

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

Communiquer l'Europe

Conception, stratégies et organisation de la
politique de communication de la
Commission européenne

Mémoire présenté par
M. LEHMANN, Bodo

Sous la direction de :
M. Jean-Emmanuel PAILLON
Délégué adjoint à l'information et à la communication
Ministère de la Santé et des Solidarités

Introduction : Les Européens connaissent mal les politiques communautaires et le fonctionnement des institutions, ce qui risque de déstabiliser la construction européenne. Le rôle des médias est crucial afin de changer la donne. 6

- A\ *Les relations entre les Européens et la construction européenne ainsi que ses institutions sont caractérisées par la méconnaissance, le désintérêt voire un certain scepticisme. 6*
- B\ *Différentes approches théoriques explicitent les possibles conséquences de ce fossé entre citoyens et institutions communautaires et soulignent le rôle clé qui revient aux médias afin de réduire l'écart entre l'administration européenne et ses administrés. 8*
1. La théorie des systèmes sociaux souligne les risques d'une telle distance et assigne une responsabilité particulière aux médias dans le processus de transmission d'informations en direction des citoyens européens. 8
 - a) La fonction d'intégration des médias 10
 - b) Les fonctions politiques des médias : création d'un espace public et socialisation politique 10
 2. La position clé des médias est encore renforcée par la « théorie de l'hierarchie des priorités » 11
- C\ *Puisque la pérennité de la construction européenne dépend d'une communication claire et compréhensible en direction des citoyens européens, la politique de communication de la Commission européenne revêt une importance particulière. 13*

I. Différentes théories permettent de décrire le défi que la Commission européenne devra relever et formulent des préconisations quant au chemin à suivre. 15

- A\ *Une première approche théorique peut laisser penser que la réussite de la politique de communication de la Commission européenne dépend exclusivement de la bonne volonté des journalistes. 15*
1. Les journalistes comme « gardiens d'écluse » dans un flux continu d'informations... 15
 2. ... dont les critères de sélection suivent une logique fonctionnelle et centrée sur les médias. 16
 - a) Faciliter le travail rédactionnel des journalistes 16
 - b) Sélectionner des nouvelles qui garantissent une audience maximale 17
- B\ *Toutefois, la lecture des théories suggère qu'une politique de communication qui connaît ses responsabilités et qui se sert des connaissances sur le fonctionnement des médias peut réussir à influencer l'agenda médiatique dans un sens voulu. 20*
1. Une organisation de la communication qui désigne clairement ses fonctions ainsi que ses domaines d'action est la condition sine qua non pour toute politique de relations publiques efficace. 21
 - a) Quatre fonctions fondamentales de toute politique de relations publiques 21
 - b) Six domaines d'action pour remplir ces fonctions 21
 2. Se servir des connaissances sur le fonctionnement des médias afin d'influencer leur agenda. 22
 - a) Reprendre les critères de sélection des journalistes et s'en servir pour faire passer le message 23
 - b) Se servir des « dirigeants d'opinion » du paysage médiatique 24
- C\ *Communiquer dans 27 Etats membres : la politique de communication entre standardisation et différenciation. 25*
1. La culture de communication orientée vers les médias 26
 2. La culture de communication orientée vers les relations publiques 26
 3. La culture de communication politico-partisane 27
 4. La culture de communication politico-stratégique 27

II. Face à une situation jugée insatisfaisante, la Commission européenne a redéfini les fondamentaux de sa politique de communication et se dote d'une structure et d'outils nouveaux destinés à relever le défi. 30

A) Partant d'un bilan autocritique, la Commission refonde les principes de sa politique de communication et lui assigne de nouveaux objectifs stratégiques. 30

1. Sur la base d'un bilan critique de ses activités de communication, la Commission semble se rapprocher d'une analyse comparable à celle de la théorie des systèmes sociaux. 30

2. La nouvelle philosophie et les objectifs stratégiques redéfinis de la politique de communication de la Commission européenne placent les citoyens européens au centre de tous les efforts. 31

B) Deux axes stratégiques de développement ont été retenus par la Commission afin de rendre opérationnels la philosophie et les objectifs stratégiques nouvellement définis. 33

1. Soutenir les débats nationaux afin de faire sortir les questions européennes du microcosme bruxellois. 33

a) Une approche commune mise en œuvre dans les Etats membres 33

b) S'adresser aux échelons national, régional et local 34

2. Prendre des initiatives au niveau communautaire pour mener une politique de communication adaptée aux attentes des citoyens. 35

a) Favoriser un débat public plus vaste 35

b) Promouvoir la participation des citoyens au processus démocratique 36

C) La nouvelle approche aux relations publiques est réalisée dans un cadre opérationnel clairement défini. 38

1. La communication est directement attachée au plus haut niveau politique de la Commission, ce qui souligne l'importance particulière de cette fonction. 38

2. L'organisation de la Direction générale Communication 39

a) Au cœur du dispositif : le Service du porte-parole 39

b) La direction A – Stratégie 41

c) La direction B – Représentations et réseaux 42

d) La direction C – Outils de communication 43

D) Communiquer à deux publics différents – journalistes-spécialistes et citoyens 45

1. Le Service du porte-parole communique à l'attention de journalistes-spécialistes... 46

2. ... tandis que les citoyens européens sont au centre de l'attention des autres Directions de la Direction générale Communication. 47

III. Grâce à une prise de conscience politique de l'importance d'une bonne communication qui a permis de lui assigner des objectifs clairs et grâce à des responsabilités bien définies, la Commission européenne réussit sa politique de communication à l'égard des journalistes et des citoyens. 48

A) Le rattachement direct de la politique de communication au plus haut niveau politique de la Commission européenne ainsi que la définition, par ce dernier, des principes et des objectifs stratégiques claires constitue désormais un atout décisif pour la définition d'une politique de communication cohérente. 48

1. La forte prise de conscience de l'importance de la communication par le niveau politique est décisive car elle permet aujourd'hui une programmation en parallèle des processus de législation et de communication. 49

2. Une politique de communication plus lisible car construite autour d'une philosophie plus claire car limitée sur quelques objectifs stratégiques. 50

3. Les quatre fonctions fondamentales assignées par la théorie à toute politique de relations publiques se retrouvent dans le mandat et les missions assignés à la Direction générale Communication. 51

<i>B\ La désignation claire des responsabilités au sein de la Direction générale Communication est un atout qui permet de garantir la spécialisation des acteurs tout en assurant la cohérence et l'unité des messages envoyés au grand public.</i>	52
1. Une organisation intelligible qui constitue une traduction fidèle de l'approche théorique dans la réalité administrative.	52
2. Afin de garantir la cohérence dans les prises de parole malgré la spécialisation organisationnelle poussée, un système de coordination a été instaurée.	53
<i>C\ Afin de communiquer le plus efficacement possible avec les journalistes, la politique de communication de la Commission européenne suit ainsi plusieurs recommandations données par la théorie.</i>	54
1. Souligner les caractéristiques des nouvelles intéressant les journalistes lorsqu'elles existent sans pour autant dénaturer le message.	55
2. La Commission se sert de ses connaissances sur le fonctionnement des médias afin d'influencer leur ordre de priorités	56
a) La théorie du « management des nouvelles »	57
b) La théorie sur les « dirigeants d'opinion »	57
c) Illustrer les messages afin de faciliter leur diffusion	57
d) Répondre aux exigences de qualité des journalistes	58
<i>D\ Dans ses contacts avec les citoyens, la Commission s'efforce de différencier ses approches communicationnelles, tout en veillant à garder l'unité du message pour ne pas nuire sa crédibilité.</i>	59
1. Adapter les messages à la situation vécue par les citoyens dans les Etats membres sans pour autant envoyer des messages différents : la Commission entre standardisation et différenciation de sa communication.	59
2. La volonté d'entrer dans un dialogue plus direct avec les citoyens peut affaiblir la tendance préjudiciable des gouvernements nationaux à utiliser la Commission comme bouc émissaire.	60
Conclusion : Si la politique de communication de la Commission européenne réunit toutes les conditions pour réussir, sa tâche reste difficile et son fonctionnement peut être amélioré.	62
Sources	66
1. <i>Entretiens</i>	66
2. <i>Bibliographie</i>	66
Introduction	66
Première partie	67
Deuxième partie	67
Troisième partie	68
Conclusion	68
ANNEXES	69

*« On trouvera que la force étant toujours du côté des gouvernés,
les gouvernants n'ont rien pour se soutenir que l'opinion.
C'est sur l'opinion seule que le gouvernement est fondé. »*
David Hume, Essais et traités

*« Les hommes politiques et les institutions doivent gagner
la confiance des Européens par de bonnes politiques et
par une bonne communication sur ces politiques. »*
Commission européenne

Introduction : Les Européens connaissent mal les politiques communautaires et le fonctionnement des institutions, ce qui risque de déstabiliser la construction européenne. Le rôle des médias est crucial afin de changer la donne.

En guise d'introduction, il convient de démontrer l'utilité de l'objet choisi pour ce mémoire, à savoir la politique de communication de la Commission européenne. Cette démonstration s'attache donc à répondre à la question pourquoi et dans quelle mesure il peut être intéressant pour la Commission d'avoir une politique de communication performante.

Afin de répondre à cette question, il est utile de rappeler que, même après 50 ans de construction européenne, celle-ci passe très largement inaperçue du grand public (A), une situation qui risque de remettre en question la pérennité de la construction européenne (B). L'apport des médias étant jugé crucial afin de changer cette situation (C), une analyse de la politique de communication semble s'imposer.

A\ Les relations entre les Européens et la construction européenne ainsi que ses institutions sont caractérisées par la méconnaissance, le désintérêt voire un certain scepticisme.

Les relations entre les citoyens de l'Union européenne (UE) et la construction européenne ainsi que ses institutions sont marquées par une relative méconnaissance de ses mécanismes de fonctionnement et par une distance élevée entre les citoyens et les institutions voire d'un scepticisme des premiers à l'égard des seconds.¹

En règle générale, l'on peut constater « une connaissance médiocre et floue des domaines d'action de l'Union »² : si les citoyens qui savent que l'UE agit dans un domaine donné sont nombreux, ils sont très rares à avoir une vision globale et complète de l'action de l'UE. Ce constat d'absence de connaissances précises se confirme lorsqu'on les interroge sur le fonctionnement de l'UE, de ses institutions et leur rôle. Ces connaissances sont faibles :

« La seule institution (à peu près) clairement identifiée est le Parlement européen : non pas qu'on en sache beaucoup sur lui en réalité, mais son nom suggère une identité et un rôle comparables à ceux d'une assemblée parlementaire nationale ».

¹ Etude Eurobaromètre : « Les citoyens européens et l'avenir de l'Europe. Etude qualitative dans les 25 Etats membres ». Bruxelles, mai 2006, Commission européenne, Direction générale Communication.

² Idem, page 10.

« La Commission est parfois (pas toujours) connue de nom, mais ce qu'elle est et ce qu'elle fait reste nébuleux – qu'il s'agisse du mode de nomination des Commissaires, de son rôle institutionnel, de ses relations avec les autres institutions ou de son fonctionnement. »

« Le Conseil est quasi-inconnu en tant qu'institution. »³

Pour illustrer cette ignorance, on peut citer les réponses données à deux questions. Ainsi, en printemps 2006, un tiers (30 %) des sondés ne connaissait pas le nombre correct d'Etats membres de l'Union européenne ; un tiers également (33 %) ne savait pas que les députés européens étaient élus directement par les citoyens européens.⁴

Cette ignorance sur le paysage institutionnel peut expliquer en partie un certain désintérêt des Européens à l'égard de la construction européenne, ses institutions et ses politiques. Ainsi, 34 % des citoyens européens ont aujourd'hui une image neutre de l'UE.⁵ Ce constat est confirmé par le fait que les Européens sont moins passionnés par les politiques européennes que par les politiques nationales : si 22 % des Européens discutent fréquemment de sujets de politique nationale, ils ne sont que 11 % à discuter fréquemment des sujets de politique européenne.⁶ 35 % des Européens se désintéressent des questions de politique nationale ; un chiffre qui monte à 52 % lorsqu'il s'agit de politiques communautaires.⁷

Un autre indicateur de la distance qui existe entre les Européens et la « sphère communautaire » est l'évolution du taux de participation aux élections au Parlement européen qui est en baisse permanente depuis les premières élections en 1979 : s'il s'élevait encore à 63 % en 1979, il n'était plus que de 45,5 % en 2002.⁸

L'ignorance constatée nourrit également un certain scepticisme des citoyens à l'égard de l'UE : cette dernière n'évoque une image positive qu'auprès de 46 % des sondés, en baisse de 4 points par rapport à un sondage précédent.⁹ Le soutien des Européens à l'appartenance à l'UE a également baissé ces dernières années : 53 % des sondés considèrent que l'appartenance de leur

³ Idem, page 12.

⁴ Sondage Eurobaromètre : « Le futur de l'Europe ». Bruxelles, mai 2006, Commission européenne, Direction générale Communication, pages 142-143.

⁵ Sondage Eurobaromètre : « Eurobaromètre 66. L'opinion publique dans l'Union européenne ». Bruxelles, décembre 2006, Commission européenne, Direction générale Communication, page 12.

⁶ Sondage Eurobaromètre : « Le futur de l'Europe », pages 80-81.

⁷ Idem, pages 147-148.

⁸ Costa, Olivier : « Les élections européennes de juin 2004. Perspectives européennes et françaises » - article disponible sur http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/37_565-580.pdf.

⁹ Sondage Eurobaromètre : « Eurobaromètre 66. L'opinion publique dans l'Union européenne », page 12.

pays à l'UE est une « bonne chose ». ¹⁰ Dans un autre sondage, 43 % des citoyens européens jugent l'UE « inefficace », pensant à 37 % que « très peu de choses » voire « rien » n'a été accompli dans le domaine de l'unification économique de l'Europe. ¹¹

Ce scepticisme se reflète dans les relations entre les citoyens et les institutions communautaires : si 52 % des sondés font « plutôt confiance » au Parlement européen, ils sont un tiers (32 %) à lui faire « plutôt pas confiance ». ¹² La situation est encore plus difficile pour la Commission européenne, à laquelle seulement 48 % des citoyens européens font confiance, contre 31 % qui sont de l'avis opposé. ¹³

B\ Différentes approches théoriques explicitent les possibles conséquences de ce fossé entre citoyens et institutions communautaires et soulignent le rôle clé qui revient aux médias afin de réduire l'écart entre l'administration européenne et ses administrés.

La « théorie des systèmes sociaux » montre les risques de cette distance accrue entre les citoyens et les institutions communautaires et propose de concentrer les efforts sur l'amélioration de la communication (1), une proposition que l'on peut également avancer sur la base de la « théorie de la hiérarchie des priorités » (2).

1. La théorie des systèmes sociaux souligne les risques d'une telle distance et assigne une responsabilité particulière aux médias dans le processus de transmission d'informations en direction des citoyens européens.

Une situation dans laquelle les citoyens ne savent que peu de choses sur les institutions qui les gouvernent ainsi que sur leur fonctionnement, et qui est caractérisée par un désintérêt citoyen neutre pour le mieux, une attitude sceptique voire hostile pour le pire, ne peut être soutenable à long terme. Ceci est particulièrement vrai dans une démocratie, où les institutions ne peuvent exister que si elles sont démocratiquement légitimées, c'est-à-dire que si elles profitent d'un soutien populaire durable. Or, ce n'est qu'en connaissant le fonctionnement de l'Union européenne et de ses politiques que les citoyens peuvent remplir le rôle qui est le leur dans un système démocratique, c'est-à-dire apporter leur soutien, mais aussi leurs critiques aux institutions communautaires.

Une information transparente et cohérente des Européens sur la construction européenne, ses institutions et ses politiques est donc primordiale pour garantir le soutien populaire nécessaire. A

¹⁰ Idem, page 6. La question posée aux sondés était : « D'une façon générale, pensez-vous que le fait pour votre pays de faire partie de l'UE est... une bonne chose/ une mauvaise chose/ une chose ni bonne, ni mauvaise ».

¹¹ Sondage Eurobaromètre : « Le futur de l'Europe », pages 100-101.

¹² Sondage Eurobaromètre : « Eurobaromètre 66. L'opinion publique dans l'Union européenne », page 17.

¹³ Idem, page 14.

cet égard, le rôle des médias de masse et des relations que les institutions européennes entretiennent avec ces derniers semble particulièrement important dans la mesure où les médias assurent plusieurs fonctions essentielles pour l'existence durable de la société européenne.

La théorie des systèmes sociaux permet d'éclairer cette position essentielle des médias et, par ricochet, de la politique de communication, dans la mesure où cette théorie démontre les liens fonctionnels qui existent entre différents sous-systèmes d'un système social donné.¹⁴

L'image sur lequel se fonde cette théorie est celle d'un organisme biologique dont les cellules se trouvent dans une interdépendance réciproque et apportent des fonctions essentielles pour la survie de l'organisme ou du système global. L'objectif du système (ou de l'organisme) et de ses sous-systèmes (ou cellules) est d'assurer durablement son existence.¹⁵

La théorie des systèmes sociaux analyse la société comme un ensemble de systèmes et de sous-systèmes où les interactions entre ses membres sont destinées à assurer le maintien du système social global. Ceci suppose que l'ensemble des sous-systèmes d'un système social donné remplissent les fonctions qui leur ont été assignées. Lorsque un sous-système ne remplit pas sa fonction, la stabilité voire la pérennité de tout le système est remis en cause. A cet égard, la communication joue un rôle déterminant :

*« Des systèmes sociaux ne peuvent être créés et maintenus que si les personnes qui y participent [...] sont liées entre elles par la communication. [...] Chaque fonction [rendue par un sous-système] doit être accompagnée par des communications directes ou indirectes. »*¹⁶

Ce n'est donc qu'en communiquant que les acteurs d'un sous-système peuvent faire comprendre leurs actes aux acteurs des autres sous-systèmes.

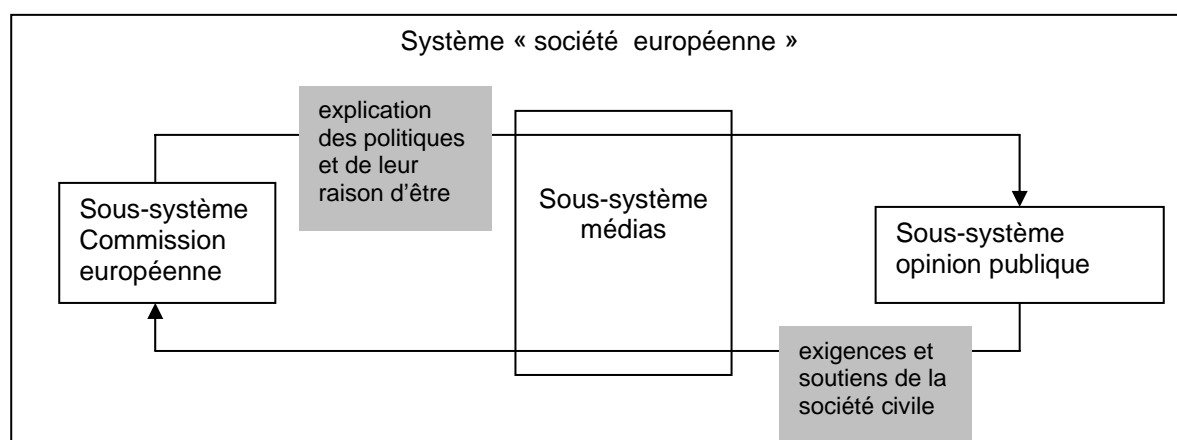
Selon cette approche, la Commission européenne peut être analysée comme un sous-système du système global « société européenne ». En tant qu'acteur politique central, sa fonction consisterait dans la production et l'imposition de normes obligatoires pour l'ensemble de la société européenne. Afin de pouvoir produire ces résultats et, en même temps, pouvoir garantir la pérennité du système global « société européenne », la Commission doit à la fois pouvoir expliquer ses politiques et leur raison d'être et rester ouverte aux exigences et soutiens venant du

¹⁴ Schenk, Michael : « Kommunikationstheorien ». In : Noelle-Neumann, Elisabeth et. al. : « Fischer Lexikon, Publizistik, Kommunikationswissenschaft ». Frankfurt am Main, 2000, Fischer.

¹⁵ Burkart, Roland : « Kommunikationswissenschaft ». Wien, 1998 Bohlau, page 446.

¹⁶ Luhmann, Niklas : « Funktionen und Folgen formaler Organisation ». Berlin, 1972, Duncker & Humblodt, page 190.

sous-système « opinion publique ». La communication nécessaire à cette médiation réciproque est assurée par un troisième sous-système, à savoir le sous-système « médias ».



Ce sous-système « médias » remplit plusieurs fonctions essentielles, permettant par-là d'assurer l'existence durable du système global « société européenne ».

a) La fonction d'intégration des médias

La première est la fonction d'intégration : plus une société est complexe, plus elle a besoin d'intégrer ses composantes afin de garantir leur cohésion.¹⁷ Etant donné que la société européenne est une société hautement complexe avec un risque permanent d'éloignement voire de désintégration de ses composantes, la fonction d'intégration, assurée par les médias de masse, est essentielle afin de garantir sa pérennité.

b) Les fonctions politiques des médias : création d'un espace public et socialisation politique

S'ajoutent à cette fonction d'intégration plusieurs fonctions politiques, au premier rang desquelles se trouve la fonction de la publicisation¹⁸ : en publiant des informations sur les politiques européennes, en les rendant ainsi accessibles aux citoyens, les médias créent un espace public européen.¹⁹ Il est impératif que les médias rendent publics et transparents les conflits et

¹⁷ Ronneberger, Franz : « Integration durch Massenkommunikation ». In : Saxer, Ulrich : « Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenkommunikation ? Homogenisierung – Differenzierung der Gesellschaft durch Massenkommunikation ». München, 1985, Ölschläger, page 5.

