

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

COMMUNIQUER L'EUROPE, LÉGITIMER L'EUROPE

LES ENJEUX HISTORIQUES DE L'OPINION PUBLIQUE POUR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

PAR

NICOLAS HUBÉ (*)

Les responsables communautaires n'ont attendu ni Maastricht (1992), ni le lancement de la monnaie unique (2002), ni les déboires électoraux du projet de Traité constitutionnel (2005) et encore moins la crise de la zone euro ou le Brexit pour s'intéresser à la question de « l'opinion publique européenne ». Former et informer l'opinion, « combler le fossé » avec les citoyens est une préoccupation des institutions européenne comme des journalistes depuis les commencements du processus d'unification européenne. Dès les années 1950-1960, l'« opinion publique européenne » est construite comme un enjeu politique majeur de l'intégration, à tout le moins de légitimation de la Commission pour avoir le droit de dire l'Europe (1). Dans un premier temps et en adoptant une perspective historique, nous verrons quels ont été les programmes stratégiques successifs déployés depuis plus d'un demi-siècle par les différents porteurs de la cause européenne. Tous partagent une vision similaire du problème : l'Europe politique doit gagner l'opinion européenne et relever le défi d'un espace public encore fragmenté en entités nationales, de médias et d'Européens peu passionnés par les affaires publiques européennes. Dans un second temps, nous montrerons toutefois que, au-delà du constat, les institutions se querellent le droit de parler « au nom des Européens ». Nous nous intéresserons ensuite au rôle que jouent les journalistes dans ce travail de visibilisation des enjeux européens, ainsi qu'aux difficultés qu'ils rencontrent à couvrir et à faire exister un tel sujet.

LÉGITIMER L'EUROPE

Dès son origine, une politique publique de l'opinion est amorcée par les exécutifs communautaires (CECA (2), CEE (3), Euratom (4)). La démarche

(*) Maître de conférences en Science politique à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France).

(1) P. ALDRIN / N. HUBÉ / C. OLLIVIER-YANIV / J.-M. UTARD (dir.), *Les Médiations de l'Europe politique*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2014, notamment pp. 49-75.

(2) Communauté européenne du charbon et de l'acier.

(3) Communauté économique européenne.

(4) Communauté européenne à l'énergie atomique ou CEEA.

consiste à affirmer que l'information sur l'activité des institutions communautaires est une obligation imposée à ces dernières alors même que l'intérêt des médias et du public est balbutiant. Dès 1962, à l'invitation du Parlement des Communautés européennes, est créé un premier Service commun de presse et d'information (SPI) hébergé par la Commission de la Communauté économique, mutualisant une partie des services que les trois exécutifs (CECA, CEE, Euratom) avaient déjà structurés en leur sein pour améliorer leur visibilité médiatique. Le SPI (1960-1967) est transformé ensuite en Direction générale de la presse et de l'information (1967-1973), avant de devenir la Direction générale de la presse et de la communication ou « DG X » (1973-1999), puis DG Comm après 2000. Ce service est adjoint, à partir de 1965, d'un Service du porte-parolat (SPP) pour animer le travail avec les journalistes. Le diagnostic partagé au sein des milieux intégrationnistes est le suivant : le fonctionnement, les décisions et les bénéfices de l'intégration sont méconnus des « publics concernés » et du grand public ; cette méconnaissance entrave les progrès de l'idée fédéraliste et du processus d'intégration. Dans un rapport daté de 1972 dédié à la « politique d'information de la Communauté », les parlementaires européens affirment que « *l'activité d'information des Communautés doit tendre à favoriser la formation d'une opinion publique européenne autonome, celle-ci conditionnant non seulement la continuité de la politique d'unification de l'Europe, mais aussi l'avenir de la démocratie parlementaire dans la Communauté* » (5).

L'invention d'une opinion publique européenne

Cette définition du problème est marquée par l'une des théories sociologiques dominante de l'époque : la mobilisation cognitive. Pour la résumer en quelques mots : pour qu'un processus d'intégration politique et juridique puisse être conforté par un sentiment civique, les institutions inter- et supra-étatiques doivent accompagner leurs *outputs* économiques et normatifs d'*outputs* programmatiques, informatifs et symboliques. Ces flux de messages sont susceptibles d'améliorer qualitativement et quantitativement les *inputs* (demandes, réclamations, soutiens...) émanant des populations des Etats membres à leur égard. Si cette théorie s'impose, c'est que son auteur, le sociologue américain Ronald Inglehart, est proche de Jacques-René Rabier, fondateur et coordonnateur du programme Eurobaromètre (en 1973). Le premier est l'un des principaux collaborateurs du second pour la conception des questionnaires Eurobaromètre et l'exploitation de leurs résultats. Entre 1978 et 1987, Rabier et Inglehart cosignent une douzaine d'articles dans des revues scientifiques internationales de premier plan concernant l'« opinion publique européenne ». Appliquée à l'Europe, cette thèse a tôt permis à ses

(5) Rapport de la Commission politique du Parlement européen sur la politique d'information des Communautés européennes (Rapporteur W. Schuijt), Doc. 246/71, 1972, cité *in ibid.*.

promoteurs d'affirmer que, dans un espace de prospérité économique et de confiance mutuelle entre les peuples tels que l'Europe, l'information est en mesure de transformer le « *consensus* » et la « *communauté de sécurité* » en une véritable « *conscience européenne* » (6).

