace public*. Paris : Cnrs éditions.

Doria C., Raulet G., (dir.), (2017), *L'espace public européen en question : histoire et méthodologie*, Bern : Peter Lang.

Dufasne M. (2017), *La participation composite. Extensions et déclinaisons de la participation citoyenne vues au travers des pratiques de l'Initiative Citoyenne Européenne*, Thèse en SIC, Université Saint-Louis, Bruxelles.

Frere, B. (dir.) (2015), *Le tournant de la théorie critique*. Paris : Desclée De Brouwer.

Fossum, J.E., Schlesinger, P. (dir.) (2008), *The European Union and The Public Sphere : A Communicative Space in the Making ?*. London : Routledge.

- Frame A. (2008). *Repenser l'interculturel en communication*. Thèse en SIC, Dijon.
- Frank R., Kaebler H., Lévy M-F., (Dir.), (2010), *Un espace public européen en construction. Des années 1950 à nos jours*. Bern : Peter Lang.
- Gerstle, J. (2008). *La communication politique*. Paris, France : Armand Colin.
- Habermas, J. (2006), Political Communication in Media Society. Dresden, *ICA Annual Convention*.
- Habermas, J. (2000), *Après l'état nation*. Paris : Fayard.
- Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie*. Paris, France : Gallimard.
- Hermès (2017). *Les incommunications européennes*, Paris : Cnrs éditions.
- Kleinepeter (2013) Taxinomie critique de l'interdisciplinarité. *Hermès*, (67), 123-129
- Kim, Y.Y., Gudykunst, W.B. (eds.) (1978), *Theories in Intercultural Communication*. London : Sage.
- Kopper, G.G. (2007), Les médias et l'Union européenne : le prisme national perdure. *Horizons stratégiques*, (6).
- Letorrec, V., Garcia, G., (2003), *L'Union européenne et les médias*. Paris : L'harmattan.
- Malherbe, M. (2011), "Bilan en demi-teinte de la stratégie de communication de l'UE dans les médias sociaux", texte mis en ligne le 1/09/2011 sur <http://www.lacomeuropeenne.fr>, consulté le 31/07/2014.
- Marchetti, D. (dir), (2004), *En quête d'Europe : médias européens et médiatisation de l'Europe*, Rennes : PUR.
- Mattelart A. (1999), *La communication monde*. Paris : La découverte.
- Mercier A. (dir.) (2017). *La communication politique*, Paris : Cnrs éditions.
- Mercier, A. (2005), « Dominique Marchetti, dir., *En quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*. Guillaume Garcia, Virginie Le Torrec, dirs, *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne* », *Questions de communication*, (8), 485-487.
- Mercier, A. (dir.) (2003), *Vers un Espace public européen ? Recherches sur l'Europe en construction*. Paris : L'harmattan.
- Morin, E. (2004). *Ethique*. Paris : Seuil.
- Ogay T. (2000). *De la compétence à la dynamique interculturelle*. Berne : Peter Lang.

Ollivier-Yaniv, C. et Utard, J. M. (2014). Pour un modèle intégratif de la communication dans l'action politique et publique. Dans P. Aldrin, N. Hubé, C. Ollivier-Yaniv et J. M. Utard (dir.), *Les mondes de la communications publiques* (p. 11-19). Rennes : Presses universitaires Rennes.

Orazi, G. (2012), L'initiative citoyenne européenne (ICE), un outil de démocratie participative ?, *Nouvelle Europe* [en ligne], Lundi 22 octobre 2012, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1557>, consulté le 23 juillet 2014.

Shotton P. (2011), *Lobbyistes et décideurs européens*. Thèse en science de l'information et de la communication, Université Nancy II.

Stępińska, A. (ed.), (2011), *News in Europe, Europe on News*, Berlin, Logos Verlag.

Tassin, E. (1992), Espace commun ou espace public?, *Hermès*, (10).

Utard, J.M., Ringoot, R. (2003), Les élections dans la presse quotidienne régionale in E. Dacheux dir., *L'Europe qui se construit, réflexions sur l'espace public européen*, St Étienne, Presses universitaires de St Étienne.

Wolton D. (1993), *La dernière utopie*. Paris : Flammarion.

Wolton, D. (1989). La communication politique, construction d'un modèle. *Hermès*, (4), 27-42.