¹⁸ Dans ce contexte, on comprend par « publicisation » le fait d'attirer l'attention du public sur un sujet donné, de rendre disponible une partie de l'espace public pour ce sujet.

¹⁹ Ronneberger, Franz : « Die politischen Funktionen der Massenkommunikation ». In : Langenbacher, Wolfgang (Hrsg) : « Zur Theorie der politischen Kommunikation. ». München, 1974, Piper, page 199.

les débats sociétaux, dans la mesure où, dans le cas idéal, la formation de la volonté démocratique naît de la discussion permanente de tous les membres de la société en question.²⁰

« Tous les participants au processus politique entrent en communication en publiant leurs programmes, objectifs et intentions [...]. Même le gouvernement doit être soucieux de justifier ses mesures en public. »²¹

L'importance de cette fonction de publicisation peut être soulignée par la critique récurrente adressée aux institutions communautaires et selon laquelle les politiques européennes seraient trop souvent élaborées en secret par des « eurocrates » et les citoyens mis devant le fait accompli après la prise de décision définitive.

Une deuxième fonction politique essentielle est celle de la socialisation politique et de l'éducation politique : étant donné le haut degré de spécialisation et de différenciation des sociétés contemporaines qui se reflète dans leur système politique, ce dernier est devenu peu lisible voire confus, comprenant le risque de tendances désintégratrices qui peuvent se manifester, entre autres, par une hausse des taux d'abstention lors des élections. Ce constat est particulièrement vrai pour le système politique communautaire dont la création « sui generis » rend difficile toute comparaison ou tout rapprochement avec les institutions politiques nationales qui aurait pu faciliter sa compréhension. La fonction de socialisation des médias consiste donc à initier les citoyens dans ce système politique et à rendre transparent les différents rôles politiques (électeur, militant/ adhérent, homme politique etc.). Ce n'est qu'en se voyant expliquer le système politico-institutionnel et les différents rôles de ce système que les citoyens peuvent participer pleinement et activement au processus politique.²² Directement liée à cette fonction est celle de l'éducation politique qui assigne aux médias la responsabilité de l'éducation civique.

2. La position clé des médias est encore renforcée par la « théorie de l'hierarchie des priorités »

La « théorie de la hiérarchie des priorités » ou « théorie de l'Agenda setting » en anglais, permet également de mesurer le poids des médias et d'analyser quelle position ces derniers occupent dans le processus de transmission d'information. Cette théorie suggère en effet que les médias ont un pouvoir d'influence sur les citoyens, dans la mesure où ils peuvent déterminer ce sur quoi

²⁰ Hundertmark, Gisela : « Politisches System und Massenkommunikationssystem ». In : « Einführung in die Kommunikationswissenschaft ». 1976, page 202.

²¹ Ronneberger, Franz : « Die politischen Funktionen der Massenkommunikation », page 200.

²² Burkart, Roland : « Kommunikationswissenschaft », page 383.

les citoyens réfléchissent. Ils ont donc le pouvoir de déterminer la « hiérarchie des priorités » ou l'agenda des sujets jugés prioritaires par les récepteurs.

*« Si les médias de masse n'ont probablement que peu d'influence sur la direction et l'intensité des attitudes, l'on peut supposer qu'ils posent l'ordre de priorités de toute campagne politique en influençant l'importance accordée à un sujet politique. »*²³

*« Il s'agit de notre attention à l'égard, de notre savoir sur et de notre conscience de problème quant aux événements, personnes, thématiques et questions quotidiennement relatés [par les médias]. »*²⁴

Les recherches empiriques ont permis de distinguer trois variantes de cette supposée relation causale entre l'agenda médiatique et l'agenda du public.²⁵ Selon le « modèle d'attention » (« awareness model »), le public prend conscience de certains thématiques lorsque les médias les relatent. Ces derniers attirent donc l'attention des citoyens sur les sujets en les traitant dans leurs émissions ou dans leurs publications. Le « modèle de 'saliency' » soutient que le poids relatif accordé par les journalistes à de différents sujets (emplacement du message dans le journal, longueur accordé à un article etc.) détermine également l'importance accordée à ces mêmes sujets par les récepteurs des médias. Le « modèle des priorités » enfin radicalise en quelque sorte le modèle précédent en assumant que l'ordre de priorités médiatique se reflète de manière inchangée dans l'ordre de priorités des citoyens.²⁶

Si les recherches ultérieures ont atténué voire invalidé l'hypothèse d'un impact causal des priorités médiatiques sur l'ordre de priorités des récepteurs, il n'en reste pas moins que l'agenda médiatique jouit d'une certaine influence sur les priorités des récepteurs.

²³ « While the mass media may have little influence on the direction or intensity of attitudes, it is hypothesized that the mass media set the agenda for each political campaign, influencing the saliency of attitudes toward the political issue. » – McCombs, Maxwell et Shaw, Donald : « The Agenda setting function of mass media ». In : POQ Vol. 36/1972, page 176-187.

²⁴ Schenk, Michael : « Medienwirkungsforschung ». Tübingen, 1987, Mohr, page 194.

²⁵ McCombs, Maxwell : « Newspaper vs Television : Mass communication effects across time ». In : Shaw, Donald et McCombs, Maxwell : « The emergence of American political issues », In : POQ Vol. 43/1979, page 176-187.

²⁶ Burkart, Roland : « Kommunikationswissenschaft », page 246.

C\ Puisque la pérennité de la construction européenne dépend d'une communication claire et compréhensible en direction des citoyens européens, la politique de communication de la Commission européenne revêt une importance particulière.

Dès lors, il suit que, lorsque les médias ne relatent pas les sujets traités au niveau communautaire, ces questions ne peuvent pas occuper une place dans l'ordre des priorités des citoyens européens. Par conséquent, ces sujets restent des « non-sujets » pour les citoyens qui ne sont donc même pas au courant que ces sujets sont traités au niveau communautaire : faute de socialisation et d'éducation politiques par les médias, les citoyens ne sont pas intégrés dans le système politique, ni y a-t-il création d'un espace public. Dans un tel cas, les médias ne remplissent pas les fonctions que la théorie des systèmes sociaux leur a assigné. Par conséquent, la stabilité voire la pérennité du système global seraient, du point de vue de cette théorie, remises en question.

En effet, on peut ainsi analyser le « non » des citoyens français et néerlandais aux référendums sur la ratification du Traité constitutionnel comme le signal d'une déstabilisation du système « société européenne » à la suite d'années voire de décennies de communication insuffisante. Ainsi, les critiques les plus acerbes des opposants au Traité constitutionnel portaient très souvent non sur des innovations de ce nouveau Traité, mais sur des politiques déjà bien établies depuis longtemps mais dont les citoyens n'avaient tout simplement pas conscience, faute d'en avoir entendu parler.

Pour que les médias puissent remplir leur rôle, la communication entre les sous-systèmes, c'est à dire la politique de communication des institutions communautaires envers les médias, doit être adaptée aux besoins de ces derniers. La fonction des communicants professionnels est donc de fournir aux journalistes les sujets, les informations ainsi que l'expertise nécessaires afin que les médias puissent remplir leur fonction. Par conséquent, l'on peut dire que les médias ne seraient pas en mesure d'assurer une couverture politique complète sans le travail préliminaire des communicants professionnels.²⁷

Puisque seuls des citoyens informés peuvent participer à la vie démocratique de manière responsable et étant donné que la complexité du processus politique communautaire ne permet pas aux journalistes de satisfaire seuls ces exigences, cette fonction constitutive pour l'existence durable de la démocratie doit être remplie à la fois par les communicants professionnels et les médias.²⁸ Dans cette logique, il est du ressort du sous-système « Commission » de préparer, par une politique de communication performante, le terrain pour une couverture médiatique claire et intelligible sur les politiques communautaires. Ce constat souligne le rôle essentiel que jouent les

²⁷ Bentele, Günter : « Politische Öffentlichkeitsarbeit ». In : Sarcinelli, Ulrich : « Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft ». Bonn, 1998, BpB, pages 124-145.

²⁸ Bentele, Günter : « Politische Öffentlichkeitsarbeit », page 143.

communicants professionnels – et il explique pourquoi il peut paraître utile de s'intéresser, dans le cadre d'un mémoire, pour la politique de communication de la Commission européenne.

Afin d'analyser la politique de communication de la Commission européenne, ce mémoire étudiera d'abord différentes théories des sciences de la Communication afin d'en déduire les principaux enseignements théoriques pour une politique de communication efficace et réussie (I). Il analysera ensuite, dans une approche empirique, les structures et les mécanismes mis en place par la Commission européenne dans le domaine de la politique de communication afin de vérifier si les enseignements théoriques ont été mis à profit dans la pratique, c'est-à-dire si les préconisations données par les théories ont été respectées dans la réalité quotidienne par les communicants professionnels de la Communication (II). Le mémoire s'emploiera enfin de comparer les théories à la réalité et de comprendre les différences entre approches théorique et pratique (III).

I. Différentes théories permettent de décrire le défi que la Commission européenne devra relever et formulent des préconisations quant au chemin à suivre.

Etant donné l'importance d'une communication claire et transparente des politiques de la Commission européenne pour l'existence pérenne de la construction européenne et la place particulièrement importante que les médias occupent à cet égard, il convient de s'interroger sur la possibilité qu'a la Commission européenne d'influencer les sujets traités par les médias.

On peut démontrer que, à première vue, la Commission semble impuissante face à la position primordiale qu'occupent les journalistes dans la procédure de sélection des nouvelles qui seront publiées dans les médias (A). Or, les recherches théoriques soulignent également qu'une politique de communication bien organisée et qui sache se servir du mode de fonctionnement des médias peut permettre à la Commission de sortir de sa position de faiblesse (B).

On ne pourrait analyser les relations entre la Commission européenne et les médias en faisant l'impasse sur sa particularité qui est celle d'une organisation supranationale et en omettant les incidences que cette situation peut avoir sur l'organisation de la politique de communication (C).

A\ Une première approche théorique peut laisser penser que la réussite de la politique de communication de la Commission européenne dépend exclusivement de la bonne volonté des journalistes.

Les résultats des recherches théoriques dans le domaine des sciences de la Communication semblent suggérer une certaine toute-puissance médiatique dans les relations entre les communicants et les journalistes. En effet, ces derniers occupent une position primordiale dans la sélection des nouvelles (1) et organisent ce processus de sélection suivant une logique propre (2).

1. Les journalistes comme « gardiens d'écluse » dans un flux continu d'informations...

La « théorie du sélectionneur » ou du « gatekeeper » part du constat qu'il n'est pas possible pour les médias de relater l'ensemble des événements et faits qui se produisent et que, par conséquent, les journalistes sont obligés de sélectionner les sujets de leurs articles d'un flux d'informations débordant. Pour souligner la position clé des journalistes dans le processus de sélection des informations, cette théorie compare le journaliste à un « gardien d'écluse », qui a le pouvoir d'ouvrir ou de fermer les portes aux informations : ainsi des études empiriques ont démontré que seulement dix pour cent environ des dépêches arrivant dans la rédaction d'un journal sont

effectivement sélectionnées et publiées dans les journaux ou les émissions.²⁹ Il revient donc aux journalistes de décider quels sujets entrent dans le circuit médiatique.

De ce rôle pivot du journaliste et des médias dans le processus de sélection et de transmission des informations, la théorie du sélectionneur déduit l'hypothèse selon laquelle les médias ne peuvent pas reproduire une image fidèle de la réalité : le processus de sélection modifie, que l'on veuille ou non, la perception de la réalité par les récepteurs qui ne voient de cette réalité que ce qui a été sélectionné par les journalistes. Or, la seule définition, faite par le journaliste, d'une partie de la réalité comme « événement » méritant d'être relaté suppose une interprétation préalable de la réalité.³⁰

2. ... dont les critères de sélection suivent une logique fonctionnelle et centrée sur les médias.

Cette position influente des journalistes pose la question de savoir sur quels critères les journalistes fondent leurs choix. Car, étant donné la forte concurrence des différentes entités communicantes (administrations locales, régionales, nationales, communautaires, secteur privé, organisations non-gouvernementales) et de l'évolution permanente de l'actualité, il semble primordial pour la Commission de mieux connaître ces critères de sélection et de s'en servir afin de pouvoir adapter sa politique de communication à ces critères.

L'analyse du mode de fonctionnement des médias fait ressortir que leurs automatismes de sélection tentent d'assurer deux objectifs, à savoir faciliter le travail quotidien des journalistes et garantir, de par le choix des nouvelles, une audience maximale.

a) Faciliter le travail rédactionnel des journalistes

Une première réponse vient de la théorie du sélectionneur elle-même et souligne l'exigence fondamentale qu'est le critère de qualité de l'information en question. Toute information peu intéressante, de mauvaise présentation, qui est rédigée de manière propagandiste ou qui est trop longue n'a que très peu de chances d'être sélectionnée par les journalistes.³¹ Ces critères sont certes subjectifs. Or, des travaux empiriques ont confirmé que ces normes professionnelles

²⁹ White, David Manning : « The 'Gate Keeper' : A case study in the selection of News ». In : Journalism Quarterly Vol. 27/1950, pages 383-390.

³⁰ S Schulz, Winfried : « Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung. ». Freiburg/ München, 1976, Verlag Karl Alber, page 8.

³¹ White, David Manning : « The 'Gate Keeper' : A case study in the selection of News ». D'autres critères de sélection peuvent être soulignés, tels que l'orientation politico-idéologique des journalistes ou de leur rédaction. Dans la mesure où ces critères « institutionnels » ne peuvent pas être influencés par les professionnels de la communication de la Commission européenne, ce travail en fait abstraction. Il en est de même pour les opinions personnelles des journalistes, qui ont également – et cela malgré les normes professionnelles qui devraient les inciter à s'en détacher – une influence forte sur la sélection : étant donné que la Commission européenne ne peut pas influencer ces opinions personnelles, ce mémoire n'approfondit pas davantage cette problématique.

(comme une bonne présentation d'un communiqué de presse, par exemple) ainsi que des contraintes organisationnelles (longueur des communiqués de presse ou des dépêches) déterminent effectivement la sélection des informations par les journalistes.³²

b) Sélectionner des nouvelles qui garantissent une audience maximale

Une deuxième théorie permettant d'analyser les logiques de sélection des journalistes est la « théorie de la valeur des nouvelles ». Selon cette théorie, chaque nouvelle a des caractéristiques propres qui la rendent intéressante et remarquable du point de vue des journalistes, ces derniers sachant de manière plus ou moins implicite ce qui répond aux attentes et aux intérêts de leurs lecteurs, auditeurs ou téléspectateurs.³³ Par conséquent, ces caractéristiques des nouvelles deviennent pour eux des critères de sélection et de traitement des informations : les caractéristiques d'une nouvelle déterminent sa valeur journalistique et, par-là, sa « dignité d'être publiée ». La théorie postule donc un lien systématique entre les caractéristiques de certains événements et leur valeur journalistique.

On peut distinguer trois groupes de caractéristiques des nouvelles.³⁴ La caractéristique « simplicité » fait que des nouvelles simples sont préférées à des nouvelles complexes. Si une nouvelle est complexe, l'on peut constater une tendance à la réduire à des structures les plus simples possibles. Cette première caractéristique permet de saisir un premier problème de « communicabilité » des politiques communautaires : ces sujets sont très souvent hautement complexes et, en plus, traités dans des procédures ressenties comme complexes, ce qui complique donc leur couverture médiatique.

La deuxième caractéristique est celle de « l'identification » : les journalistes tentent de capter l'attention du public en relatant des nouvelles concernant des sujets déjà bien introduits auprès du public. En outre, ils font parler des acteurs connus ou choisissent des événements disposant d'une proximité géographique, temporelle ou culturelle. En règle générale, les politiques européennes ne sont pas bien introduits auprès du grand public, les résultats des sondages Eurobaromètre cités au début de ce travail en témoignent. Cette situation risque donc d'hypothéquer davantage la possibilité des sujets communautaires d'entrer dans le circuit médiatique.

La dernière caractéristique est celle du « sensationnalisme », ce qui souligne la tendance journalistique de faire ressortir des faits dramatiques et émotionnels tels que des accidents, des crimes, des conflits et des crises etc. Des faits dramatiques sont assez rares parmi les sujets communautaires et leur existence éventuelle dans les médias risquerait même de desservir la

³² Schulz, Winfried : « Nachricht ». In : Noelle-Neumann, Elisabeth et. al. : « Fischer Lexikon Publizistik. Massenkommunikation ». Frankfurt am Main, 2000, Fischer.

³³ Burkart, Roland : « Kommunikationswissenschaft », page 275.

³⁴ Östgaard, Einar : « Factors influencing the flows of news ». In : Journal of Peace Research 2/1965, pages 39-63.

cause européenne : si des nouvelles communautaires caractérisées par le « sensationnalisme » émergeraient dans les médias, cela serait plutôt le signe d'un scandale dans l'une des institutions et donc capable de saper davantage la confiance des Européens dans ces dernières.

Des recherches plus approfondies ont permis d'aller plus loin et de distinguer quinze caractéristiques de nouvelles dans six dimensions qui définissent la valeur journalistique d'une nouvelle.³⁵ Plus une nouvelle réunit ces caractéristiques, plus elle a des chances d'être sélectionnée par les médias. Or, l'on peut voir que les sujets communautaires ne répondent que rarement à ces exigences journalistiques, rendant ainsi le travail des communicants de la Commission plus difficile.

1. Temps :

Cette dimension comprend deux caractéristiques d'un événement : « durée » (des événements courts ont une valeur journalistique élevée tandis que des événements d'une durée supérieure à une semaine ont une valeur journalistique limitée) et « âge » de l'événement (un sujet déjà bien établi dans et par les médias a une valeur journalistique élevée alors qu'un nouveau sujet n'en a qu'une réduite).

Chacune des deux caractéristiques ne semble que difficilement valoir pour des informations émanant de la Commission européenne. En règle générale, son activité – c'est-à-dire l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle du respect de la législation communautaire – s'inscrit dans la durée. Etant donné la complexité du fonctionnement de la prise de décision communautaire (ou au moins le fait que le public le ressent ainsi) ainsi que les faibles connaissances des Européens sur le fonctionnement institutionnel communautaire, la probabilité qu'un sujet soit déjà bien établi dans les médias et auprès du public est très faible.

2. Proximité :

La dimension « proximité » comprend les facteurs « proximité géographique » (ce qui est plus proche profite d'une valeur journalistique plus élevée), « proximité politique » (plus les relations économiques sont importantes avec le lieu où un événement a lieu, plus la valeur journalistique d'une nouvelle provenant de ce lieu sera élevée), « proximité culturelle » (quelle est l'importance des liens linguistiques, religieux, littéraires et scientifiques avec l'endroit d'origine de la nouvelle ?) et « pertinence » (le public visé est-il concerné par l'événement ?).

Pour cette dimension encore, la possibilité que des sujets « communautaires » entrent dans le circuit médiatique semble réduite, dans la mesure où ces sujets ne répondent que difficilement à

³⁵ Schulz, Winfried : « Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung. ». Freiburg/ München, 1976, Verlag Karl Alber.

l'une de ces exigences : au lieu d'être caractérisé par une proximité géographique, économique et/ ou culturelle, ces sujets se distinguent par une localisation diffuse dans l'ensemble de l'UE ce qui rend difficile tout raisonnement en termes de distance ou de proximité et ce qui fait que les citoyens ne se sentent pas nécessairement concernés par les politiques européennes.

3. Statut :

Cette dimension se résume par le critère de « centralité » qui s'interroge sur l'importance politico-économique, scientifique et, le cas échéant, militaire de la région concernée. Etant donné que les impacts politiques, économiques et scientifiques du travail de la Commission européenne sont souvent élevés, cette dimension peut expliquer pourquoi certains sujets communautaires peuvent entrer dans le circuit médiatique.

4. Dynamique :

La dimension « dynamique » englobe des caractéristiques telles que « surprise » (le moment où l'événement surgit, son évolution et le résultat de l'événement ont-ils été attendus ?) et « structure » (s'agit-il d'un événement complexe ou intelligible et facile à comprendre ?).

Cette catégorie permet également de faire ressortir les problèmes que peut éprouver la Commission européenne à communiquer ses politiques. En effet, ces dernières ne surgissent que très rarement par surprise et les négociations généralement bien rodées dont elles font l'objet font qu'une évolution surprenante et inattendue constitue une exception rare. En outre, et à en croire cette théorie, la complexité du processus décisionnel communautaire devrait rendre les journalistes encore plus hésitants à relater ces informations auprès d'un public qui ne s'y connaît guère.

5. Valeur :

Cette dimension comprend les caractéristiques « conflit » (quel est le degré d'agressivité des événements politiques ?), « criminalité » (définie comme le degré d'illégalité des actes en question), « dégâts » (humains, matériels ou financiers, mais aussi échecs) et « réussite » (dans le sens d'un progrès dans les domaines politique, économique ou culturel, suscité par l'événement en question).