Au début des années 1970, le programme Eurobaromètre constitue un instrument de premier ordre pour faire exister cette « opinion publique européenne » (7). Depuis 1973, il constitue l'approche axiomatique des études et des politiques à destination des citoyens européens. Véritable tour de force symbolique, cet instrument de la politique de communication des institutions communautaires échappe aux critiques habituels des sondages pour n'apparaître que sous son jour d'instrument scientifique. Dès 1973, en proposant peu de choix de réponses aux répondants, les questionnaires Eurobaromètre dégagent des taux remarquables, qui donnent l'impression de blocs d'accord entre les répondants des différents pays membres, alors même que ces grandeurs significatives sont d'abord un effet de l'appareil d'enquête. Les raisons pour lesquelles les hauts fonctionnaires de la Commission – et plus généralement les partisans d'une supranationalité européenne – se l'approprient sont évidentes : les Eurobaromètres incitent toujours à davantage promouvoir l'Europe. Aujourd'hui encore, la trame et les logiques de l'explication restent inchangées. Cette lecture du problème, l'Union et ses politiques ne sont pas en cause, uniquement son déficit de communication. Nourrie des résultats de l'Eurobaromètre, la thèse d'une opinion sous-mobilisée par l'information européenne a permis à la Commission de développer très tôt sa politique de communication.

Mener une politique symbolique européenne

Le – vieux – problème des institutions européennes est que, dans cette « communauté politique », on ne retrouve pas l'organisation pyramidale qui voit les institutions politiques fonctionner comme une « *banque centrale de capital symbolique* » (8). Cette quête du « nous » se traduit par l'adoption, au milieu des années 1980, d'une panoplie symbolique (drapeau, devise, hymne...) qui rappelle celle des Etats. Cependant, si le drapeau devient officiellement celui des Communautés européennes en 1986, les Etats membres échouent à inscrire dans le Traité de Lisbonne de 2007 les symboles de l'Union – dont le drapeau –, lui donnant *de facto* une portée symbolique plus réduite (9).

(6) R. INGLEHART / J.-R. RABIER, « La confiance entre les peuples. Déterminants et conséquences », *Revue française de Science politique*, vol. XXXIV, n°1, 1984.

(7) P. ALDRIN, « L'invention de l'opinion publique européenne. Genèse intellectuelle et politique de l'Eurobaromètre », *Politix*, n°89, 2010, pp. 79-101.

(8) P. BOURDIEU, « Esprits d'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, 1983, p. 57.

(9) F. FORET, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2008.

De surcroît, les citoyens font montre d'une « euro-indifférence », quand il ne s'agit pas d'un euroscepticisme politique (10). Ils ne revendiquent pas véritablement d'« identité post-nationale » mais plutôt un *banal europeanism* : une reconnaissance, peu engageante politiquement, d'un continent aux frontières souples, renvoyant à une unité lâche, à un seul drapeau ou à des manifestations ou compétitions sportives ou musicales. La « potentielle mémoire européenne ne dispose pas a priori de cadres sociaux [...] L'UE n'a pas été le cadre initial de ce qu'elle pourrait prétendre mettre en mémoire » (11).

Les institutions européennes sont conscientes d'un tel décalage. Aussi observe-t-on trois types de politiques de communication déployées pour tenter de faire exister une telle identité. Le premier scénario est une européanisation de l'intérieur des mémoires nationales : les institutions européennes participent à la mise en valeur de lieux historiques nationaux transformés en « lieux de mémoire européens ». Le deuxième est l'énonciation d'une mémoire spécifique de l'intégration européenne, qui se décline par le soutien à des réseaux d'historiens spécialistes de l'intégration après 1945, par la promotion d'une « grande histoire » de l'Europe sur la longue durée, par la création de rituels européens (exemple de la Journée de l'Europe), par le soutien à des musées de l'Europe pour donner à voir cette nation en devenir (12). Le troisième assume explicitement une ambition de doter l'UE d'un grand récit des origines, autonome des histoires nationales (13). Le débat sur l'héritage chrétien de l'Europe amorcé lors du processus constitutionnel en est une application concrète. Le religieux – ou le rapport antagoniste au religieux – se culturalise et devient une manière de s'inscrire dans la lignée nationale en célébrant une composante de l'identité collective (le catholicisme en Pologne, la laïcité en France) (14). Cet enjeu entre aussi dans l'arène du Parlement européen, lequel a engagé les travaux importants du *Parlamentarium* – centre de visiteurs du Parlement européen inauguré en 2011 – et de la Maison de l'histoire européenne, inaugurée en 2017. Les deux projets sont pensés comme des lieux d'information et des lieux où les visiteurs « se voi[ent] offrir la possibilité de s'identifier à l'UE », autrement dit comme des lieux à part entière de ce *nation building*. Ces