Etant donné que toute la logique institutionnelle communautaire vise à éviter les conflits ou au moins à les réduire à un minimum nécessaire afin de pouvoir procéder à une prise de décision sans heurts, cette catégorie semble également souligner qu'il peut y avoir une certaine inadaptation des sujets communautaires à être relatés dans les médias. Il en est de même pour les deux autres caractéristiques de cette dimension, « criminalité » (qui ne fait pas partie du

fonctionnement normal du processus communautaire) et dégâts (ici encore, l'action communautaire vise plutôt à les éviter ou réparer ; elle n'en est qu'exceptionnellement concernée).

6. Identification :

Cette dernière dimension comprend les caractéristiques « personnalisation » (quel est le degré de relations personnelles entre l'événement et le public visé par les médias) et « ethnocentrisme » (dans quelle mesure le pays où la nouvelle sera publiée est-il concerné par l'événement ?).

Si la dernière caractéristique pourrait plaider pour une certaine facilité de communiquer de la part de la Commission européenne, dans la mesure où ses politiques concernent potentiellement un grand nombre de citoyens européens, le fait que le centre décisionnel se trouve loin des citoyens risque de relativiser cet avantage, étant donné que les citoyens ne se sentent qu'indirectement concernés. Ce dernier constat – c'est-à-dire l'éloignement ressenti du centre décisionnel des personnes concernées – mais aussi le fait que les institutions communautaires souffrent d'une notoriété faible³⁶ expliquent pourquoi la caractéristique « personnalisation » ne semble que difficilement pouvoir jouer pour relater les sujets communautaires dans les médias de masse.

Cette conceptualisation, qui donne des valeurs journalistiques différentes aux nouvelles en fonction de leurs caractéristiques, fait ressortir l'un des problèmes que la Commission européenne rencontre lorsqu'elle communique à l'attention des médias : dans la plupart des cas, les nouvelles émanant de cette institution (comme celles des autres institutions communautaires) ne répondent à peu voire à aucune des caractéristiques énumérées. En conséquence, il y a une certaine « inadaptation » des sujets communautaires aux critères de sélection journalistiques, ce qui créerait des difficultés certaines pour les communicants professionnels de la Commission de faire entrer de tels sujets dans le circuit médiatique.

B\ Toutefois, la lecture des théories suggère qu'une politique de communication qui connaît ses responsabilités et qui se sert des connaissances sur le fonctionnement des médias peut réussir à influencer l'agenda médiatique dans un sens voulu.

Si les recherches empiriques ont jusqu'à maintenant confirmé l'hypothèse selon laquelle les médias ne pouvaient pas reproduire fidèlement toute la réalité et rien que la réalité, qu'ils représentaient toujours et nécessairement une réalité sélective, peu précise et tendancieuse, bref,

³⁶ Etude Eurobaromètre : « Les citoyens européens et l'avenir de l'Europe. Etude qualitative dans les 25 Etats membres », page 12.

une réalité construite, la question se pose de savoir comment cette procédure de sélection peut être influencée par les communicants selon leurs intérêts : comment la Commission doit-elle agir pour que les sujets et politiques communautaires entrent davantage dans les médias européens, quelles sont ses fonctions ? Sur la base des travaux théoriques menés en la matière, l'on peut montrer que deux exigences sont primordiales à cet égard, l'une étant dirigée vers l'organisation interne de la politique de relations publiques (1), l'autre se concentrant sur le « produit » préparé par les communicants (2).

1. *Une organisation de la communication qui désigne clairement ses fonctions ainsi que ses domaines d'action est la condition sine qua non pour toute politique de relations publiques efficace.*

Afin d'exposer la réponse donnée par les théories à la question de l'organisation de la politique de communication, il convient de définir les fonctions que toute politique de relations publiques devrait assumer (a), ainsi que les domaines d'action dans lesquels elle doit s'activer (b).

a) Quatre fonctions fondamentales de toute politique de relations publiques

On peut en effet distinguer quatre fonctions clés qui, prises ensemble, contribuent à une politique de relations publiques³⁷ performante permettant de présenter une organisation donnée au public, de la positionner, d'expliquer ses politiques et de créer l'acceptation et la confiance pour cette organisation et ses actes. Il s'agit de la génération de sujets, de leur interprétation, leur évaluation ainsi que de la décision *quand* les informations sur un sujet donné seront transmises aux journalistes. Ces fonctions représentent les exigences minimales que la politique de relations publiques devra satisfaire afin d'influencer les médias dans un sens voulu et afin de garantir la préservation du système social global.

b) Six domaines d'action pour remplir ces fonctions

Les fonctions essentielles des relations publiques dans le processus médiatique étant définies, la question se pose désormais de savoir quelles tâches leur incombent. La littérature distingue six domaines d'action :³⁸

- *Planification et analyse* : il s'agit de la préparation d'une stratégie de communication ainsi que des objectifs de la politique de communication, de la définition des publics clés, éventuellement en segmentant les publics afin de les traiter selon leurs besoins respectifs, d'établir un calendrier pour les activités de communication, et d'évaluer les activités ;

³⁷ Dans le cadre de ce travail, le terme « relations publiques » définit les relations entre une institution, ici la Commission européenne, et ses différents publics cibles.

³⁸ Bentele, Günter : « Politische Öffentlichkeitsarbeit », page 139.

- *Régulation (préventive) de conflits* par l'anticipation de crises pouvant surgir et leur préparation en termes de politique de communication ;
- *Observation de l'environnement* de l'organisation, analyse et interprétation de l'évolution de l'opinion publique ;
- *Information et critique internes* : relater auprès du niveau politique les critiques et demandes des journalistes à l'égard de leur communication afin de l'améliorer et de renforcer la crédibilité de l'organisation ;
- *Conseiller le niveau politique* sur la politique de communication et l'opportunité de prendre des mesures de communication ;
- *Information externe* : réalisation de la stratégie de communication ainsi que des mesures de communication routinières, création de l'image que l'organisation veut véhiculer.

2. *Se servir des connaissances sur le fonctionnement des médias afin d'influencer leur agenda.*

La description des fonctions et des domaines d'action de toute politique de relations publiques a souligné la place centrale qu'incombe à la nécessité des communicants de réussir à faire passer leur message auprès des journalistes pour que leurs nouvelles entrent dans le circuit médiatique.

L'objectif du « management des nouvelles » ou du « news management » est d'influencer l'ordre de priorités journalistique, c'est-à-dire de définir les sujets qui seront exposés par les médias, mais aussi d'en influencer l'interprétation et l'évaluation faites par les journalistes.³⁹ En effet, une telle stratégie jette les bases permettant d'abord aux journalistes, puis aux récepteurs de juger les politiques d'une organisation donnée.⁴⁰

A cet égard, la connaissance des critères de sélection journalistiques et du mode de fonctionnement des médias est primordiale. En effet, cette expertise peut permettre aux communicants de se servir de ces critères déterminant la valeur journalistique pour faire entrer « leur » message dans le circuit médiatique. Cette approche postule que l'on peut mettre en scène la réalité et, par-là, influencer de l'extérieur le processus de sélection des journalistes (a). Un tel impact sur les journalistes peut également être atteint si les communicants s'adressent prioritairement à des médias prestigieux qui donnent le ton dans le paysage médiatique (b).

³⁹ Pfetsch, Barbara : « Politische Kommunikation in der modernen Demokratie. Eine Bestandsaufnahme ». Stuttgart, 2006, Universität Hohenheim.

Disponible sur : <http://www.uni-hohenheim.de/medienpolitik/Oe&PK-Band1.pdf>.

⁴⁰ Iyengar, Shanto : « News that matters : Television and American Opinion ». Chicago, 1987, University of Chicago Press.

a) Reprendre les critères de sélection des journalistes et s'en servir pour faire passer le message

Selon cette approche, la politique est avant tout de la communication et une politique réussie est avant tout une communication soigneusement planifiée et conduite.⁴¹ Ses aspects clés seraient la connaissance professionnelle et approfondie des logiques de sélection et de production des nouvelles, la capacité de créer des événements parfaitement mis en scène et adaptés aux besoins des journalistes (quels horaires, quelles images, adaptation aux caméras), un management stratégique des sujets et des événements avec comme but la capacité de déterminer l'ordre du jour médiatique pour limiter les libertés laissées aux sélectionneurs dans les rédactions et enfin la capacité de réduire le rôle des médias au transport de symboles émotionnels et de messages adaptés aux publics clés.⁴² Pour influencer la sélection des nouvelles par les journalistes, les communicants peuvent soit organiser des événements susceptibles d'attirer l'attention des médias sur une information donnée, soit se servir de la connaissance des mécanismes de sélection journalistiques afin de donner à leurs nouvelles les caractéristiques leur permettant d'être sélectionnées par les journalistes.

Un moyen pour influencer la sélection faite par les journalistes est la création de « pseudo-événements », c'est-à-dire des événements qui n'auraient pas eu lieu spontanément et indépendamment d'une éventuelle couverture médiatique (comme par exemple un tremblement de terre ou un accident d'avion). Ces « pseudo-événements » ont été planifiés et arrangés avec l'objectif principal d'inciter les journalistes d'en parler dans leurs médias respectifs.⁴³ La recherche empirique a permis de définir les principaux outils utilisés par les communicants afin d'influencer l'agenda médiatique :⁴⁴

- Des formes directes de communication (les pseudo-événements au sens propre du terme) telles que des entretiens publics, des conférences, des discours, mais aussi des célébration de certains événements ou encore des manifestations ;
- Des instruments spécialisés des relations publiques : communiqué de presse, conférence de presse, photo de presse, interviews, entretiens en « off », articles dans les journaux... ;
- Des publications utilisées afin de s'adresser à des publics cibles (plaquettes, affiches, livres, rapports annuels).

⁴¹ Plasser/Sommer : « Politische Öffentlichkeitsarbeit in informationsgesellschaftlichen Demokratien ». In : Dorer, Lojka : « Öffentlichkeitsarbeit. Theoretische Ansätze, empirische Befunde und Berufspraxis der Public Relations. Studienbücher zur Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. Band 7 ». Wien, 1991, Braumüller, page 93.

⁴² Ailes, Roger : « You are the message ». New York, 1989, Doubleday.

⁴³ Boorstin, Daniel J : « The Image : A guide to pseudo-events in America ». New York, 1961, Vintage Books.

⁴⁴ Bentele, Günter : « Politische Öffentlichkeitsarbeit », page 140.

Si ces outils décrivent la manière dans laquelle le message sera véhiculé, ils ne disent rien sur les caractéristiques de ce dernier. L'analyse empirique du fonctionnement du « management des nouvelles » montre que les caractéristiques suivantes reprennent au mieux les critères de sélection définis par la théorie de la valeur des nouvelles et déjà exposés ci-dessus :⁴⁵

- la personnalisation de la politique ;
- le négativisme et la dramatisation symbolique des sujets politiques ;
- la planification ciblée et la mise en œuvre des cadres d'interprétation et l'influence du contexte dans lequel la communication de sujets politiques a lieu.

b) Se servir des « dirigeants d'opinion » du paysage médiatique

Une autre possibilité pour la Commission européenne d'organiser son travail de relations publiques peut être, d'un point de vue théorique, le choix de concentrer les efforts de communication sur certains médias. Cette approche peut être déduite du concept des « dirigeants d'opinion » ou « opinion leaders ».

Ce concept s'interroge sur l'importance de la communication interpersonnelle au sein du processus de la communication de masse. Plusieurs caractéristiques décrivent les « dirigeants d'opinion ».⁴⁶ Ils n'utilisent pas nécessairement davantage les médias que la moyenne, mais ils les utilisent de manière plus attentive et se souviennent mieux de ce qu'ils ont lu, vu et entendu, se laissant en conséquence guider davantage par les médias que par la communication interpersonnelle. En outre, ils s'intéressent à plus de sujets que les « non-dirigeants » et ils font preuve d'une connaissance plus approfondie de ces sujets. Puisqu'ils ont également davantage d'amis et de connaissances que la moyenne, ils sont plus souvent sollicités par ces derniers.⁴⁷ Lors de leurs entretiens avec leur environnement, les « dirigeants d'opinion » ont tendance à tenter de convaincre les autres de leurs opinions personnelles.

Ce constat a établi l'image d'un « flux de communication de deux étages » (« two-step-flow of communications ») :

*« Cela suppose que les idées s'étendent souvent de la radio et de la presse vers les dirigeants d'opinion et de celles-ci vers les parties moins actives de la population. »*⁴⁸

⁴⁵ Pfetsch, Barbara : « Politische Kommunikation in der modernen Demokratie. Eine Bestandsaufnahme », page 15.

⁴⁶ Burkart, Roland : « Kommunikationswissenschaft », page 206.

⁴⁷ Noelle-Neumann, Elisabeth : « Wirkung der Massenmedien auf die Meinungsbildung ». In : Noelle-Neumann, Elisabeth et. al. : « Fischer Lexikon, Publizistik, Kommunikationswissenschaft ». Frankfurt am Main, 2000, Fischer, page 539.

⁴⁸ « This suggests that ideas often flow from radio and print to the opinion leaders and from them to the less active sections of the population. » – Lazarsfeld, Paul : « The people's choice : How the voter makes up his mind in a presidential campaign ». New York, 1948, Columbia University Press.

Cette approche suppose donc que les médias de masse ne réussissent pas à entrer directement en contact avec une grande partie de la population, mais que leurs messages sont d'abord « reçus » par les dirigeants d'opinion (c'est le premier des deux étages) qui les transmettent ensuite aux récepteurs dont l'utilisation des médias est moins active. Par conséquent, l'opinion définie et défendue par les « dirigeants d'opinion » a une influence déterminante sur l'opinion publique. Si ceci ne veut pas dire que leur opinion prévaudra de manière systématique, l'on peut néanmoins constater qu'une nouvelle opinion publique ne saura s'imposer sans le soutien et le « porte-parolat » des dirigeants d'opinion.⁴⁹

Or les recherches empiriques ont montré que les concepts des « dirigeants d'opinion » et du « flux de communication de deux étages » ne se limitent pas uniquement aux récepteurs des médias de masse. On les retrouve également au sein du système médiatique où il y a des médias et des journalistes particulièrement en vue. Ils se distinguent par leur capacité à définir les sujets clés, à déterminer une évaluation positive ou négative d'un sujet voire de changer sa perception par le public. En outre, ils sont cités régulièrement par d'autres journalistes et par d'autres médias.⁵⁰

Il s'ensuit qu'il peut être utile pour une organisation donnée de privilégier le contact avec ces médias « dirigeants d'opinion » et des « dirigeants d'opinion ». Une telle approche faciliterait la prise de contact avec ces récepteurs dans la mesure où ces deux publics ont, de par leurs caractéristiques particulières, déjà une connaissance plus importante des questions européennes et donc une capacité et une facilité plus élevées à « déchiffrer » les informations provenant de la Commission européenne. En outre, des informations diffusées par les « dirigeants d'opinion » et/ou des médias de ce type bénéficient d'une plus grande crédibilité et sont donc reprises plus facilement par d'autres médias (ou cru par des individus) que si elles émanaient de la Commission européenne elle-même : le soupçon de « propagande » ne s'y installe pas.

En conséquence, il semble qu'il peut être une piste prometteuse pour la Commission de privilégier des médias « dirigeant d'opinion » dans sa politique de communication.

C\ Communiquer dans 27 Etats membres : la politique de communication entre standardisation et différenciation.

L'ensemble des théories et concepts analysés et présentés jusque-là font l'impasse sur le fait que la Commission européenne agit dans un contexte particulier. En effet, contrairement aux administrations publiques nationales qui, en général, ne communiquent qu'en direction des

⁴⁹ Noelle-Neumann, Elisabeth : « Öffentliche Meinung ». In : Noelle-Neumann, Elisabeth et. al. : « Fischer Lexikon, Publizistik, Kommunikationswissenschaft ». Frankfurt am Main, 2000, Fischer, page 372.

⁵⁰ Noelle-Neumann, Elisabeth : « Wirkung der Massenmedien auf die Meinungsbildung », page 555.

citoyens de leur Etat, le public visé par la Commission est nécessairement plus grand : il englobe l'ensemble des citoyens européens, c'est-à-dire les citoyens des 27 Etats membres de l'Union européenne. Ce constat pose la question si une politique de communication uniforme peut être adaptée aux modes de fonctionnement, aux cultures journalistiques et aux exigences des différents systèmes médiatiques dans l'ensemble des Etats membres.

La littérature en la matière laisse en effet penser que la « culture de communication politique » n'est pas la même dans l'ensemble des Etats membres et qu'il n'y a donc pas une culture de communication politique européenne unique.⁵¹ Selon ces études, la culture de communication politique, définie comme les relations spécifiques entretenues entre les porte-paroles politiques d'une part et les journalistes d'autre part, changerait d'un pays à l'autre. Elle serait d'abord influencée par la constitution du système médiatique, qui est définie par la politisation des médias, leur (in-)dépendance politique, financière et/ ou économique à l'égard des pouvoirs publics ainsi que par des traditions journalistiques. En outre, la culture de communication politique serait déterminée par les processus politiques respectifs dans les différents Etats, entendus comme l'organisation du système de gouvernement, le rôle des partis politiques et des groupes de pression.

Lorsque l'on croise ces deux facteurs (systèmes médiatique et politique), on obtient quatre cultures de communication politiques différentes.

1. La culture de communication orientée vers les médias

Cette catégorie est caractérisée par une forte distance entre les porte-paroles politiques et les journalistes qui explique qu'aucun mécanisme social n'existe pour établir des liens de confiance entre ces deux acteurs. En outre, l'on peut constater une forte dépendance des acteurs politiques de la communication des médias qui s'explique par un paysage politique caractérisé par des faibles partis politiques. Par conséquent, les acteurs politiques acceptent les règles du fonctionnement médiatique comme leurs propres règles afin d'être en mesure de communiquer aux médias. Eu égard à la faiblesse des partis politiques, cette acceptation est même considérée comme la condition sine qua non à toute communication politique.

2. La culture de communication orientée vers les relations publiques

Cette culture est définie par les bonnes relations et une proximité émotionnelle entre les journalistes et les professionnels des relations publiques politiques. Journalistes et porte-paroles

⁵¹ Pfetsch, Barbara : « Politische Kommunikation in der modernen Demokratie. Eine Bestandsaufnahme », page 21.

s'accordent que la production de messages politiques suit la logique médiatique. Leur bonne entente explique une politique de communication qui n'a guère d'influence idéologique, et qui met l'accent sur le consensus symbolique.

3. La culture de communication politico-partisane

Dans cette catégorie, ce sont les calculs de pouvoir des partis et/ ou gouvernements concurrents qui influencent très largement la politique de communication. Grâce à des relations sociales et politiques étroites entre les porte-paroles et les journalistes, les premiers réussissent relativement facilement à déterminer les sujets, le moment de leur couverture par les médias voire l'évaluation par ces derniers. La communication suit ici les règles des acteurs politiques, fût-ce au prix d'une perte d'autonomie des médias.

4. La culture de communication politico-stratégique

Cette culture, caractérisée par la coexistence de la dominance d'une logique politique, d'une part, et une grande distance entre les médias et les porte-paroles politiques d'autre part, génère une situation obligeant les porte-paroles à utiliser des mesures stratégiques afin de pouvoir communiquer leurs messages : ils comprennent les relations publiques comme une ressource stratégique politique et se servent de leur connaissance technique sur la production et les effets de messages politiques pour atteindre leurs objectifs spécifiques et court-termistes. Les porte-paroles politiques tentent d'instrumentaliser les médias tout en utilisant les règles du jeu médiatique.

Au-delà de ces quatre modèles qui décrivent les relations entre les communicants et les journalistes et qui soulignent les différences qui peuvent exister entre les différents Etats membres de l'Union européenne, l'on peut citer d'autres facteurs qui montrent que l'efficacité des relations publiques peut être tributaire de son adaptation aux conditions nationales, différentes d'un Etat à l'autre. En font partie le système politique et économique⁵², la culture d'une nation⁵³ ainsi que le système médiatique et le niveau de développement d'un Etat donné.

⁵² Vercic, Dejan : « Global and Specific Principles of Public Relations : Evidence from Slovenia ». In : Culbertson, Hugh : « International Public Relations. Administration comparative analysis ». Mahwah, New Jersey, 1996, Lawrence Erlbaum Associates.

⁵³ Sriramesh, Krishnamurthy : « Societal Culture and Public Relations ». In : Grunig, James : « Excellence in public relations and communication management ». Hillsdale, New Jersey, 1992, Lawrence Erlbaum Associates.

Etant donné que l'on peut donc distinguer au moins quatre modèles différents de relations entre les porte-paroles et les journalistes ainsi que de nombreux facteurs influençant les relations entre le système politique et le système médiatique, on peut s'interroger si une organisation supranationale comme la Commission européenne peut communiquer selon un modèle uniforme – ce qui serait beaucoup plus simple, d'un point de vue structurel et organisationnel – ou s'il est nécessaire de développer un programme de relations publiques adapté à chaque Etat membre de l'Union européenne.

Ces deux types idéaux de relations publiques internationales – standardisation et différenciation – ont été analysés par la littérature.⁵⁴ On entend par relations publiques internationales l'approche qui élabore un programme de relations publiques propre à chaque pays destinataire (différenciation). Etant donné que ces relations publiques internationales sont adaptées à la situation spécifique de chaque pays (conditions politique, économique et culturelle notamment), elles permettent de s'adresser aux récepteurs d'une manière adéquate et adaptée.

A l'opposé, les relations publiques globales sont basées sur une approche qui transcende les frontières nationales. Elle essaie de faire ressortir les points en commun au-delà des frontières géographiques ou culturelles et de développer, sur cette base, un programme de relations publiques standardisé et qui soit universellement applicable. L'objectif est de standardiser non seulement la stratégie, mais aussi la présentation et la communication des messages. L'avantage de cette approche réside dans son universalité permettant de développer une image unique et cohérente et de créer des synergies. Afin de pouvoir définir une politique de relations publiques standardisée, des principes universellement valables de relations publiques doivent être connus. Des études ont montré qu'il peut y avoir une conception universelle d'une relation publique « excellente ». Celle-ci serait définie par l'indépendance organisationnelle du service « relations publiques », l'importance accordée à une formation approfondie en relations publiques des communicants ainsi que par une communication symétrique et bilatérale entre l'organisation et le public.⁵⁵

Une solution intermédiaire entre ces deux pôles extrêmes, et qui est considérée comme la plus prometteuse par la littérature, est dénommée « différenciation standardisée » : les programmes globaux de relations publiques élaborés dans cette logique doivent être différenciés pour répondre aux particularités nationales, mais ils doivent l'être le moins possible afin de préserver

⁵⁴ Huck, Simone : « Wie global ist internationale PR ? Zu den Defiziten eines jungen Forschungsfeldes ». Stuttgart, 2001, Universität Hohenheim. L'article est disponible sous http://www.media.uni-hohenheim.de/html/akademie/wissenstransfer/wie_global_ist_pr.html.

⁵⁵ Wakefield, Robert : « Preliminary Delphi research on international public relations programming. Initial data supports application of certain generic/ specific concepts ». In : Moss, Danny : « Perspectives on Public Relations Research ». London, New York, 200, Routledge.

l'unité du message. Pour la même raison, les programmes globaux de relations publiques seront le plus standardisé possible. Or l'on voit donc qu'il s'agit là de déterminer un point sur un continuum entre « différenciation » et « standardisation », une décision qui devrait être fondée sur une approche qui prenne en compte les objectifs stratégiques du communicant mais aussi les résultats de l'analyse empirique de la situation journalistico-médiatique (quelle culture de communication politique ?) sur le terrain, c'est-à-dire dans les différents Etats membres.

Ce travail théorique permet de tirer plusieurs enseignements. Il souligne d'abord la position fondamentale qu'occupent les journalistes dans le processus de sélection des informations et donc dans la création de publicité. Par conséquent, les professionnels des relations publiques sont obligés de convaincre ces « gardiens d'écluse » d'ouvrir les écluses pour laisser passer leurs informations. Si la position des journalistes peut donc sembler déterminante à premier regard, l'analyse des théories permet, d'une part, d'établir certains critères qui doivent être respectés afin de réussir la politique de communication et, d'autre part, de mieux comprendre les logiques de sélection établies par les journalistes. En effet, la connaissance de ces logiques par les professionnels en communication peut faciliter la tâche à ces derniers.

Enfin, le travail théorique souligne un second défi que les communicants de la Commission devraient relever pour réussir leur mission, c'est-à-dire d'organiser une communication dans un cadre international. Là encore, les théories donnent des conseils pratiques aux acteurs.

Sur la base de ces recommandations théoriques, il convient de décrire, dans une approche empirique, la réalité de la politique de communication de la Commission européenne.

II. Face à une situation jugée insatisfaisante, la Commission européenne a redéfini les fondamentaux de sa politique de communication et se dote d'une structure et d'outils nouveaux destinés à relever le défi.

Après une approche théorique qui a permis de voir comment les relations publiques devraient être organisées afin de pouvoir répondre aux exigences qui leur ont été assignées, il convient de s'interroger sur la question de savoir comment la Commission européenne a organisé sa politique de communication. Ainsi, l'on constate un bilan très auto-critique des politiques de communication menées jusque-là et une réelle volonté de changer de cap afin de parvenir à un meilleur soutien populaire des institutions et politiques européennes. Cette nécessaire redéfinition des objectifs de la politique de communication a permis d'établir une nouvelle approche stratégique à cette politique de communication (A). De cette nouvelle stratégie découlent deux axes de poussées pour l'action en la matière (B). La Direction générale Communication a été réorganisée afin de pouvoir mieux répondre aux nouvelles attentes (C). Dans ce cadre totalement révisé et modernisé, la Direction générale Communication est désormais en mesure de remplir ses fonctions et de communiquer à ses deux publics clé (D).

A\ Partant d'un bilan autocritique, la Commission refonde les principes de sa politique de communication et lui assigne de nouveaux objectifs stratégiques.

- 1. Sur la base d'un bilan critique de ses activités de communication, la Commission semble se rapprocher d'une analyse comparable à celle de la théorie des systèmes sociaux.*

Le constat de la Commission européenne sur sa propre politique de communication est sévère et sans équivoque. Déplorant la « fragmentation persistante des activités de communication », une « mise en œuvre inappropriée » de ces dernières et le fait que « les messages reflètent [certes] des priorités politiques, mais ne répondent pas nécessairement aux intérêts, aux besoins et aux préoccupations des citoyens »⁵⁶, elle conclut :

« Jusqu'ici, la communication est trop souvent restée 'l'affaire de Bruxelles'. Elle s'est principalement attelée à expliquer l'action de l'UE aux citoyens et a accordé moins d'attention aux opinions de ces derniers. [Ils] ont souvent l'impression que les moyens leur permettant de participer au débat sont restreints ou inaccessibles. Malgré son importance déterminante et son amélioration permanente, la communication institutionnelle n'a

⁵⁶ Commission européenne : « Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe ». Bruxelles, juillet 2005, Commission européenne, page 3.

manifestement pas suffi à combler le fossé [entre les citoyens et la construction européenne]. »⁵⁷

Dans son analyse de la politique de communication sur les sujets communautaires, la Commission souligne en outre l'absence d'une couverture médiatique régulière et permanente : si les journaux nationaux couvrent souvent les grands événements survenant à intervalles réguliers tels que les Conseils européens, aucune couverture globale des affaires européennes n'est assurée entre ces événements. Les journaux locaux ou régionaux, particulièrement importants en raison de leur tirage cumulé élevé, n'accordent en général qu'une place limitée aux questions européennes. Quant aux médias audiovisuels, leur tendance à limiter de plus en plus le temps dévolu à l'information politique intensifie la concurrence pour occuper l'espace médiatique, le rendant ainsi encore plus difficile aux questions européennes d'être relatées par les médias.⁵⁸

Tout en soulignant que cette situation de communication difficile n'était pas nouveau, la Commission la juge intenable, s'alarmant de l'éloignement et du sentiment de désaffection qu'éprouvent les Européens envers la construction et les politiques européennes. La Commission affirme qu'il n'y a « pas de démocratie sans communication et que la démocratie ne peut prospérer que si les citoyens sont informés de la situation et que leur participation sans réserve est possible ».⁵⁹ Cette analyse se rapproche donc très largement de celle qui a été faite auparavant sur la base de la théorie des systèmes sociaux et qui souligne que l'échange entre les différents sous-systèmes est primordial pour le bon fonctionnement du système global.

2. La nouvelle philosophie et les objectifs stratégiques redéfinis de la politique de communication de la Commission européenne placent les citoyens européens au centre de tous les efforts.

Trois principes fondamentaux guident la définition des nouveaux objectifs de la politique de communication.⁶⁰ Ainsi, le point de départ de toute réflexion en la matière est un droit fondamental : le droit à l'information et à la liberté d'expression qui conduit à la définition du premier principe, celui de l'inclusion. Selon ce principe, « tous les citoyens devraient avoir accès, dans leur propre langue, aux informations relatives aux questions d'intérêt public. [...] Les informations doivent être rendues largement accessibles par un grand éventail de canaux,

⁵⁷ Commission européenne : « Livre blanc sur une politique de communication européenne ». Bruxelles, 1^{er} février 2006, page 4.

⁵⁸ Idem, page 9.

⁵⁹ Idem, page 2.

⁶⁰ Idem, pages 5-6.

comprenant notamment les médias et les nouvelles technologies ». Etant donné que « les citoyens européens sont issus d'origines sociales et culturelles très différentes », la Commission demande à ce que sa politique de communication « respecte l'ensemble des opinions exprimées au cours du débat public » afin de garantir un débat le plus ouvert possible. Ce deuxième principe – la diversité – est intimement lié au troisième, le principe de la participation, selon lequel « les citoyens devraient avoir le droit d'exprimer leurs opinions et d'être entendus, ainsi que la possibilité de dialoguer avec les décideurs ». La Commission estime que ce dernier principe est particulièrement important au niveau de l'UE « où les institutions présentent un risque accru d'éloignement par rapport aux citoyens », une analyse qui se rapproche, ici encore, de celle faite par la théorie des systèmes sociaux.

De ces principes fondamentaux découlent les objectifs stratégiques assignés à la politique de communication : il s'agit désormais de mettre la communication au service des citoyens européens, de « gagner la confiance des Européens par de bonnes politiques et par une bonne communication sur ces politiques ». ⁶¹ Selon la Commission, cette « approche fondamentalement nouvelle » comprend « une transition radicale d'une communication à sens unique vers un dialogue renforcé, d'une communication axée sur les institutions vers une communication axée sur les citoyens, d'une conception venant de Bruxelles vers une démarche plus décentralisée ». ⁶² La communication vise donc à instaurer un dialogue entre les citoyens et les responsables politiques et un débat, vaste et intensif, sur les politiques européennes.

Cette nouvelle communication contribuera, à long terme, « à l'émergence d'une sphère publique européenne, au sein de laquelle les citoyens recevraient les informations et outils dont ils ont besoin pour participer activement au processus décisionnel et pour s'approprier le projet européen ». ⁶³ Car, juge la Commission dans une approche qui partage les conclusions tirées sur la base de la théorie des systèmes sociaux, « pour qu'il y ait renouveau démocratique, il faut que les citoyens européens aient le droit de faire entendre leur voix ». ⁶⁴ Le feedback populaire sous forme d'exigences et soutiens venant du sous-système « opinion publique » est donc considéré comme fondamental pour combler le fossé entre les Européens et leurs institutions.

⁶¹ Commission européenne : « Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe », page 2.

⁶² Commission européenne : « Livre blanc sur une politique de communication européenne », page 4.

⁶³ Commission européenne : « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat ». Bruxelles, 13 octobre 2005, Commission européenne, page 3.

⁶⁴ Idem, page 4.

B\ Deux axes stratégiques de développement ont été retenus par la Commission afin de rendre opérationnels la philosophie et les objectifs stratégiques nouvellement définis.

La redéfinition de la philosophie ainsi que des objectifs stratégiques de la politique de communication de la Commission entraînent nécessairement une nouvelle approche quant à leur mise en œuvre. La Commission a défini deux vecteurs d'action destinés à rendre opérationnels les objectifs stratégiques : ainsi compte-t-elle mieux ancrer les débats sur des questions européennes dans les espaces publics nationaux (1), sans pour autant négliger sa propre responsabilité pour améliorer la qualité du débat (2).

1. Soutenir les débats nationaux afin de faire sortir les questions européennes du microcosme bruxellois.

La Commission considère que, aujourd'hui, la sphère publique dans laquelle se déroule la vie politique en Europe est essentiellement nationale. Si des questions européennes y sont traitées, elles sont très largement considérées sous un angle national et non pas européen : la culture politique supranationale, englobant des organisations et des groupes politiques paneuropéens et susceptible de créer un espace public européen, n'est pas suffisamment développée. Or, étant donné que de nombreuses décisions politiques affectant la vie quotidienne des citoyens de l'UE sont adoptées au niveau européen, l'Europe en général et les politiques communautaires en particulier doivent trouver leur place dans les sphères publiques nationales, régionales et locales existantes.

La Commission souligne qu'une telle intégration de la dimension européenne dans le débat politique national représenterait un intérêt réel, dans la mesure où une prise en compte accrue des questions européennes renforcerait ce débat et ne serait donc pas en concurrence avec ce dernier.⁶⁵ Elle compte mettre en œuvre deux actions destinées à mieux ancrer les sujets communautaires dans les débats politiques nationaux.

a) Une approche commune mise en œuvre dans les Etats membres

Loin de vouloir se substituer aux Etats membres dans l'organisation des débats nationaux et tout en reconnaissant que « l'échelon national demeure le premier point d'entrée de tout débat politique »⁶⁶, la Commission entend donner une impulsion supplémentaire en proposant une approche commune aux débats nationaux sur des politiques communautaires, qui serait mise en œuvre par les représentations de la Commission dans les Etats membres.⁶⁷ Se référant à ses

⁶⁵ Commission européenne : « Livre blanc sur une politique de communication européenne », pages 4-5.

⁶⁶ Idem, page 12.

⁶⁷ Commission européenne : « Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat », page 4.

objectifs stratégiques en la matière, la Commission souligne la nécessité d'organiser un processus à double sens, consistant, d'une part, à informer les citoyens sur le rôle de l'UE et sur ses politiques et, d'autre part, à prendre bonne note de leurs attentes quant à ce qui devrait être fait à l'avenir.

Afin de favoriser ce débat avec les citoyens européens dans les Etats membres et pour améliorer la transparence, la Commission se sert principalement des représentations qu'elle entretient dans chaque capitale de l'Union européenne ainsi que des huit « antennes régionales » dans les plus grands Etats membres.⁶⁸ Leur promotion auprès du grand public en tant que principaux points de contact pour les citoyens doit en faire le lieu d'information et d'échange privilégié entre la Commission et les citoyens européens, permettant ainsi d'établir un canal de communication direct entre l'administration et les administrés et évitant de devoir passer par les gouvernements ou les médias nationaux. Afin de renforcer ce positionnement, il a été demandé aux chefs de représentation de participer régulièrement à des sessions d'échange avec les citoyens européens.⁶⁹

Suivant cette même logique, le réseau des centres Europe Direct, mis en place par la Commission en partenariat avec des structures d'accueil régionales et locales sera davantage mis en valeur : en effet, ces centres permettent de fournir, sur le terrain et de manière décentralisée, des informations sur l'Europe aux citoyens et de mettre en œuvre l'approche de la Commission en matière d'activités de communication.⁷⁰

En outre, la Commission envisage d'organiser, en coopération avec les Etats membres, une série de manifestations régionales en y associant des « ambassadeurs de la bonne volonté européenne », des personnalités nationales ou locales du monde de la culture, des affaires, du sport ou d'autres domaines intéressant certains publics cibles. Ces « ambassadeurs » pourraient prendre part à des activités telles que des meetings, des ateliers de travail et des débats de portée générale ou sur des questions ou des programmes spécifiques dans le domaine européen.⁷¹

b) S'adresser aux échelons national, régional et local

Au niveau des Etats membres, la Commission appelle non seulement les institutions gouvernementales nationales à agir, elle s'adresse également aux autorités régionales et locales : ces derniers lui semblent « bien placées pour amorcer un dialogue avec les citoyens et pour faire participer activement les communautés locales aux affaires européennes », dans la mesure où de nombreux programmes et politiques européens sont mis en œuvre aux niveaux régional et local. En outre, la Commission suggère de mieux impliquer les partis politiques nationaux, en leur

⁶⁸ Il s'agit de Marseille, Bonn, Munich, Belfast, Cardiff, Edimbourg, Barcelone et Milan.

⁶⁹ Commission européenne : « Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat », page 8.

⁷⁰ Idem, page 8.

⁷¹ Idem, page 9.

assignant « un rôle de premier plan » dans les débats sur les politiques européennes. Enfin, la Commission vise à intégrer davantage les organisations de la société civile, y compris les organisations sectorielles et professionnelles, pour sensibiliser l'opinion publique aux questions européennes et aux débats politiques.⁷²

2. Prendre des initiatives au niveau communautaire pour mener une politique de communication adaptée aux attentes des citoyens.

Si la Commission souligne la responsabilité des Etats membres de contribuer à organiser et à structurer le débat, elle ne demeure pour autant pas inactive, s'attribuant au contraire « un rôle décisif dans le vaste débat ».⁷³ Il semble en effet que la Commission peut, de par sa position clé dans le paysage institutionnel européen que lui confère le monopole d'initiative dans le processus législatif, prendre une position particulièrement active en matière de communication : comme c'est elle qui décide du fond des propositions politiques ainsi que de leur opportunité et de la date de leur lancement dans le processus interinstitutionnel, elle occupe une position clé quant il s'agit d'accompagner ces politiques par des mesures de communication.

Plusieurs options ont été retenues par la Commission afin d'améliorer la qualité de sa politique de communication : l'institution vise à favoriser un débat public plus vaste sur les politiques menées (a), ainsi qu'une meilleure promotion de la participation des citoyens européens au processus démocratique (b).

a) Favoriser un débat public plus vaste

La Commission met en œuvre une série de mesures afin de rendre les débats sur les questions européennes les plus transparents possibles et afin d'associer un public le plus large possible aux discussions sur les politiques communautaires.

Un rôle particulier incombe aux membres de la Commission. Pour que l'institution soit présente et visible dans les débats nationaux et régionaux, le président de la Commission et/ ou sa vice-présidente, accompagnés du commissaire de l'Etat membre concerné, sont invités à entreprendre des visites dans les Etats membres pour y rencontrer des représentants du gouvernement national, des entreprises et des syndicats, de la société civile, du monde étudiant et des autorités régionales et locales. Ces visites seront accompagnées par des événements médiatiques.⁷⁴

Dans la même logique, il est demandé aux commissaires d'être accessibles aux parlements nationaux, en se montrant disposés à leur expliquer les politiques de la Commission et à leur fournir un éclairage sur les dernières évolutions au niveau européen. En effet, la Commission

⁷² Commission européenne : « Livre blanc sur une politique de communication européenne », page 13.

⁷³ Commission européenne : « Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat », page 7.

⁷⁴ Idem, page 7.

considère les parlements nationaux comme intermédiaires permettant d'exercer un contrôle efficace des décisions prises par les gouvernements nationaux sur les questions européennes.⁷⁵ Inciter les commissaires à intervenir devant l'opinion publique nationale ou les parlements nationaux renforce la transparence concernant l'élaboration des politiques européennes.

Nul débat n'est possible si ceux qui sont censés débattre ne sont pas informés des enjeux dont il s'agit. Par conséquent, la Commission mise également sur une meilleure coopération avec les médias de masse, en s'appuyant sur trois démarches distinctes.⁷⁶ En premier lieu, elle souhaite donner à l'Europe un visage humain. Partant du constat que l'UE manque d'une identité publique claire, qu'elle est souvent perçue comme « anonyme », la Commission souhaite aider les citoyens à établir des liens avec l'Europe. Considérant que l'information politique a plus d'impact lorsqu'elle est envisagée sous l'angle de l'intérêt humain, la Commission appelle les institutions de l'UE de prendre davantage de mesures pour donner un visage humain aux informations diffusées.

Une deuxième stratégie envisagée par la Commission afin de rapprocher les citoyens des questions européennes vise à leur faire percevoir la dimension européenne des problèmes communs : en décrivant les aspects nationaux, régionaux et même locaux des politiques européennes, les citoyens européens prendront plus facilement conscience que les politiques communautaires les concernant également sera facilitée. A cet égard, la Commission assigne une responsabilité particulière aux médias paneuropéens et à la presse spécialisée ainsi qu'aux débats ayant lieu dans le cadre national.

Enfin, la Commission compte exploiter le potentiel offert par les nouvelles technologies, en particulier pour offrir de nouveaux canaux de communication concernant les questions européennes, de nouvelles enceintes de débat civique et de nouveaux outils de démocratie transfrontalière.

b) Promouvoir la participation des citoyens au processus démocratique

La Commission ne limite pas son activité de relations publiques avec les citoyens sur la simple information de ces derniers sur les politiques européennes, elle souhaite instaurer un véritable dialogue et vise donc à associer les citoyens à l'élaboration des politiques communautaires par trois actions prioritaires.

Afin de promouvoir la participation citoyenne au processus démocratique, la Commission vise à « rendre les institutions européennes plus responsables, ouvertes et accessibles » et à « créer et

⁷⁵ Idem, page 8.

⁷⁶ Commission européenne : « Livre blanc sur une politique de communication européenne », page 10.

maintenir des liens entre les citoyens et les pouvoirs publics ». ⁷⁷ Ainsi, les consultations concernant les grandes initiatives politiques à travers de livres verts et de livres blancs, mais aussi à travers de l'internet ont fortement augmenté. La Commission souhaite aller plus loin et améliorer les outils dont elle dispose pour recueillir directement les réactions des citoyens, des consommateurs et des entreprises, les associant ainsi déjà en amont de la prise de décision afin d'être en mesure de concevoir des politiques qui correspondent au mieux à leurs attentes. ⁷⁸

Selon la Commission, les citoyens européens éprouvent souvent un sentiment d'impuissance par rapport à leur capacité de participer au travail des institutions voire d'influencer ce dernier. Si la mise en réseau des citoyens par les nouveaux forums de discussion publique sur les questions européennes joue certes un rôle essentiel en permettant de faire sentir aux citoyens qu'ils peuvent participer à la promotion de l'idéal européen, la Commission souligne également la nécessité d'aller au-delà en nouant des contacts directs entre les citoyens européens. ⁷⁹ Comme des initiatives existantes telles que « Jeunesse en action » et « Culture » ont montré comment l'UE peut contribuer à la création de nouveaux espaces de rencontre destinés au débat civique entre les citoyens européens, le nouveau programme « Citoyens pour l'Europe » a été conçu dans le même esprit. En effet, il vise à encourager la coopération entre les citoyens et les organisations citoyennes de différents pays œuvrant dans l'esprit de se rencontrer et d'agir ensemble dans un environnement européen. ⁸⁰

Une meilleure participation des citoyens au processus démocratique suppose la connaissance de leur opinion. Par conséquent, la Commission envisage un certain nombre de mesures destinées à mieux comprendre l'opinion publique européenne, notamment en recourant à des sondages ou des travaux de recherche en la matière. ⁸¹

⁷⁷ Idem, page 8.