(10) D. GAXIE / N. HUBÉ / M. DE LASSALLE / J. ROWELL (dir.), *L'Europe des Européens. Enquête comparée sur les perceptions de l'Europe*, Economica, Paris, 2010 ; C. VAN INGELGOM, *Integrating Indifference. A Comparative, Qualitative and Quantitative Approach to the Legitimacy of European Integration*, ECPA Press, 2014.

(11) O. CALLIGARO / F. FORET, « La mémoire européenne en action. Acteurs, enjeux et modalités de la mobilisation du passé comme ressource politique pour l'Union européenne », *Politique européenne*, n°37, 2012, p. 22.

(12) S. KRANKENHAGEN / W. KAISER / K. POEHLS (dir.), *Exhibiting Europe. Transnational Networks, Collections, Narratives, and Representations*. Berghahn, Oxford, 2014.

(13) O. CALLIGARO, « From 'European cultural heritage' to 'cultural diversity'? The changing core values of European cultural policy », *Politique européenne*, n°45, 2014, pp. 60-85 ; F. FORET / A. LITTOZ-MONNET, « Legitimation and regulation of and through values », *Politique européenne*, n°45, 2014, pp. 8-25.

(14) F. FORET (dir.), *L'Espace public européen à l'épreuve du religieux*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2007.

dispositifs s'accompagnent aussi de programmes à destination des enfants (Euroscola ou le site Europarl pour les enfants).

Reste que la relative jeunesse historique des institutions communautaires, leurs compétences limitées et leur manque d'autorité et de prestige font que les dirigeants communautaires – terme désignant ceux ne procédant pas d'un mandat national – ne s'imposent que difficilement comme des prescripteurs légitimes de sens. Rarement, ils s'essaient à cet exercice. Les grands discours sur l'intégration européenne ayant marqué l'histoire ont été prononcés par des hommes – et des femmes – politiques en poste dans les exécutifs nationaux : les discours, en 1950, d'une part, dit « de l'horloge » de Robert Schuman et, d'autre part, de Winston Churchill devant le Conseil de l'Europe sont de parfaits exemples. De même, les lauréats du prix Charlemagne, fondé en 1949 et accordé à « *des personnalités remarquables qui se sont engagées pour l'unification européenne* », ne sont que pour 12 d'entre eux – sur les 58 lauréats jusqu'en 2016 – des personnalités membres des institutions européennes (Monnet, Hallstein, Delors, Veil, Giscard d'Estaing, Van Rompuy) ou des institutions européennes elles-mêmes (la Commission ou l'euro). Plusieurs sont de fervents défenseurs de la cause européenne (Coudenhove-Kalergi, Schuman, Adenauer, Geremek, Mitterrand/Kohl) ou dont les fonctions européennes n'arrivent qu'après l'attribution du prix (Juncker ou Tusk). On y compte aussi deux papes (Jean-Paul II et François), un Président des Etats-Unis d'Amérique (Clinton), Marshall (pour son plan), *etc.* Les présidents successifs de la Commission se sont présentés davantage comme des courtiers rendant possible les négociations entre Etats que comme des acteurs politiques, des défenseurs des références au marché unique, de la concurrence internationale plutôt que des porteurs de valeurs tournées vers l'universel – à l'exception de la paix. Les nouveaux rôles politiques européens – Président du Conseil européen et Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – n'altèrent pas fondamentalement cette économie du symbolique (15).

QUERELLES D'INSTITUTIONS

Au-delà des symboles, la question est celle d'une politique commune de communication destinée à doter l'Europe d'un mandataire institutionnel unique qui soit en mesure de parler au nom de l'« Union européenne » et de ses citoyens et donc de dispenser de façon légitime son projet et son message auprès de ses divers publics. Ce problème du « droit à parler » est redoublé de soucis d'ordre juridique pour savoir qui dispose de ce droit et d'une tentative des institutions communautaires supranationales (Haute Autorité, Commission) de s'accaparer ce droit contre l'institution

(15) F. FORET / Y.-S. RITTELMAYER (dir.), *The Commanding Heights of the European Union. The European Council, the Rotating Presidencies and the New Figures for Europe: Competition or Collaboration?*, Routledge, Londres, 2013.

qui se veut la plus représentative des peuples et la plus démocratique : le – futur – Parlement européen (16).