⁷⁸ Plusieurs sites internet peuvent être cités à titre d'exemple pour des consultations organisées par la Commission européenne:

- Sur l'avenir institutionnel de l'UE, débat dans le cadre du « Plan D » :
http://europa.eu/debateeurope/index_fr.htm
- Sur la future politique de communication de la Commission européenne :
http://ec.europa.eu/communication_white_paper/index_fr.htm
- Site internet présentant l'ensemble des consultations publiques actuellement en cours :
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm

⁷⁹ Commission européenne : « Livre blanc sur une politique de communication européenne », page 7.

⁸⁰ Voir aussi la fiche „Scadplus“ consacrée à ce programme : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l29015.htm>.

⁸¹ Commission européenne : « Livre blanc sur une politique de communication européenne », page 11.

C\ La nouvelle approche aux relations publiques est réalisée dans un cadre opérationnel clairement défini.

Une fois la philosophie, les objectifs stratégiques et les principaux axes de l'action de communication de la Commission connus, il convient de s'interroger sur la manière dont la Commission s'est organisée afin de mettre en œuvre ces orientations. Le fait marquant de cette organisation réside dans l'attention particulière accordée par le niveau politique à la fonction de communication (1) dont l'ensemble des activités est réuni au sein d'une seule Direction générale (2).

1. La communication est directement attachée au plus haut niveau politique de la Commission, ce qui souligne l'importance particulière de cette fonction.

Une approche analysant les structures hiérarchiques montre toute l'importance que le président de la Commission européenne accorde à la politique de communication : en effet, l'article 217 du Traité CE lui donne le pouvoir de structurer et répartir les responsabilités incombant à la Commission et de nommer les vice-présidents.⁸² Par conséquent, l'organisation des portefeuilles et l'attribution des postes des vice-présidents permettent d'exprimer les priorités politiques. A cet égard, le fait que le président Barroso ait décidé de nommer une vice-présidente chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication⁸³ souligne à quel point la Commission, y compris à son plus haut niveau, a conscience du défi qu'il convient de relever. En outre, dans la lettre de mission que le président Barroso a envoyée à la vice-présidente au début de son mandat, il l'engage de contribuer, « avant tout, au renforcement de la capacité de l'institution à communiquer, à la fois depuis Bruxelles et dans les Etats membres ».⁸⁴ Le fait que le président demande à sa vice-présidente de « travailler en étroite coopération » avec lui-même souligne encore davantage la priorité qu'il accorde à la communication.

La même lettre confie à la vice-présidente la présidence d'un groupe de commissaires chargé des communications et de la programmation. Ce groupe travaille en amont et en aval des décisions prises au plus haut niveau politique, c'est-à-dire au niveau du collège des commissaires : il prépare les décisions du collège en matière de communication et veille à ce que la stratégie d'ensemble soit bien planifiée, traduise les priorités de la Commission et se reflète dans la préparation quotidienne de ses activités. Ce groupe joue donc le rôle principal dans l'orientation

⁸² « 1. La Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son président, qui décide de son organisation interne afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action.

2. Les responsabilités incombant à la Commission sont structurées et réparties entre ses membres par le président. [...] Les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci. »

⁸³ Il s'agit de la commissaire suédoise, Margot Wallström.

⁸⁴ Lettre de mission du 12 août 2004, cf. annexe.

du processus de communication et dans le contrôle de la mise en œuvre du plan d'action. A cette fin, il établit un agenda de communication relatif aux priorités à moyen et à long terme qui est adopté par le collège des commissaires. Le groupe élabore des plans de communication complets pour toutes les priorités orientées vers le grand public. En outre, il veille à ce que les objectifs adoptés par la Commission se traduisent en actions concrètes.

2. L'organisation de la Direction générale Communication

L'ensemble des politiques de communication est dirigé par la Direction générale Communication. La responsabilité politique de cette Direction générale revient à la vice-présidente chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication. La Direction générale Communication comprend quatre directions ainsi que le Service du porte-parole qui peut être considéré comme une cinquième direction, le porte-parole ayant le rang administratif de directeur. Ces cinq directions chapeautent 14 unités ainsi que les 27 représentations et les huit « antennes régionales ». ⁸⁵ Le budget dévolu à cette Direction générale s'élève à 16,6 millions d'euros en 2007. ⁸⁶

Ses nombreuses missions peuvent être résumées en deux grandes catégories : d'une part, il s'agit d'informer les médias et les citoyens des activités menées par la Commission en communiquant les objectifs et les enjeux de ses politiques et de ses actions. D'autre part, la Direction générale Communication est chargée d'informer la Commission de l'évolution de l'opinion dans les États membres. Pour répondre à ces attentes, elle coordonne les activités des représentations de la Commission dans les États membres, centralise tous les contacts avec les médias, et veille à garantir une approche cohérente des questions d'information et de communication au sein de la Commission, ce qui suppose d'entretenir des contacts avec les directions générales et les services ayant des unités responsables de l'information sectorielle.

a) Au cœur du dispositif : le Service du porte-parole

Le Service du porte-parole occupe une place centrale au sein de la Direction générale Communication. Il est chargé d'informer les médias des priorités politiques de la Commission et de réagir aux questions des médias et à la couverture médiatique des politiques de la Commission.

⁸⁵ Cf. l'organigramme en annexe. La Direction D « Ressources » étant une direction de soutien aux activités des autres directions (gestion des ressources humaines et financières notamment), ses activités n'ont pas d'intérêt particulier dans le cadre de ce mémoire et ne sont donc pas détaillées ci-après.

⁸⁶ Selon la fiche financière législative, cette somme augmentera considérablement pour atteindre 32,5 millions d'euros en 2010 ; cf. également http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/communication_finance_fr.pdf.

Une particularité organisationnelle est à souligner : si l'ensemble des quatre directions se trouve sous l'autorité hiérarchique du directeur général et donc, *in fine*, de la vice-présidente chargée des relations institutionnelles et de la stratégie de communication, il n'en est pas de même pour le Service du porte-parole. Tout en étant associé à la Direction générale Communication d'un point de vue administratif, le Service du porte-parole, dirigé par le porte-parole de la Commission européenne, agit sous l'autorité hiérarchique directe du président de la Commission, ce qui lui permet un accès immédiat au plus haut niveau politique, mais également un contrôle direct du président de la Communication sur le porte-parole de son institution.

Le porte-parole, assisté dans ses tâches par deux porte-paroles adjoints, préside le groupe des porte-paroles des différents portefeuilles, qui ont été désignés par le porte-parole en accord avec les commissaires ayant la responsabilité politique du portefeuille en question. Ces porte-paroles de portefeuille sont sous l'autorité hiérarchique et administrative du porte-parole de la Commission. Les porte-paroles de portefeuilles sont chargés de fournir leur contribution au message politique et à la stratégie médiatique des plans de communication. Pour ce faire, ils travaillent en étroite collaboration avec les commissaires, les cabinets et les différentes Directions générales responsables des portefeuilles respectifs.

En outre, le porte-parole de la Commission chapeaute l'unité de coordination et de planification, responsable notamment d'assurer la cohérence entre les activités politiques et les mesures de communication de la Commission et de veiller à une planification stratégique des actions de communication. Pour garantir qu'un lien étroit et permanent soit instauré entre les activités politiques et de communication de la Commission, le chef d'unité assiste régulièrement aux réunions hebdomadaires des chefs de cabinet⁸⁷ des différents commissaires destinées à préparer les réunions du collège des commissaires. Il assiste en outre aux réunions préparatoires de l'ensemble des groupes de commissaires, et en particulier du groupe de commissaires chargé des communications. L'objectif de cette association étroite du Service du porte-parole à l'élaboration des politiques est d'établir un lien avec les aspects de communication le plus en amont possible voire de prendre en considération ces aspects de communication déjà au moment de la décision sur le calendrier des initiatives politiques.

Pour assurer ce maillage étroit entre les mesures politiques et les activités de communication, cette unité établit également un document interne intitulé « Planification stratégique des nouvelles » ou « Strategic News Planning » en anglais. Ce document anticipe les événements majeurs des quatre semaines à venir, englobant l'ensemble de l'activité législative

⁸⁷ Il est à noter qu'à la Commission européenne, les chefs de cabinet remplissent les rôles de directeur de cabinet *et* de chef de cabinet.

communautaire (sessions du Parlement européen avec ou sans participation des membres de la Commission, réunions du Conseil, procédures internes à la Commission), les agendas des commissaires, les événements majeurs dans les Etats membres, mais aussi à un niveau européen et international (élections, événements sportifs, commémorations etc.). L'objectif est notamment d'analyser à l'avance l'évolution de l'agenda médiatique, de déterminer les sujets critiques afin de préparer des réponses, de définir les moments propices à la communication et de partager ces informations cruciales avec l'ensemble des responsables des relations avec les médias pour qu'ils puissent définir, à partir de ce document, leur stratégie de communication pour un avenir proche.

L'unité prépare un second calendrier (« Top News from the European Commission »), destiné au grand public et présentant, pour les quinze jours à venir, les événements clés concernant la Commission et intéressant les journalistes en place à Bruxelles. Ce calendrier vise à renforcer la capacité des médias notamment audiovisuels d'anticiper des sujets intéressants sur la Commission européenne.

L'unité de coordination et de planification assure également la coordination d'activités englobant plusieurs portefeuilles et/ ou le président de la Commission et prépare les activités médiatiques du président de la Commission. L'unité organise également le placement d'articles ou d'autres prises de parole publiques du président de la Commission dans les différents médias et contrôle la qualité des communiqués de presse dans l'objectif d'une amélioration constante.

Une fonction particulièrement importante constitue la fonction de réfutation, destinée à réagir le plus rapidement possible à des fausses informations diffusées par les médias ou sur internet. A cette fin, une coordination entre les porte-paroles, les représentations et les directions générales a été mise en place.⁸⁸

b) La direction A – Stratégie

Cette direction, qui est composée de quatre bureaux, est chargée de donner des impulsions stratégiques aux activités de communication de la Commission européenne afin de garantir une communication cohérente, informative et qui réponde aux attentes des citoyens et des forces politiques.

A cette fin, son unité « Affaires générales et relations interinstitutionnelles » travaille en coopération étroite avec les autres institutions européennes au sein du Groupe interinstitutionnel « Information », comprenant le Parlement européen, la présidence du Conseil, le Comité économique et social ainsi que le Comité des régions. Cette coopération vise à coordonner les

⁸⁸ Ce service de mise au point peut être consulté sur internet : http://ec.europa.eu/dgs/communication/facts/index_fr.htm.

activités de communication au-delà de la Commission européenne et à mettre l'ensemble des parties prenantes communautaires sur une même ligne de communication.

La direction est également chargée de travailler en interne, avec le Service du porte-parole, l'ensemble de directions générales de la Commission et les représentations dans les Etats membres. Ainsi, l'unité « Communication, planification et priorités » est responsable d'identifier et de proposer, d'abord groupe de commissaires compétent, puis au collège des commissaires, les priorités de communication de la Commission à partir du plan d'action et du Plan D et d'en assurer leur application.

L'unité « Recherche et évaluation » peut être considérée comme « l'oreille » de la direction A : il lui incombe d'organiser le travail de recherche sur les besoins en matière de communication des sujets communautaires non seulement des citoyens européens, mais aussi des médias et des autorités politiques. Sur la base des enquêtes menées (en particulier des sondages et enquêtes Eurobaromètre⁸⁹), les agents de l'unité tirent les conclusions afin de proposer des actions de communication répondant aux attentes des public cibles.

Si l'unité « Recherche et évaluation » a donc une approche plutôt prospective vers l'opinion publique, son unité-sœur « Opinion publique et observation des médias » est chargée d'une approche plus descriptive et analytique : elle observe les médias et les opinions publiques dans l'ensemble de l'Union européenne afin de pouvoir fournir une image succincte et concrète de l'évolution de la perception de l'UE, de ses politiques et d'autres sujets clés sur le terrain.

c) La direction B – Représentations et réseaux

Cette direction chapeaute deux unités chargées de coordonner l'ensemble de représentations et antennes régionales dans les Etats membres ainsi que les relais d'information à travers l'Union européenne. A ce large réseau revient la double-tâche d'écouter les citoyens européens et de les informer sur les politiques communautaires.

D'une part, les représentations fournissent au siège des informations détaillées et précises concernant le point de vue du gouvernement et de la société civile des Etats membres respectifs sur les questions relevant des compétences de la Commission. Par les contacts réguliers qu'ils entretiennent avec les autorités et les décideurs nationaux, régionaux et locaux, mais aussi par un suivi régulier des médias et par des sondages d'opinion, les représentations contribuent à une meilleure compréhension de la vie politique et de l'évolution de l'opinion publique dans les Etats membres. A cette fin, elles définissent des groupes cibles tels que les médias, les dirigeants politiques, des groupes de la société civile et le monde des affaires. Un suivi approfondi des médias complète ce travail de compréhension de la situation dans les Etats membres. En outre,

⁸⁹ Les sondages et enquêtes Eurobaromètre sont publiés : http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm.

les représentations font régulièrement rapport au siège pour y alimenter le travail des autres Directions de la Direction générale Communication (« Recherche et évaluation », « Opinion publique et observation des médias » notamment).

D'autre part, les représentations sont chargées d'informer les citoyens, les gouvernements des Etats membres respectifs, les parties nationales concernées ainsi que les médias régionaux et locaux des politiques et des actions de la Commission en tenant compte de leurs besoins spécifiques en information et communication. Afin de pouvoir fournir une assistance adéquate en la matière aux différentes Directions générales de la Commission, les représentations sont impliquées dans le travail de ces dernières et ont accès à l'information dans chaque Direction générale et pour chaque domaine d'activité des membres de la Commission. Pour composer avec les intérêts et débats politiques qui varient selon les différents Etats membres, les représentations organisent également des activités nationales de communication sur des questions européennes intéressant particulièrement le public dans un Etat membre donné. Les représentations ont le droit de s'exprimer au nom de la Commission dans les contacts avec tous les médias du pays : à cet égard, les chefs de représentation et les responsables presse joueront le rôle de porte-parole, suivant les indications données par le service du porte-parole dans une réunion d'orientation quotidienne.

d) La direction C – Outils de communication

Afin de mener à bien sa mission, la Direction générale Communication s'est dotée de nombreux outils de communication qui peuvent être résumés en deux grands groupes : les instruments audiovisuels ainsi que les publications et leur diffusion.

Le Service audiovisuel de la Commission travaille principalement en direction des professionnels des médias : il est chargé de mettre à leur disposition en temps réel des images d'actualité mais aussi un large fonds d'archives audiovisuelles sur l'histoire de l'Union européenne. En outre, ce service réalise des reportages sur l'actualité européenne aux formats vidéo, photo ou audio, établissant ainsi des services d'information proposés aux chaînes de télévision, aux stations de radio, aux agences de presse, à la presse écrite ainsi qu'à toute personne souhaitant diffuser des images sur les activités des institutions européennes.

Dans ce contexte, une place particulière revient à « Europe by Satellite (EbS) », le service d'information télévisée de l'Union européenne. Depuis son lancement en 1995, EbS fournit aux stations de télévision et de radio, des images et du son, en 21 langues, sur l'actualité de l'Union européenne. La programmation d'EbS se compose de banques d'images d'illustration, avec son original, ou de productions montées, avec commentaires et traductions, centrées sur les activités

de l'Union européenne et produites par différents services, institutions ou télévisions. EbS propose du contenu interinstitutionnel (Commission, le Parlement européen, le Conseil et la Banque centrale, et occasionnellement, d'autres institutions) ainsi que des transmissions en direct d'événements, de conférences de presse, de briefings techniques, de sessions du Parlement et de cérémonies. L'offre d'EbS comprend également des débats interactifs en direct en associant satellite et téléphone, des dossiers de presse vidéo et documentaires produits par les institutions de l'Union, ou encore par les réseaux de télévisions locales et régionales ainsi qu' un service télétexte sur le canal d'EbS. Le signal du satellite EbS qui couvre le continent européen, l'Afrique du Nord et le Moyen Orient est diffusé en clair. Des téléchargements à la demande en qualité professionnelle de fichiers audio et vidéo sont possibles à partir du site internet.

En outre, le Service audiovisuel propose aux journalistes de radio ou de télévision chargés de couvrir l'actualité européenne et celle de la Commission en particulier de préparer leurs émissions directement sur place : ainsi, le Berlaymont, siège de la Commission européenne à Bruxelles, est équipé de deux studios de télévision et de deux studios de radio, de dispositifs de montage et de reproduction. Ces équipements sont gracieusement mis à disposition des journalistes de radio-télévision pour les aider à couvrir l'actualité de la Commission européenne.⁹⁰

Le Service audiovisuel intervient également afin de faciliter les contacts des journalistes sur place et guide les équipes de reportage dans les différents bâtiments de la Commission. Les journalistes accrédités sont informés à l'avance des précisions sur les visites de personnalités ou sur les événements se déroulant au sein de la Commission. Lorsqu'ils n'ont pas pu participer à une conférence de presse, les journalistes reçoivent une copie vidéo de la conférence en question, enregistrée par le Service audiovisuel.

Quant aux publications et leur diffusion, il convient de distinguer la diffusion d'informations par le site internet « Europa » et des publications classiques distribuées notamment par les centres de contact tels que les représentations ou les centres Europe Direct.

Réunissant l'ensemble des informations sur l'histoire, les politiques, les institutions, les acteurs... de la construction européenne, le site internet « Europa » est considéré comme le plus grand site public du monde. Plus qu'un simple site, il est le portail de l'Union européenne permettant de suivre l'actualité de l'Union européenne et d'obtenir des informations de base sur l'intégration européenne. L'utilisateur peut également accéder à l'ensemble des textes législatifs en vigueur ou en discussion, aux sites web de chaque institution ainsi qu'à l'ensemble des politiques menées par l'Union européenne, selon les compétences qui lui sont dévolues par les

⁹⁰ Les studios peuvent être visualisés sur internet : http://ec.europa.eu/avservices/myavs/avs_visite_fr.cfm.

traités. Des efforts éditoriaux particuliers sont entrepris afin de présenter les informations jugées prioritaires de manière compréhensible et dans toutes les langues officielles. En conséquence, des sites particuliers sont dédiés à des publics cibles, tels que les jeunes⁹¹, les enfants⁹² ou les professeurs⁹³. Le portail propose également un site et un streaming vidéo présentant la grille de programmation et proposant ce streaming en ligne des émissions EbS en direct et à la demande, en 21 langues.

Quant aux publications classiques en version « papier », la Direction générale Communication ainsi que les Directions générales thématiquement compétentes proposent un grand nombre de documents. Ces derniers portent soit sur des informations générales sur l'UE, soit sur des informations plus spécialisées dans les différents champs d'action des politiques européennes. Ces publications, dont le contenu est coordonné par un éditeur afin d'assurer la prise en compte des priorités de communication, peuvent être commandées par internet ou par téléphone, mais sont également diffusées par les représentations et les centres de contact. Pour mieux répondre aux attentes des citoyens, un système de production et de livraison des publications assurera à l'avenir des produits adaptés aux besoins nationaux, et ceci également en termes linguistiques.

Enfin, la Direction D gère également les centres de contact (de ces derniers, qui font office d'intermédiaire entre l'Union et ses citoyens au niveau local, il y a 38 en France, un réseau qui est donc relativement dense⁹⁴) ainsi que d'autres relais d'informations comme les centres de documentation européenne (qui aident les universités et les instituts de recherche à promouvoir et à développer l'enseignement et la recherche sur l'intégration européenne) et le « Team Europe » (un réseau de conférenciers indépendants de la Commission européenne). Avec la ligne de téléphone gratuite Europe Direct⁹⁵ (disponible dans toutes les langues officielles de l'UE) ainsi que l'assistance sur internet⁹⁶ (en français et anglais), ces sources d'information couvrent tous les domaines politiques de l'UE et sont principalement conçues pour un public non spécialisé.

D\ Communiquer à deux publics différents – journalistes-spécialistes et citoyens

L'organisation de la Direction générale Communication présentée ci-dessus traduit un choix fondamental dans l'approche aux relations publiques. En effet, la Commission européenne a

⁹¹ http://europa.eu/youth/index.cfm?l_id=fr.

⁹² <http://europa.eu/europago/welcome.jsp>.

⁹³ <http://www.springday2007.net/ww/fr/pub/spring2007/index.htm>.

⁹⁴ Les adresses sont disponibles sur internet : http://ec.europa.eu/europedirect/visit_us/index_fr.htm.

⁹⁵ Les numéros de téléphone sont disponibles sur internet : http://ec.europa.eu/europedirect/call_us/index_fr.htm.

⁹⁶ Accessible sur : <http://europedirect-cc.cec.eu.int/webassistance/visitor/changeLanguage.do?language=fr>.

décidé de définir deux grands groupes de publics cibles, à savoir les journalistes-spécialistes et les citoyens européens. L'organisation du travail de communication au sein de la Direction générale Communication traduit ce choix. Alors que le public cible du Service du porte-parole est composé par les journalistes (1), les autres Directions communiquent principalement en direction du grand public (2).

1. Le Service du porte-parole communique à l'attention de journalistes-spécialistes...

Le Service du porte-parole conçoit son travail comme un service rendu aux 1300 correspondants accrédités auprès de la Commission européenne et aux journalistes dans les Etats membres. Par conséquent, les porte-paroles ne communiquent pas directement aux citoyens, mais aux médias, qui, en tant qu'intermédiaires, transmettent – ou pas – le message émis. Cette définition de la tâche a des conséquences sur la forme et sur le fond des messages transmis.

Quant à la forme, les messages sont transmis selon les canaux classiques : des communiqués de presse et des dossiers de presse en font partie tout comme des articles des membres de la Commission dans les journaux, des interviews ou des entretiens en « off », destinés à expliquer la position de l'institution et de discuter « à bâtons rompus » avec les journalistes. Des conférences de presse des commissaires permettent aux journalistes d'interroger le niveau politique sur les actions conduites. Ainsi, les commissaires ayant eu un point particulièrement important à l'ordre du jour d'une réunion du collège en font régulièrement part aux journalistes à la suite de cette réunion.

Afin de pouvoir réagir au plus vite aux évolutions de l'actualité et pour donner aux journalistes la possibilité d'interroger la Commission dans des délais très rapprochés, le Service du porte-parole organise une conférence de presse quotidienne à midi, service rendu aux journalistes qui est unique dans son genre en Europe.

Quant au fond des messages transmis, ceux-ci s'adressent à un public averti, les correspondants à Bruxelles ou les journalistes spécialisés en questions européennes dans les capitales. Par conséquent, les messages qui leur sont destinés mettent l'accent sur l'information, même technique. Il n'y a pas, dans ces canaux de communication, de vulgarisation ou de simplification des nouvelles transmises, par souci de ne pas confronter les journalistes-spécialistes de messages réducteurs. De tels messages seraient effectivement compris par les journalistes comme un signe de méfiance quant à leur compétence et ils risquaient de décrédibiliser la politique de communication de la Commission. La charge est donc laissée aux journalistes – dont cela est le travail le plus strict – d'adapter le message aux récepteurs et à leurs attentes.

2. ... *tandis que les citoyens européens sont au centre de l'attention des autres Directions de la Direction générale Communication.*

Le public cible des trois directions thématiques de la Direction générale Communication (« Stratégie », « Représentations et réseaux », « Outils de communication ») n'est pas constitué par les journalistes-spécialistes, mais par les citoyens européens. Par conséquent, et cela a été souligné précédemment, la communication est adaptée aux besoins de non-spécialistes : les publications émanant de ces directions, et notamment de la direction C (« Outils de communication »), comprennent des titres tels que « 12 leçons sur l'Europe », « L'Union européenne en lettres et en chiffres » ou encore « Comment fonctionne l'Union européenne », permettant aux « débutants » de mieux comprendre les structures et politiques communautaires. Afin de pouvoir satisfaire le besoin d'information des citoyens plus érudits en la matière, des titres plus spécialisés sont également publiés : « La politique douanière de l'UE », « Après demain – la recherche scientifique dans l'UE » pour ne nommer que deux.

Le réseau de représentations et d'autres relais d'informations permettent également à la Commission d'adapter sa communication aux besoins des citoyens : outre le fait que la demande d'information et de renseignements est toujours plus facile lorsqu'elle a lieu par un contact direct, elle peut ainsi être façonnée selon le degré de connaissances et les attentes de ceux venant s'informer. De plus, les attachés de presse des représentations peuvent, en accord avec les porte-paroles compétents et dans le respect de la ligne de communication fixée par ces derniers, adapter les messages aux particularités nationales et à la situation sur le terrain.

III. Grâce à une prise de conscience politique de l'importance d'une bonne communication qui a permis de lui assigner des objectifs clairs et grâce à des responsabilités bien définies, la Commission européenne réussit sa politique de communication à l'égard des journalistes et des citoyens.

Après une introduction décrivant l'état des lieux des relations entre les citoyens européens et les politiques communautaires ainsi que les conséquences de cette situation, ce travail s'est attaché à donner un aperçu des principales théories en la matière et des préconisations qu'elles donnent pour la pratique de la politique de communication. Il s'en suivait une approche empirique, décrivant les principes, les objectifs stratégiques et les actions prioritaires de la politique de communication de la Commission européenne ainsi que l'organisation de sa Direction générale Communication, responsable pour leur mise en œuvre.

Il convient désormais de s'interroger sur la qualité de cette politique de communication et de l'évaluer à partir des théories présentées au début de ce travail. A cet égard seront analysées l'organisation interne du travail de communication (A), les fonctions assignées à la Direction générale Communication (B), ainsi que les stratégies employées par le Service du porte-parole pour entrer en contact avec son public cible que sont les journalistes-spécialistes (C). Enfin, il convient d'analyser comment la Commission différencie ses approches communicatives lorsqu'elle communique vers les citoyens dans 27 Etats membres tout en gardant l'unité de son message (D).

A\ Le rattachement direct de la politique de communication au plus haut niveau politique de la Commission européenne ainsi que la définition, par ce dernier, des principes et des objectifs stratégiques claires constitue désormais un atout décisif pour la définition d'une politique de communication cohérente.

L'étude approfondie de l'organisation de la politique de communication de la Commission européenne montre que cette politique est considérée comme prioritaire par la Commission actuelle (2005-2009) (1), un positionnement qui a permis de redéfinir la politique de communication pour l'axer sur quelques objectifs stratégiques clairs (2). Les quatre fonctions fondamentales évoquées par la théorie se retrouvent dans la pratique (3).

1. La forte prise de conscience de l'importance de la communication par le niveau politique est décisive car elle permet aujourd'hui une programmation en parallèle des processus de législation et de communication.

Plus que les Commissions précédentes, la Commission présidée par José Manuel Barroso a pris conscience de l'importance qui revient à la politique de communication : déclarant que la Commission souhaite « gagner la confiance des Européens » non seulement par « de bonnes politiques », mais également « par une bonne communication sur ces politiques »⁹⁷, la déclaration de politique générale qu'est, au niveau communautaire, la communication sur les objectifs stratégiques, souligne qu'il « est urgent de démontrer clairement la valeur de ce qu'apporte l'Union et la légitimité de ses décisions ».⁹⁸ Dès le début de son mandat et selon les mécanismes administrativo-organisationnels décrits ci-dessus, la Commission du président Barroso a donc mis la communication et l'explication de ses politiques au centre de son action.

Ces prises de position du niveau politique de la Commission accordent un poids particulièrement élevé aux responsables de la Direction générale Communication, un poids qui est nécessaire afin de mener à bien les tâches qui lui sont dévolues. Etant donné qu'encore aujourd'hui, la communication est souvent considérée comme une activité de soutien voire comme une activité secondaire, ce soutien politique explicite a permis de vaincre certaines réticences et de faire avancer la politique de communication de l'institution.

L'attention politique accordée aux questions de communication trouve ses retombées positives dans l'organisation et dans le travail quotidien, permettant par-là de prendre en compte les aspects de communication déjà lors de l'élaboration des politiques communautaires : comme il a déjà été indiqué dans ce travail, le chef de l'unité « Coordination et planification » du Service du porte-parole assiste régulièrement aux réunions des chefs de cabinet préparant les décisions à prendre par les commissaires. Il lui revient notamment d'assurer le lien entre la préparation des politiques proprement dites et la politique de communication et de proposer, à l'ensemble des chefs de cabinet (et par là, également aux commissaires ainsi qu'aux directions générales), une ligne de communication et des cadres d'interprétation permettant d'assurer une cohérence dans les différentes prises de parole. Une telle situation où le Service du porte-parole occupe une position stratégique voire politique et qui est primordiale pour la mise en œuvre réussie d'une stratégie de communication ne serait pas imaginable sans le soutien politique fort du président de la Commission à cette approche.

⁹⁷ Commission européenne : « Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe », page 2.

⁹⁸ « Objectifs stratégiques 2005-2009. Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen. Prospérité, solidarité, sécurité. Communication du président, en accord avec la vice-présidente Wallström ». Bruxelles, 26 janvier 2005, Commission européenne, page 2.

La compréhension de la communication comme une fonction stratégique (dans le sens où son bon fonctionnement contribue au succès d'une politique menée) est un atout considérable pour la bonne conduite des relations publiques de la Commission. En effet, l'échange d'information permanent permet d'une part une interprétation partagée par tous des politiques communautaires menées. Il garantit, d'autre part, que les communicants professionnels de la Commission soient, de manière permanente, au courant des politiques prévues, ce qui leur permet de les évaluer à un stade précoce, de développer des stratégies de communication et de se préparer aux difficultés que certaines politiques peuvent entraîner en termes de communication.

2. Une politique de communication plus lisible car construite autour d'une philosophie plus claire car limitée sur quelques objectifs stratégiques.

Une politique de communication ne peut pas réussir sans une mission clairement définie. Sans une limitation sur quelques fonctions principales qu'il convient de remplir et sur quelques messages clés à communiquer, le risque est réel que les communicants s'éparpillent et que le message soit brouillé. La Commission Barroso s'est attachée, dès sa nomination, à procéder à ce travail de définition qui lui a permis de donner un mandat clair au niveau administratif en général et à la Direction générale Communication en particulier.

Ainsi, toute communication doit maintenant être axée sur les citoyens européens afin de leur faire comprendre la raison d'être des institutions européennes et des politiques menées. La philosophie de communication qui devra être inhérente à toute action en la matière est définie par les trois principes déjà énoncés dans ce travail, à savoir l'inclusion, la diversité et la participation. Les objectifs stratégiques et les actions prioritaires découlant de ces principes complètent l'instruction donnée par le Collège des commissaires à leurs communicants : il s'agit d'instaurer un dialogue avec les citoyens en soutenant des débats nationaux et en prenant des initiatives au niveau communautaire.

Une telle limitation sur trois principes et deux objectifs a un double-mérite. D'une part, il facilite le travail quotidien des communicants de la Commission, dans la mesure où il leur donne une mission claire pour leur action et une « grille de lecture » de leur travail : ils connaissent les attentes vis-à-vis de leur travail ce qui leur permet de l'organiser plus facilement. Ainsi, pour communiquer vers l'extérieur, la Direction générale Communication a défini deux publics cibles distincts qui ne se voient pas communiquer les mêmes messages selon les mêmes canaux de diffusion : les journalistes-spécialistes d'un côté et les citoyens européens de l'autre. En outre, grâce à la définition d'objectifs stratégiques et d'actions prioritaires, les communicants de la Commission savent plus facilement sur quels sujets se concentrer (à savoir ceux qui parlent le

plus aux citoyens) et comment les présenter (de manière claire et compréhensible, même à des récepteurs non initiés).

D'autre part, et c'est ici que réside le second mérite d'une définition claire des attentes à l'égard de la politique de communication, il est plus facile de l'évaluer : les exigences étant connues, on peut facilement étudier si et dans quelle mesure elles ont été remplies et de définir, sur la base de ces évaluations, les améliorations qui restent à accomplir.

3. *Les quatre fonctions fondamentales assignées par la théorie à toute politique de relations publiques se retrouvent dans le mandat et les missions assignés à la Direction générale Communication.*

Après l'évaluation du soutien politique et de ses conséquences sur la politique de communication de la Commission européenne ainsi que l'étude de ses fondamentaux, il convient de s'interroger sur la réalisation de certaines recommandations théoriques. En effet, il peut être montré que les quatre fonctions fondamentales définies par la théorie et jugées indispensables à toute politique de communication réussie se retrouvent dans les missions confiées à la Direction générale Communication par le Collège des commissaires. Le fait que la réalité organisationnelle de la Commission converge avec les préconisations données par la théorie donne raison à croire que la politique de relations publiques de la Commission peut effectivement réussir à présenter une organisation donnée au public, à la positionner, à expliquer ses politiques et à créer l'acceptation et la confiance pour cette organisation et ses actes.

Ainsi l'élaboration des sujets revient tout d'abord au Service du porte-parole, chargé de donner les informations nouvelles aux journalistes-spécialistes. A moyen et long terme, cette même fonction est également remplie par l'unité « Internet, publications et centres de contact » de la Direction « Outils de communication » dans la mesure où cette unité est chargée d'élaborer et de diffuser les informations destinées au grand public.

Cette même distinction peut également être faite en ce qui concerne les deuxième et troisième fonctions, à savoir l'interprétation et l'évaluation des sujets : si ceci est, à court terme, une tâche qui incombe aux porte-paroles chargés de « vendre » les politiques communautaires, de définir un cadre d'interprétation et d'en assurer une interprétation favorable par les médias, ces mêmes responsabilités reviennent aux agents dans les autres directions de la Direction générale Communication dans leurs contacts avec leur public cible prédéfini, c'est-à-dire les citoyens européens.

Quant à la quatrième fonction évoquée par la théorie – il s'agit de la prise de décision *quand* un sujet donné sera communiqué – on peut montrer qu'elle est également remplie par les spécialistes en communication, mais, cette fois-ci, en coopération avec le niveau politique. En

effet, les réunions régulières entre des représentants du Service du porte-parole et les chefs de cabinet, qui établissent la stratégie de communication, visent non seulement à évoquer comment certains sujets seront communiqués, mais également à décider du moment propice d'une prise de parole.

B\ La désignation claire des responsabilités au sein de la Direction générale Communication est un atout qui permet de garantir la spécialisation des acteurs tout en assurant la cohérence et l'unité des messages envoyés au grand public.

La désignation claire des objectifs stratégiques pour la politique de communication se traduit par une organisation lisible qui permet aux acteurs de la communication de se spécialiser dans différentes tâches et qui répond aux attentes formulées par la théorie (1). Des mécanismes de coordination ont été mis en place afin de garantir une unité dans les prises de parole malgré la grande diversité des communicants (2).

1. Une organisation intelligible qui constitue une traduction fidèle de l'approche théorique dans la réalité administrative.

L'approche théorique avait permis de distinguer six domaines d'action particulièrement importants afin de mettre en œuvre les fonctions assignées à toute politique de communication. Lorsque l'on superpose l'organigramme choisi pour la Direction générale Communication à ces attentes théoriques, on peut constater une convergence quasi-parfaite, ce qui rend cette Direction générale particulièrement performante d'un point de vue théorique. Afin de démontrer cette convergence entre théorie et réalisation pratique, il convient de reprendre les six domaines d'action théoriques et de montrer leur mise en œuvre pratique.

- *Planification et analyse* : les tâches liées à ce domaine d'action sont presque toutes exécutées par l'unité « Coordination et planification » au sein du Service du porte-parole. En effet, cette unité est chargée de définir une stratégie de communication à partir des grandes lignes définies par le niveau politique et d'établir des calendriers interne et externe pour sa mise en œuvre. Cette unité prépare également les activités médiatiques du président de la Commission européenne et lui propose les messages à envoyer ainsi que les informations à donner aux journalistes en « off ».
- *Régulation (préventive) des conflits* : Cette tâche revient principalement à l'unité « Opinion publique et suivi des médias » au sein de la Direction « Stratégie ». En suivant l'opinion publiée, il est possible, pour les agents de cette unité, d'anticiper des conflits éventuels à venir et de préparer des stratégies de réponse. Au sein du Service du porte-

parole, des structures ont été mises en place afin d'assurer une communication de crise. Celle-ci prépare de plans de communication pour certains scénarii qui seront mis en œuvre en cas de réalisation d'un tel scénario. L'unité « Coordination et planification » concourt également à la régulation de conflits : sa fonction de « mise au point » traque les fausses informations ou des exagérations mensongères dans les médias, envoie des mises au point et contribue ainsi à éviter que des mauvaises informations ne créent ou nourrissent un sentiment anti-européen.

- *Observation de l'environnement* de la Commission : cette tâche est confiée à deux unités au sein de la Direction « Stratégie », à savoir les unités « Communication : recherche et évaluation » et l'unité « Opinion publique et suivi des médias ».
- *Information et critique internes* : il revient au Service du porte-parole et en particulier aux porte-paroles de remplir ce rôle. En effet, grâce à leur relation de confiance avec les responsables politiques, leur accès privilégié à ces derniers et en raison de leur contact quotidien avec les journalistes, les porte-paroles sont les mieux à même de relater auprès des commissaires les critiques et demandes des journalistes.
- *Conseiller le niveau politique* : là encore, et pour les raisons évoquées ci-dessus, on peut attribuer cette tâche au Service du porte-parole.
- *Information externe* : cette tâche est du ressort de l'ensemble de la Direction générale Communication. Si les représentations ainsi que les unités chargées des publications s'adressent majoritairement aux citoyens, le Service du porte-parole est chargé d'informer les journalistes-spécialistes.

2. *Afin de garantir la cohérence dans les prises de parole malgré la spécialisation organisationnelle poussée, un système de coordination a été instaurée.*

Le repoussoir de tout communicant est la cacophonie dans les déclaration de ses dirigeants. L'organisation de la Commission européenne en Directions générales dirigées par un Directeur général et supervisées et guidées politiquement par un commissaire nécessite un système de coordination élaboré pour garantir que les prises de parole publiques des uns et des autres véhiculent le message voulu et que le message ainsi envoyé soit cohérent voire unique.

Une évaluation de la politique de la Commission européenne à cet égard permet de constater que l'institution réussit bien à garantir l'unité de ses messages. Ceci est assuré par la procédure de sélection des porte-paroles et leur place dans l'hierarchie de la Direction générale Communication ainsi que par des mécanismes de coordination régulière.

La nomination des différents porte-paroles de portefeuille ne peut intervenir qu'avec l'accord conjoint du porte-parole de la Commission, lui-même nommé par le président de la Commission,

et le commissaire chapeautant le portefeuille pour lequel le porte-parole est pressenti. Si les porte-paroles doivent absolument avoir une relation de très forte confiance avec les commissaires respectifs, ils ne dépendent pas d'eux administrativement, l'ensemble des porte-paroles étant sous l'autorité politique directe du président de la Commission européenne. C'est le porte-parole de la Commission, directeur du Service du porte-parole, qui les note et qui a le pouvoir hiérarchique sur eux.

Si ce premier élément semble déjà à même de garantir une très bonne cohérence dans les déclarations publiques, l'organisation quotidienne des relations avec les médias renforce encore davantage cette unité. Ainsi, l'ensemble des porte-paroles de portefeuille ainsi que les responsables presse des représentations dans les Etats membres (ces derniers participent par vidéo-conférence) se réunissent chaque matin sous la présidence du porte-parole de la Commission afin d'évoquer l'agenda et l'actualité de la journée. Il s'agit d'anticiper les questions qui seront probablement posées en salle de presse, de décider de la teneur des réponses à donner et de les répartir selon les compétences des porte-paroles. Etant donné que l'ensemble des porte-paroles de la Commission à Bruxelles et dans les Etats membres participent à cette réunion quotidienne, des différences d'évaluation et de réponses semblent exclues.

Une réunion hebdomadaire le vendredi après-midi est destinée à sortir de la gestion quotidienne pour définir les grandes lignes de la communication, d'évaluer ensemble l'action de la semaine passée et d'anticiper sur la semaine à venir. Là encore, l'objectif des réunions est de réunir l'ensemble des porte-paroles autour d'une table pour assurer une convergence des vues et des positions.

Cette double-approche qui lie une forte intégration hiérarchique à un processus permanent de concertation semble particulièrement prometteuse et réussit effectivement à garantir l'unité de prise de parole souhaitée.

C\ Afin de communiquer le plus efficacement possible avec les journalistes, la politique de communication de la Commission européenne suit ainsi plusieurs recommandations données par la théorie.

L'analyse des stratégies de communication de la Commission européenne à l'égard des journalistes permet de constater que son Service du porte-parole suit très largement les recommandations données par les théories en la matière et destinées à faciliter le travail d'un communicant. Pour une évaluation des performances de la Commission européenne en la matière, il convient de procéder théorie par théorie. Quant à la théorie de la valeur des nouvelles, l'on peut constater que la Commission suit largement ses conseils, sans pour autant changer artificiellement le fond de ses messages (1). En outre, la Commission se sert des connaissances

qu'elle a acquises sur le fonctionnement des médias en général et sur celui des journalistes couvrant des sujets communautaires en particulier afin d'influencer l'ordre des priorités des journalistes selon ses souhaits (2).

1. Souligner les caractéristiques des nouvelles intéressant les journalistes lorsqu'elles existent sans pour autant dénaturer le message.

La théorie de la valeur des nouvelles évoquait trois complexes de caractéristiques des nouvelles ainsi que 15 caractéristiques plus détaillées. Les messages envoyés devraient, selon la théorie, comprendre ces caractéristiques afin d'être jugés prioritaires par les journalistes et, en conséquence, être publiés dans les médias. Il peut être montré que si les communicants de la Commission n'ont pas adapté la teneur de leurs messages à l'ensemble des caractéristiques énumérées par la théorie, ils suivent largement les recommandations données par cette dernière. En outre, les caractéristiques non retenues s'expliquent facilement et renforcent davantage la crédibilité de la Commission en tant que communicant.

Lors de la présentation des différentes caractéristiques, il a été souligné que la caractéristique « statut », qui met l'accent sur l'importance politique, économique et scientifique d'une politique menée, peut expliquer l'intérêt porté à certains sujets communautaires. Effectivement, l'approche empirique confirme cette hypothèse et souligne que certaines des politiques menées par la Commission intéressent les citoyens presque « naturellement ».

Certains sujets communautaires répondent au critère « identification », comme le montre la discussion sur une limitation éventuelle des coûts de téléphonie mobile à l'étranger : de nombreux citoyens ayant déjà fait l'expérience d'avoir téléphoné avec leur téléphone portable à l'étranger, un projet visant la limitation de ces frais est hautement porteur dans les médias. La question du renforcement des droits des passagers aériens peut être citée comme deuxième exemple de sujets communautaires répondant au critère d'identification.

La Commission vise à renforcer la caractéristique « proximité » afin de faciliter la couverture médiatique : à cette fin, le rôle des représentations et des relais d'information a été renforcé, comme cela sera décrit plus loin de manière plus détaillée (cf. sous-partie D).

Toutefois, l'approche empirique confirme que certaines caractéristiques suggérées par la théorie de la valeur des nouvelles ne sont pas conciliables avec les informations émanant de la Commission européenne. Cependant, et contrairement à ce que la théorie suppose, l'absence d'adaptation des messages communautaires à ces caractéristiques ne nuit pas à l'efficacité de communiquer, bien au contraire. Ainsi, la caractéristique « simplicité » des messages envoyés ne

se retrouve pas ou ne se retrouve que très rarement dans les messages émis par la Commission. Or, la Commission a décidé de ne pas réduire la complexité des messages envoyés aux journalistes, afin de ne pas réduire sa crédibilité : en effet, les correspondants bruxellois des différents médias étant des spécialistes, il serait déplacé de leur envoyer des communiqués de presse réducteurs, voire simplistes. Au contraire, il convient de fournir aux journalistes des informations complètes et détaillées leur permettant d'effectuer leur travail dans des conditions correctes.⁹⁹

Les mêmes raisons peuvent être évoquées pour expliquer l'absence de la caractéristique « sensationnalisme ». Il est préférable pour la Commission en tant que communicant de ne pas dénaturer ses messages en les rendant sensationnels ; rester sobre, modeste mais surtout crédible – ces orientations priment également vis-à-vis de ce critère. Même si la Commission peut agir dans des circonstances dramatiques (comme lorsqu'elle débloque des moyens financiers pour aider les victimes de catastrophes naturelles), elle ne dramatiserait pas cette action pour en profiter dans des termes médiatiques.

D'autres caractéristiques évoquées par la théorie de la valeur des nouvelles restent également étrangères aux sujets communautaires, et il n'est pas imaginable d'adapter les sujets européens dans le seul but de les rendre plus attrayants pour les médias. Il en est ainsi pour les caractéristiques « temps » (les médias préfèrent des événements courts), « dynamique » (qui comprend des évolutions surprenantes et souligne la préférence des médias pour des sujets peu complexes) et « valeur » (avec les catégories conflit, criminalité et dégâts). Or, le processus de prise de décision européenne étant une procédure lente, perçue comme complexe et qui vise à éviter ou régler les conflits pour aboutir à une prise de décision, on comprend facilement que les trois caractéristiques évoquées ne s'y retrouvent pas.

2. La Commission se sert de ses connaissances sur le fonctionnement des médias afin d'influencer leur ordre de priorités

La Direction générale Communication et son Service du porte-parole en particulier ont une connaissance fine des attentes et du mode de fonctionnement des médias. La prise en compte de cette expertise leur permet effectivement d'influencer l'ordre des priorités des journalistes ainsi que leur agenda.

⁹⁹ On peut toutefois souligner que la Commission recourt à la caractéristique « simplicité » lorsqu'elle communique directement avec les citoyens. Ainsi, les publications de vulgarisation destinées au grand public se concentrent sur l'essentiel et font souvent abstraction des questions techniques.

a) La théorie du « management des nouvelles »

La théorie du « management des nouvelles » souligne la nécessité d'une communication planifiée et adaptée pour faciliter la couverture, par les journalistes, de certains événements. A cet égard, la publication interne « Planification stratégique des nouvelles » semble un outil particulièrement important : en anticipant les événements politiques, économiques et même sportifs nationaux, européens et internationaux, ce document interne au Service du porte-parole permet aux responsables de la communication de voir quel moment paraît particulièrement propice à l'organisation d'une conférence de presse, d'une interview avec les médias. Ce document sert donc comme base pour éventuellement adapter le planning des prises de décision politiques aux échéances retenues et identifiées comme concurrentes à des événements médiatiques communautaires. Sur cette base, qui souligne par ailleurs une fois de plus l'imbrication forte entre l'agenda politique et l'agenda médiatique, et dans l'esprit d'éviter des « collisions » avec d'autres événements majeurs susceptibles d'intéresser les médias, le Service du porte-parole organise son travail. Son document « Top News from the European Commission », diffusé régulièrement aux médias, permet à ces derniers d'anticiper le calendrier de communication de la Commission européenne pour réserver à l'avance l'espace ou le temps d'antenne nécessaire.

b) La théorie sur les « dirigeants d'opinion »

Contrairement à une idée reçue très largement répandue à Bruxelles et contrairement aux recommandations déduites par la théorie sur les « dirigeants d'opinion », le Service du porte-parole ne privilégie pas, dans son travail quotidien, certains médias « dirigeants d'opinion ». Si le soupçon revient régulièrement que les porte-paroles travaillaient plus en direction du « Financial Times » que de d'autres journaux, on peut constater que la politique d'information menée par le Service du porte-parole s'adresse à l'ensemble des médias, même si les journalistes représentant les agences de presse sont particulièrement importants en raison de leur plus grand rayonnement et qui atteint aussi des médias n'ayant pas de correspondants sur place à Bruxelles.

c) Illustrer les messages afin de faciliter leur diffusion

Les messages pouvant être illustrés par des images sont plus facilement retenus par les journalistes que des messages non-illustrés. De ce constat découlent deux actions particulièrement importantes et avec lesquelles la Commission prouve sa capacité de réagir aux attentes des journalistes : la Commission engage davantage ses membres à être présent sur le terrain et elle fournit des images elle-même.

La personnalisation de la politique, le fait de donner un visage humain et reconnaissable aux politiques menées facilite la transmission médiatique des messages liés à ces politiques. Par conséquent, la décision de la Commission d'engager ses membres d'aller sur le terrain, d'expliquer les politiques menées aux parlements nationaux et qui vise donc à lui donner une identité publique facilement reconnaissable répond clairement aux critères de sélection des journalistes : en effet, de telles visites produisent des images des « visages publics de la Commission »¹⁰⁰ dans un décor connu aux lecteurs ou aux téléspectateurs. Ces images seront plus facilement diffusées par les journalistes que des images prises ou tournées dans les institutions bruxelloises inconnues au grand public.

L'idée de nommer des « ambassadeurs de la bonne volonté européenne » et de choisir, pour ces postes, des personnalités connues du grand public, souligne également cette volonté des communicants de la Commission de répondre aux modes de fonctionnement et de sélection des médias afin de faire passer le message.

La création du service audiovisuel, qui met son fonds d'images (photos, vidéos) à la libre disposition des médias, répond également au besoin de des derniers d'avoir des images pour illustrer leurs propos. Etant donné que les 1300 journalistes accrédités à la Commission européenne appartiennent très largement à la presse écrite et qu'il n'y a que très peu de cameramen à Bruxelles, une responsabilité particulière revient donc au service d'information télévisée de l'Union européenne, EbS : en donnant un accès gratuit aux images tournées, EbS donne aux chaînes nationales et internationales la possibilité d'illustrer leurs informations sans pour autant devoir être présentes à Bruxelles avec des cameramen.

d) Répondre aux exigences de qualité des journalistes

Enfin, la Commission déploie des efforts permanents afin d'améliorer la qualité de leur politique de communication pour pouvoir fournir aux journalistes un travail de haute qualité qui réponde à leurs normes professionnelles. Ainsi, des cours de rédaction de communiqués de presse sont régulièrement organisés au sein du Service du porte-parole. En outre, la Commission est actuellement en train d'organiser, pour la première fois dans son histoire, un concours spécialisé destiné à recruter des professionnels de l'information et de la communication.

¹⁰⁰ Plan d'action, page 5.

D\ Dans ses contacts avec les citoyens, la Commission s'efforce de différencier ses approches communicationnelles, tout en veillant à garder l'unité du message pour ne pas nuire sa crédibilité.

Reconnaissant qu'une approche communicative unique risquerait de limiter l'impact des nouvelles communautaires diffusées, la Commission a décidé d'adapter la teneur des messages envoyés sans pour autant changer leur fond (1). Cette politique prometteuse qui consiste également à donner un poids plus important aux représentations peut également permettre d'affaiblir la tendance nuisible des gouvernements nationaux d'utiliser la Commission comme bouc émissaire, responsable de toutes les décisions impopulaires prises au niveau européen (2).

1. Adapter les messages à la situation vécue par les citoyens dans les Etats membres sans pour autant envoyer des messages différents : la Commission entre standardisation et différenciation de sa communication.

Il a été évoqué auparavant qu'une politique de communication destinée à presque 500 millions citoyens européens dans 27 Etats membres ayant des cultures de communication politique différentes doit s'interroger sur sa capacité d'atteindre tous les citoyens avec le même message. En effet, les théories en la matière suggèrent la nécessité de choisir une approche bien ciblée entre standardisation (un même message pour tous) et différenciation (adaptation du message aux différents publics cibles).

L'on peut constater que le choix effectué par la Commission européenne et ses communicants est celui d'une différenciation timide mais qui semble néanmoins efficace et qui est politiquement cohérent. En effet, la stratégie de la politique de communication, les messages clés ainsi que le cadre d'interprétation des politiques européennes sont définis au niveau du siège et sont donc les mêmes pour l'ensemble des journalistes, d'où qu'ils viennent. Cette procédure de définition de la communication laisse pressentir un degré élevé de standardisation.

Toutefois et en complément à la communication effectuée par le Service du porte-parole, les représentations sont chargées de communiquer au nom de la Commission européenne, dans le respect des lignes définies au niveau du siège : les porte-paroles dans les représentations sont chargés, dans leurs prises de contact avec les journalistes nationaux, régionaux et locaux de faire ressortir l'impact que les politiques européennes peuvent avoir sur les publics cibles des médias nationaux respectifs. Afin de rapprocher les sujets européens des citoyens et d'adapter la communication aux réalités vécues par ces derniers sur le terrain, les porte-paroles dans les représentations donnent des exemples concrets de subventions européennes ou se réfèrent à des débats ayant lieu dans un Etat membre donné.

Si les responsabilités dévolues aux représentations introduisent un certain degré de différenciation, il convient néanmoins de souligner que cette politique de proximité ne peut pas

être sans limites : la Commission étant responsable de la définition et mise en œuvre de l'intérêt communautaire, son message principal et qui est la justification de ses politiques, ne peut être que le même pour tous les Etats membres. Pour garder sa crédibilité, la Commission doit à tout prix éviter de donner l'impression d'adapter le fond de ses messages en fonction des destinataires.

2. *La volonté d'entrer dans un dialogue plus direct avec les citoyens peut affaiblir la tendance préjudiciable des gouvernements nationaux à utiliser la Commission comme bouc émissaire.*

Cette prise en compte de la dimension nationale, régionale et locale et donc la différenciation des contacts entre la Commission européenne peut également être perçue sous un angle plus large : lorsque l'on dépasse le cadre de la communication entre le Service du porte-parole et les journalistes-spécialistes, on peut définir la volonté de la Direction générale Communication d'entrer dans un contact plus immédiat avec les citoyens, un contact qui ne soit pas « perturbé » par l'interférence des gouvernements nationaux, toujours présents, et de manière plus immédiate, dans les médias nationaux. Deux approches différentes illustrent cette volonté de la Direction générale Communication : le plus grand poids donné désormais aux représentations ainsi que l'information directe des citoyens sur les questions européennes.

Une augmentation du poids des représentations ainsi que celui des relais d'information et des centres de contact peut effectivement être interprétée comme une approche renforçant la différenciation de la communication. Des représentations qui organisent le dialogue avec les citoyens dans les régions des différents Etats membres, par exemple en invitant régulièrement à des sessions de questions-réponses avec les citoyens, peuvent adapter le débat aux réalités sur le terrain et le ramener ainsi aux réalités vécues par les citoyens, ce qui ne serait pas possible si ces mêmes débats étaient organisés au niveau du siège.

Les publications sont certes rédigées au niveau du siège, mais elles le sont dans l'ensemble des langues officielles de l'Union européenne et diffusées par le réseau des représentations et des relais d'information, ce qui permet à tout citoyen de l'Union de s'informer d'une source fiable et dans sa langue préférée, sur les politiques communautaires.¹⁰¹ Le fait que ces publications sont de niveaux de technicité différents permet d'introduire une deuxième différenciation dans la politique de communication de la Commission européenne. Il convient également de rappeler qu'une des réformes engagées par la Direction générale Communication vise à adapter le

¹⁰¹ La même chose peut être dite quant au site internet « Europa », avec quelques réserves toutefois quant à la disponibilité dans l'ensemble des langues officielles.

système de production et de livraison des publications pour qu'il corresponde mieux aux besoins dans les Etats membres.

Ces deux mesures semblent être particulièrement utiles : en s'assurant que les informations émises soient neutres et non-faussées et en garantissant que les débats sur les politiques européennes ont lieu directement entre ceux qui les préparent (la Commission européenne en raison de son monopole d'initiative et en tant que « gardienne des Traités ») et ceux pour qui elles sont conçues, la Commission peut réussir à affaiblir l'impact d'un comportement régulièrement observé auprès des gouvernements nationaux et qui est très nuisible à la tentative de renforcer la confiance des citoyens européens dans les institutions communautaires.

En effet, une difficulté récurrente dans le domaine des politiques européennes réside dans la pratique courante et tentante à laquelle succombent très souvent les gouvernements nationaux de s'attribuer toutes les réussites politiques et de rejeter « à Bruxelles » tous les maux des politiques décidées en commun. Il s'agit également de ne pas assumer les décisions, parfois impopulaires voire douloureuses, que l'on a pourtant votées à Bruxelles, mais de se servir de « l'Europe » comme bouc émissaire. Afin de lutter contre ces comportements qui discréditent la construction européenne auprès des citoyens, la volonté de la Commission d'associer le grand public le plus largement et le plus directement possible à l'élaboration, la mise en œuvre et l'explication des politiques communautaires et de créer autant de transparence que possible, paraît particulièrement utile.

Conclusion : Si la politique de communication de la Commission européenne réunit toutes les conditions pour réussir, sa tâche reste difficile et son fonctionnement peut être amélioré.

Après avoir détaillé la nécessité qui existe, dans des démocraties, d'avoir des institutions assorties d'une politique de communication performante, ce mémoire a souligné les attentes que l'on peut formuler, d'un point de vue théorique, à une politique de communication réussie.

L'approche empirique, qui analysait de près les principes, les objectifs stratégiques et l'organisation de la réalité de la politique de communication de la Commission européenne ainsi que l'évaluation qui en a été faite sur cette base confirmaient que cette politique suivait très largement les recommandations que l'on pouvait donner sur la base des théories exposées auparavant.

L'analyse des quelques cas particuliers où il existait une divergence entre les préconisations théoriques et la réalité confirmait l'approche très réfléchie et professionnelle de la Commission à sa politique de communication : en effet, les différences se justifiaient toutes par la volonté de la Commission d'organiser sa communication de la manière la plus crédible possible, fût-il au prix d'une certaine technicité voire austérité des messages envoyés aux journalistes.

Sur la base de ce qui précède et de l'analyse menée par ce travail, l'on peut conclure que la politique de communication de la Commission européenne a toutes les qualités pour réussir. Il est à souligner qu'il s'agit là d'une politique de communication qui va très largement au-delà d'une « communication presse » classique. En effet, l'accent ayant été mis sur le dialogue avec les citoyens, les communicants professionnels de la Communication ont défini deux publics cibles : d'une part, il s'agit des journalistes, et donc du public cible de la « communication presse » classique. D'autre part, la Commission vise à entrer dans un contact direct avec les citoyens européens. A travers son réseau de représentations et de relais d'informations sur le territoire de l'Union européenne ainsi qu'avec l'aide d'outils techniques comme des consultations sur internet, la Commission souhaite établir un dialogue direct avec les Européens. Cet objectif de dialogue direct peut s'expliquer par deux constats. Premièrement et cela a été abordé auparavant, un dialogue direct entre l'administration européenne et les administrés rend plus difficile la tendance préjudiciable des gouvernements nationaux de se servir de « Bruxelles » comme bouc émissaire. Deuxièmement, le travail théorique sur les caractéristiques des nouvelles ainsi que l'analyse des caractéristiques des nouvelles émanant des institutions européennes a démontré que les politiques communautaires ne répondent que partiellement aux critères de sélection journalistiques : la nature, c'est-à-dire les caractéristiques intrinsèques des

nouvelles européennes font que ces dernières ont plus de difficultés à entrer dans le circuit médiatique, dans la mesure où elles ne disposent que rarement des caractéristiques jugées intéressantes par les journalistes. Par conséquent, une politique de communication, qui certes ne néglige en rien la « communication presse » classique, mais qui met un accent fort sur le dialogue direct avec les citoyens, et qui n'a pas besoin de passer par les médias pour communiquer avec les citoyens, permet de contourner ces difficultés presque « naturelles » des nouvelles communautaires.

Malgré ces efforts, on peut constater quelques difficultés de la politique de communication de la Commission européenne de faire passer ses messages, en particulier sur un niveau infra-étatique. Ainsi, une analyse de la presse régionale ou locale montre une absence quasi-totale des sujets de politique communautaire. A cet égard, la question principale n'est pas de savoir comment on peut entrer en contact avec les citoyens (faut-il que l'on quitte le microcosme bruxellois pour aller communiquer aux citoyens par les représentations et les relais d'information ?), mais de savoir comment on doit faire pour que les Européens s'intéressent aux questions européennes. En effet, même en décentralisant la communication et le dialogue de Bruxelles dans les 27 Etats membres, il n'est pas garanti que les citoyens soient intéressés par cette offre d'information et de discussion. Car, en fin de compte, les critères de sélection journalistiques fondés sur les caractéristiques des nouvelles ne font que reprendre les goûts et les attentes des récepteurs. Si les médias ne relatent que rarement les nouvelles communautaires, ce n'est pas parce qu'ils les boycottent, mais parce que les journalistes anticipent un désintérêt de leurs lecteurs ou auditeurs. Or un tel désintérêt n'est pas à lever par une simple décentralisation de la communication.

Par conséquent, il convient de modifier le fond même des messages publiés : une communication qui donnerait des exemples de terrain très concrets des résultats positifs des politiques communautaires pourrait éventuellement changer la donne et réussir à faire passer davantage de nouvelles émanant de la Commission dans la presse régionale voire locale, particulièrement importante, on l'a déjà mentionné, en raison de son tirage cumulé très élevé. Il est ainsi envisageable de publier des communiqués de presse présentant, dans le cas de la France, les projets menés dans chaque département ou dans chaque région dans le cadre des fonds structurels. Car du point de vue de la presse régionale et locale, des exemples pris au niveau national ne parlent pas suffisamment aux lecteurs et ne sont pas repris. Une approche décentralisant la communication de Bruxelles vers les capitales nationales et dont la décentralisation s'arrêterait là, semble trop timide.

Dans cette même logique, des communiqués de presse thématiques selon les différentes politiques pourraient être envoyés aux journaux locaux et régionaux. Ces communiqués montreraient, dans le domaine d'une politique donnée, les progrès réalisés sur le terrain local dans le cadre d'une politique communautaire. Ainsi, on pourrait montrer l'apport vital à la survie de l'agriculture en Europe des aides agricoles versées à un agriculteur ou encore présenter les étudiants européens accueillis dans une université dans le cadre du programme Erasmus. Une telle politique de communication qui rendrait appréhensible les bénéfices de la construction européenne dans le cadre de vie immédiat des Européens, exigerait certainement des renforts beaucoup plus conséquents des représentations dans les Etats membres voire dans les régions et donc des moyens financiers adaptés.

Une autre préconisation peut être donnée afin d'augmenter l'intérêt des Européens, et en particulier des jeunes, pour les questions communautaires. En effet, l'influence des blogs sur l'émergence d'une opinion publique a très fortement augmenté ces dernières années. Certains considèrent que les opinions publiées sur les différents blogs étaient décisives pour l'échec du référendum français sur le Traité constitutionnel en 2005. Or il semble qu'aujourd'hui, cette nouvelle réalité de communication où chaque citoyen peut devenir journaliste n'est pas encore prise en compte par la Commission. Une approche qui étudierait d'abord cette nouvelle réalité afin de bien la comprendre et qui développerait sur cette base des nouveaux canaux d'information et de communication donnerait une nouvelle impulsion à la politique de communication de la Commission européenne. Un exemple concret serait l'extension de la fonction de réfutation sur les blogs, où sont souvent publiées des contre-vérités ou des informations très tendancieuses.

Malgré l'évaluation positive de la politique de communication de la Commission européenne et en dépit de ces recommandations, il convient de mettre en garde contre des attentes trop élevées à l'égard de cette politique de communication. En effet, il semble difficile de saisir pourquoi l'on constate des taux d'approbation sensiblement plus élevés pour les politiques et les institutions communautaires que ce que l'on peut constater au niveau national.

Ainsi, on peut définir l'existence d'un certain taux de désapprobation comme le signe que les citoyens sentent les conséquences des politiques européennes : selon cette interprétation, la construction européenne est sortie de sa phase initiale, où elle était seulement un idéal admiré et soutenu par tous les citoyens, mais où elle était aussi relativement virtuelle. Aujourd'hui où l'on sent les conséquences concrètes de ses politiques, il semble normal que la construction européenne sorte de sa position sacro-sainte et puisse devenir l'objet de critiques, subissant ainsi

le même sort que les politiques nationales : un sondage réalisé en Allemagne en mai 2007 dévoilait ainsi que seulement 37 % des Allemands faisaient « beaucoup » ou « vraiment beaucoup » confiance au Bundestag, 36 % apportaient leur confiance au gouvernement fédéral.¹⁰² En France, un sondage récent montrait que 54 % des sondés considéraient que « actuellement, la démocratie en France ne fonctionne pas très bien/ pas bien du tout », soulignant par-là une certaine défiance à l'égard des institutions et du système politique.¹⁰³

Si ce constat en épilogue de ce mémoire ne relativise en rien la nécessité absolue qui a été soulignée au début de ce travail et qui consiste en une communication et une information efficaces et réussies sur les institutions et les politiques européennes, il se veut un avertissement pour éviter que l'on n'attende l'impossible et qu'on n'ait pas des exigences irréalistes en la matière à l'égard de la Commission européenne. En effet, de telles exigences ont souvent, dans bien d'autres domaines de la construction européenne, suscité des déceptions à la hauteur des attentes.

¹⁰² Infratest dimap : « ARD-Deutschlandtrend : Institutionenvertrauen », Berlin, mai 2007, Infratest. Le sondage est disponible sur : <http://www.infratest-dimap.de/?id=16#ue9>. La question était : « Haben Sie sehr großes/ großes Vertrauen in ... ? ».

¹⁰³ TNS Sofres : « Baromètre CIDEM de la citoyenneté ». Paris, mars 2007, TNS Sofres. Le sondage est disponible sur internet : http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/280307_cidem_r.htm#2.

Sources

1. Entretiens

Interviews menées avec le porte-parole de la Commission européenne, Monsieur Johannes LAITENBERGER, ainsi qu'avec le conseiller du Directeur de la Direction A « Stratégie » à la Direction générale Communication, Monsieur Marios CAMHIS.

2. Bibliographie

Introduction

- Bentele, Günter : « Politische Öffentlichkeitsarbeit ». In : Sarcinelli, Ulrich : « Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft ». Bonn, 1998, BpB, pages 124-145.
- Burkart, Roland : « Kommunikationswissenschaft ». Wien, 1998, Bohlau.
- Costa, Olivier : « Les élections européennes de juin 2004. Perspectives européennes et françaises » - article disponible sur http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/37_565-580.pdf.
- Eurobaromètre : « Eurobaromètre 66. L'opinion publique dans l'Union européenne ». Bruxelles, décembre 2006, Commission européenne, Direction générale Communication.
- Eurobaromètre : « Le futur de l'Europe ». Bruxelles, mai 2006, Commission européenne, Direction générale Communication.
- Eurobaromètre : « Les citoyens européens et l'avenir de l'Europe. Etude qualitative dans les 25 Etats membres ». Bruxelles, mai 2006, Commission européenne, Direction générale Communication.
- Hundertmark, Gisela : « Politisches System und Massenkommunikationssystem ». In : « Einführung in die Kommunikationswissenschaft ». 1976, page 202.
- Luhmann, Niklas : « Funktionen und Folgen formaler Organisation ». Berlin, 1972, Duncker & Humblodt.
- McCombs, Maxwell et Shaw, Donald : « The Agenda setting function of mass media ». In : POQ Vol. 36/1972, page 176-187.
- McCombs, Maxwell : « Newspaper vs Television : Mass communication effects across time ». In : Shaw, Donald et McCombs, Maxwell : « The emergence of American political issues », In : POQ Vol. 43/1979, page 176-187.
- Ronneberger, Franz : « Die politischen Funktionen der Massenkommunikation ». In : Langenbucher, Wolfgang (Hrsg) : « Zur Theorie der politischen Kommunikation. ». München, 1974, Piper.
- Ronneberger, Franz : « Integration durch Massenkommunikation ». In : Saxer, Ulrich : « Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenkommunikation ? Homogenisierung – Differenzierung der Gesellschaft durch Massenkommunikation ». München, 1985, Ölschläger.
- Schenk, Michael : « Kommunikationstheorien ». In : Noelle-Neumann, Elisabeth et. al. : « Fischer Lexikon, Publizistik, Kommunikationswissenschaft ». Frankfurt am Main, 2000, Fischer.
- Schenk, Michael : « Medienwirkungsforschung ». Tübingen, 1987, Mohr, page 194

Première partie

- Ailes, Roger : « You are the message ». New York, 1989, Doubleday.
- Boorstin, Daniel J : « The Image : A guide to pseudo-events in America ». New York, 1961, Vintage Books.
- Huck, Simone : « Wie global ist internationale PR ? Zu den Defiziten eines jungen Forschungsfeldes ». Stuttgart, 2001, Universität Hohenheim. L'article est disponible sous http://www.media.uni-hohenheim.de/html/akademie/wissenstransfer/wie_global_ist_pr.html.
- Iyengar, Shanto : « News that matters : Television and American Opinion ». Chicago, 1987, University of Chicago Press.
- Lazarsfeld, Paul : « The people's choice : How the voter makes up his mind in a presidential campaign ». New York, 1948, Columbia University Press.
- Noelle-Neumann, Elisabeth : « Wirkung der Massenmedien auf die Meinungsbildung ». In : Noelle-Neumann, Elisabeth et. al. : « Fischer Lexikon, Publizistik, Kommunikationswissenschaft ». Frankfurt am Main, 2000, Fischer.
- Noelle-Neumann, Elisabeth : « Öffentliche Meinung ». In : Noelle-Neumann, Elisabeth et. al. : « Fischer Lexikon, Publizistik, Kommunikationswissenschaft ». Frankfurt am Main, 2000, Fischer.
- Östgaard, Einar : « Factors influencing the flows of news ». In : Journal of Peace Research 2/1965, pages 39-63.
- Pfetsch, Barbara : « Politische Kommunikation in der modernen Demokratie. Eine Bestandsaufnahme ». Stuttgart, 2006, Universität Hohenheim. Disponible sur : <http://www.uni-hohenheim.de/medienpolitik/Oe&PK-Band1.pdf>.
- Plasser/Sommer : « Politische Öffentlichkeitsarbeit in informationsgesellschaftlichen Demokratien ». In : Dorer, Lojka : « Öffentlichkeitsarbeit. Theoretische Ansätze, empirische Befunde und Berufspraxis der Public Relations. Studienbücher zur Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. Band 7 ». Wien, 1991, Braumüller.
- Schulz, Winfried : « Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung. ». Freiburg/ München, 1976, Verlag Karl Alber.
- Sriramesh, Krishnamurthy : « Societal Culture and Public Relations ». In : Grunig, James : « Excellence in public relations and communication management ». Hillsdale, New Jersey, 1992, Lawrence Erlbaum Associates.
- Vercic, Dejan : « Global and Specific Principles of Public Relations : Evidence from Slovenia ». In : Culbertson, Hugh : « International Public Relations. Administration comparative analysis ». Mahwah, New Jersey, 1996, Lawrence Erlbaum Associates.
- Wakefield, Robert : « Preliminary Delphi research on international public relations programming. Initial data supports application of certain generic/ specific concepts ». In : Moss, Danny : « Perspectives on Public Relations Research ». London, New York, 200, Routledge.
- White, David Manning : « The 'Gate Keeper' : A case study in the selection of News ». In : Journalism Quarterly Vol. 27/1950, pages 383-390.

Deuxième partie

- Commission européenne : « Plan d'action de la Commission relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe ». Bruxelles, juillet 2005, Commission européenne.
- Commission européenne : « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà : Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat ». Bruxelles, 13 octobre 2005, Commission européenne.
- Commission européenne : « Livre blanc sur une politique de communication européenne ». Bruxelles, 1^{er} février 2006.

Troisième partie

- Commission européenne : « Objectifs stratégiques 2005-2009. Europe 2010 : un partenariat pour le renouveau européen. Prospérité, solidarité, sécurité. Communication du président, en accord avec la vice-présidente Wallström ». Bruxelles, 26 janvier 2005, Commission européenne.

Conclusion

- Infratest dimap : « ARD-Deutschlandtrend : Institutionenvertrauen », Berlin, mai 2007, Infratest. Le sondage est disponible sur : <http://www.infratest-dimap.de/?id=16#ue9>.
- TNS Sofres : « Baromètre CIDEM de la citoyenneté ». Paris, mars 2007, TNS Sofres. Le sondage est disponible sur internet : http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/280307_cidem_r.htm#2.

ANNEXES



COMMISSION EUROPÉENNE

Le Président Désigné

Bruxelles, le 12 août 2004

Chère Madame Wallström,

L'avenir de l'Europe s'annonce passionnant et stimulant. Le processus de ratification de la Constitution suscitera un large débat à travers le continent sur le sens de l'Union pour nos concitoyens. La mondialisation et la rapidité des avancées technologiques transforment nos existences à un rythme sans précédent, tout en remodelant notre société. Parallèlement, l'instabilité, la criminalité et le terrorisme menacent notre sécurité.

Je souhaite que la Commission que je préside soit au cœur des réformes dont l'Europe a besoin pour apporter à ses citoyens des réponses à ces défis. C'est pourquoi j'ai réfléchi attentivement au rôle que peut jouer chaque commissaire, en essayant de faire correspondre les talents disponibles et les centres d'intérêt.

Mon courrier a pour but d'évoquer votre rôle au sein de la prochaine Commission et la manière dont, à mon sens, nous devrions travailler en équipe. J'aimerais insister sur l'importance que j'attache au travail en équipe. Chaque commissaire doit apporter une contribution à l'ensemble des décisions essentielles; il doit également prendre la responsabilité de garantir la concrétisation de ces décisions et de faire connaître l'ensemble des activités de l'UE dans son pays d'origine.

Le portefeuille des relations institutionnelles et de la stratégie de la communication

- a) Vous occuperez la charge de **commissaire aux relations institutionnelles et à la stratégie de la communication**. Vous serez également **vice-présidente** et vous me remplacerez lorsque je serai absent. Vous **représenterez** en outre **la Commission au Conseil Affaires générales** en cas d'indisponibilité de ma part.
- b) Vous jouerez un rôle crucial au sein de la Commission que je préside. Avant tout, vous devrez contribuer au **renforcement de la capacité de l'institution à communiquer** à la fois depuis Bruxelles et dans les États membres au cours du processus à venir de ratification de la Constitution. J'expose, dans la suite de la présente lettre, quelques idées personnelles à ce sujet, en particulier la nécessité d'améliorer la capacité des représentations dans les États membres de faire passer notre message. Dans ce cadre, vous travaillerez en étroite collaboration tant avec moi qu'avec le porte-parole de la Commission.
- c) Vous serez également **responsable de nos relations avec les autres institutions européennes** (Parlement européen, Conseil, Comité des Régions et Comité économique et social européen) et avec le Médiateur européen. À ce titre, vous serez par ailleurs étroitement associée à la coordination des positions de la Commission au Parlement européen et au Conseil, qui seront mises au point au sein d'un nouveau groupe de travail unique sur les relations institutionnelles présidé par mon Cabinet.

- d) En outre, **vous aurez la charge nouvelle d'approfondir nos relations avec les Parlements nationaux** et, à travers eux, de communiquer notre message aux États membres. Cette initiative va au-devant du rôle plus important dévolu aux parlements nationaux dans la Constitution.
- e) Vous serez responsable de la **direction générale de la presse et de la communication**.
- f) Vous présiderez un **Groupe de commissaires chargé des communications et de la programmation**. Ce groupe se réunira à intervalles réguliers pour veiller à ce que les objectifs ambitieux que nous nous fixons en matière de communication débouchent sur des décisions et que notre stratégie d'ensemble soit bien planifiée, traduise les priorités de la Commission et se reflète dans la préparation quotidienne de ses activités.

Généralités

Permettez-moi de profiter de l'occasion pour évoquer quelques questions générales, sur lesquelles j'insisterai auprès de tous les commissaires.

J'attends de chaque membre de mon équipe qu'il exerce ses fonctions conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du Traité et dans le respect des exigences professionnelles les plus élevées. Si un commissaire est défaillant, je n'hésiterai pas à réclamer sa démission et je ne trouverais pas normal que cette requête ne soit pas suivie d'effet.

Nous apporterons tous à cette nouvelle Commission notre expérience et notre sensibilité nationales, une diversité qui est une richesse et une force. Toutefois, il est évident que l'objectif que nous partageons est de promouvoir et défendre l'intérêt commun européen tout en demeurant indépendants des gouvernements nationaux, dans le respect du serment solennel que nous prêterons à cet effet devant la Cour de justice.

Bien entendu, je sais, au moment de constituer cette équipe, que nous serons confrontés à de nouveaux changements d'ici quelques années seulement. L'entrée en vigueur de la Constitution, la création du poste de ministre européen des Affaires étrangères et l'adhésion probable d'au moins deux nouveaux États membres me contraindront à repenser les contours de la Commission à mi-mandat. Par conséquent, chaque commissaire (y compris vous-même) pourrait être amené, par la suite, à assumer des responsabilités différentes.

Lors de ces changements, je prendrai en considération l'expérience acquise et les résultats obtenus par la Commission au cours de cette première période.

Comme vous le savez, je tiens à ce que la Commission soit une institution collégiale. Il n'y aura pas de commissaires de premier et de second rang. Nous devons examiner notre façon de travailler afin de nous assurer que la Commission puisse agir avec efficacité et rapidité. Nous devons également faire en sorte que le Collège puisse donner une véritable orientation au contenu des politiques à un stade précoce de leur élaboration. Nous devons consacrer davantage de temps à la réflexion et aux débats stratégiques, notamment lors des réunions hebdomadaires du Collège.

Par ailleurs, je propose que durant nos douze premiers mois, nous nous réunissions à diverses reprises en dehors du cadre de nos activités normales, dans le but de mener une réflexion sur des thèmes stratégiques essentiels. Je pense que les premières réunions de ce type devraient se dérouler en novembre, afin de réfléchir à nos objectifs stratégiques, et en janvier, afin d'analyser l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne dans la perspective du Conseil européen du printemps.

La collégialité sera d'autant plus importante que la Commission sera élargie. En vue de garantir l'efficacité globale du fonctionnement de l'institution, j'ai décidé d'accorder une plus grande place aux groupes de commissaires et à l'utilisation des groupes de travail pour des priorités transversales limitées dans le temps. Certains groupes de commissaires seront créés à titre permanent, tandis que d'autres seront constitués selon les besoins.

Je présiderai personnellement le groupe de commissaires chargé des relations extérieures. Je veillerai particulièrement à donner une cohérence réelle à l'ensemble de nos activités dans ce domaine, notamment la coordination de la dimension externe des politiques internes.

Une liste complète, établie suivant l'ordre protocolaire¹, des portefeuilles des vice-présidents et des commissaires est annexée à la présente. Vous me remplacerez lorsque je serai absent.

Vous conviendrez certainement que le rôle joué par chaque commissaire dans la communication de l'action menée par l'Union (et par la Commission) sera une clé de notre réussite. Nous devons faire en sorte que chaque commissaire joue un rôle actif dans son pays d'origine en présentant le large éventail des politiques communautaires. J'ai fait part de votre nomination aux autres commissaires dans mes courriers et j'ai indiqué que vous devriez, par exemple, avoir une influence directe sur la programmation des travaux de la Commission. Nous devons également améliorer la capacité de nos représentations dans les États membres de communiquer avec les médias locaux et d'adapter notre message au contexte national ou local.

Le porte-parole de la Commission sera placé sous mon autorité politique, mais sous votre compétence administrative. Il choisira, en accord avec chaque commissaire, les porte-parole affectés à chaque portefeuille et sera également habilité à orienter les activités de communication de tous les porte-parole et de toutes les représentations dans les États membres. J'ai également souligné qu'il était essentiel que les porte-parole soient d'une autre nationalité que celle du commissaire dont ils représentent le portefeuille, afin d'améliorer leur capacité de communiquer à l'échelle de l'Union.

Dans le courant de ce mois, plus précisément le vendredi 20 août, nous nous réunirons pour la première fois en équipe ici à Bruxelles. D'autres réunions sont encore prévues les 17 et 18 septembre, à l'occasion d'un séminaire résidentiel en vue de préparer les auditions de chacun d'entre vous devant le Parlement européen et de définir la base sur laquelle nous travaillerons ensemble dans les années à venir et, notamment, nos priorités.

Il ne fait aucun doute qu'ensemble, nous aurons à faire face à de nombreux défis au cours des cinq prochaines années. Nous réunissons, à mon sens, les compétences et les talents ainsi que l'enthousiasme et le réalisme nécessaires à la réalisation d'une Europe qui puisse être tangible pour ses citoyens.

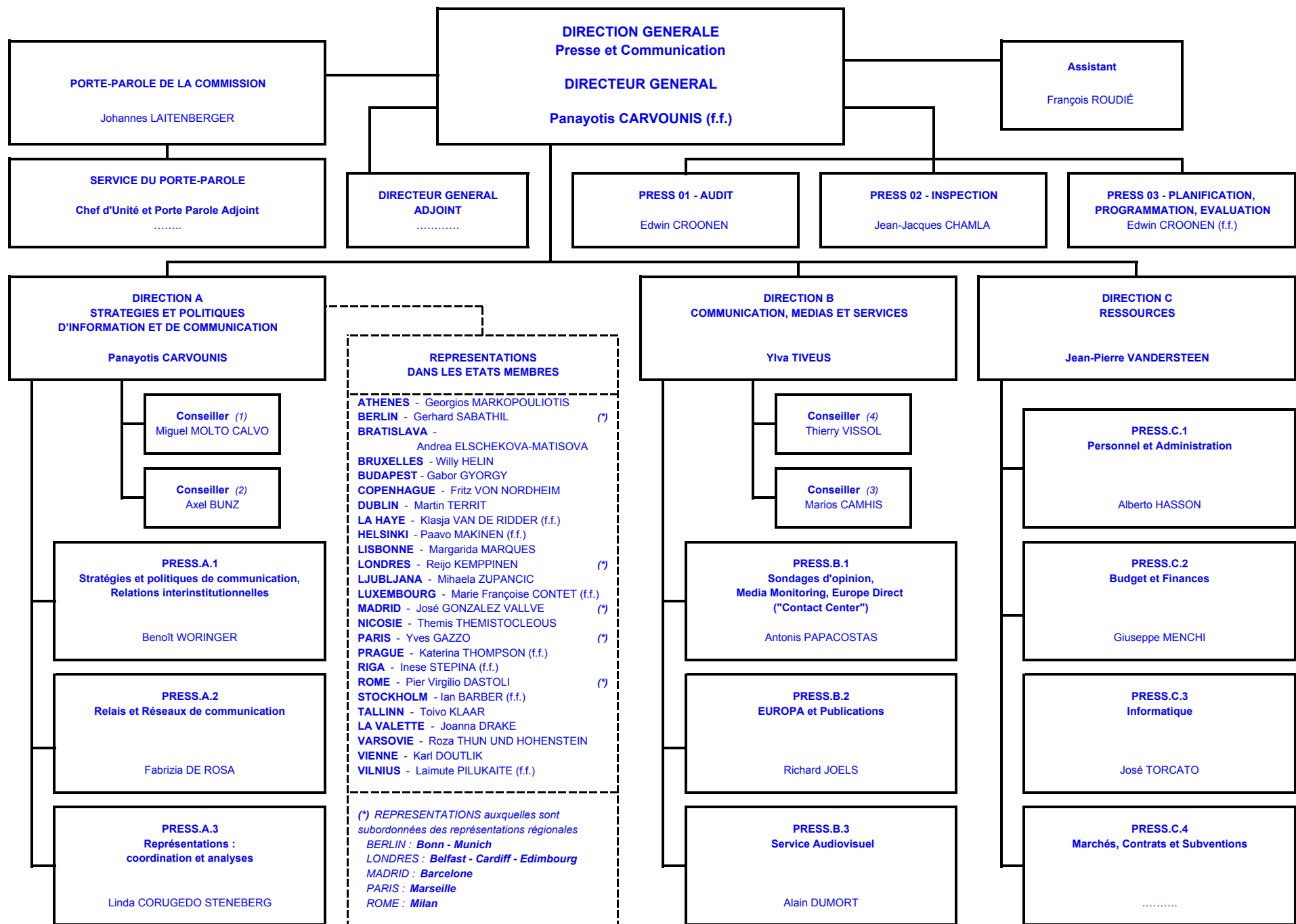
Aussi suis-je heureux de vous avoir à mes côtés à l'aube de cette aventure passionnante.

Bert regards,



José Manuel BARROSO

¹ Fondé sur l'ancienneté dans l'institution et sur l'âge.



Conseillers (fonctions structurelles), en charge de :

(1) des activités d'information et de communication relatives à l'Avenir de l'Europe, y compris le Traité Constitutionnel

(2) tâches d'expertise et de coordination pour la montée en puissance des Représentations dans les nouveaux Etats membres (EUR 10), ainsi que de la coordination de la task force interne « mise en place d'un nouveau réseau de relais – Europe Direct »

(3) tâches de réflexion et de coordination sur le développement de stratégies pour une meilleure communication et information auprès des citoyens européens, et droits d'auteur

(4) la conception de stratégie d'actions et de coordination dans le secteur audiovisuel.