La Commission européenne a longtemps revendiqué – avec succès – le droit d'exercer le porte-parolat légitime de l'Europe politique, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'espace communautaire. Pour ce faire, ses responsables successifs se sont appuyés sur un double argumentaire. Le premier volet de cet argumentaire affirme l'autorité politique exclusive de la Commission à agir dans le domaine de l'information et de la communication, de par ses qualités de détentrice du monopole d'initiative, de garante des traités européens et de gardienne de l'intérêt communautaire. Le second volet de l'argumentaire repose sur sa capacité opérationnelle unique à agir dans ce même domaine. Dans les premières décennies du processus d'unification, la Commission est la seule institution dotée des moyens matériels suffisants. Face à un Parlement non élu – composé jusqu'en 1979 de délégués des assemblées nationales – et aux compétences encore embryonnaires et en l'absence d'une instance incarnant la voix des États – il n'existe que les Conseils des ministres jusqu'à l'apparition informelle du Conseil européen au début des années 1970 –, la Commission est la seule institution permanente de l'Europe politique disposant des moyens de conception et d'exécution (bureaucratie, budget) pour mettre en œuvre une politique d'information et de communication.

A chaque phase critique, la Commission rappelle sa position de porte-parole et appelle à plus de centralisation intra- et inter-institutionnelle. Au cours des années 1980-1990, la Commission devient le centre de gravité politique du système institutionnel de la Communauté. Ces « années Delors » marquent aussi un changement d'approche dans la pratique communicationnelle de la Commission. Le mandat de commissaire devient plus politique, d'où la recherche d'une plus grande exposition médiatique. En 1989, le commissaire en charge des Affaires culturelles et audiovisuelles et de l'Information insiste sur la nécessité pour la DG X d'établir des « *lignes directrices d'informations communication* » entre les différents services concernés, pour une meilleure « *concentration et cohérence des ressources* », ainsi que sur la nécessité de définir les « *sujets communautaires les plus importants et les plus appropriés* » pour la Commission. Au cours de ces années, la Commission organise ou soutient : des manifestations à caractère sportif (Course de l'Europe à la voile, le Tour de l'avenir de la CE, des championnats européens) ou culturel (pavillon dans les expositions internationales de 1988 et 1992) qui ont vocation à « *sensibiliser* » le grand public à l'Europe ; des « *campagnes spécifiques* » autour du dispositif événementiel de l'« Année européenne » ; une politique audiovisuelle communautaire ; l'accroissement des aides à la formation et à l'enseignement. « L'Europe », qui devient une marque et la politique communicationnelle de l'UE, est, à partir de ce moment-là, analysée à

(16) Pour de plus longs développements, cf. P. ALDRIN / N. HUBÉ, « Parler au nom de l'Europe », *op. cit.*

l'aune de ses résultats en termes de soutien populaire au projet européen, mesurés par les Eurobaromètres et le taux de participation aux élections européennes. A l'exception des élections européennes, le Parlement est cantonné dans son rôle de contrôleur.

Le déficit démocratique de l'Europe

De nouveaux doutes sur la capacité de la Commission à être la seule légitime à incarner « les Européens » font leur apparition à la suite du moment Maastricht. L'épreuve électorale du tout nouveau traité confirme la fin du « *consensus permissif* » des citoyens (17) – acceptant par défaut de soutenir *a minima* l'intégration européenne. Elle conduit à une prise de conscience institutionnelle de devoir combler ce « déficit démocratique » par sa dé-bureaucratisation : donner davantage de place au Parlement (Traité d'Amsterdam de 1997), impliquer davantage le « *tiers secteur* » pour favoriser l'émergence d'une « société civile européenne ». Les années 1999-2000 vont particulièrement mettre à mal la légitimité de la Commission. En 1999, la Commission Santer est conduite à la démission par le Parlement suite à des affaires financières. Quelques mois plus tard, les élections européennes sont les premières où l'abstention dépasse la participation et où les partis eurosceptiques ou critiques font leur entrée. Le diagnostic semble évident : c'est un problème de communication. Pour les institutions, il s'agit de produire urgemment, tout à la fois, de l'adhésion – populaire –, du consentement – citoyen – et de la participation – électorale.

La Commission semble prendre la mesure de la crise et du poids politique acquis par le Parlement. Avec la nouvelle gouvernance européenne (2000), s'amorce un changement du cadre institutionnel de perception du « problème ». Il s'agit à ce stade d'instaurer des procédures plus coopératives dans la gestion des politiques européennes. En s'ouvrant plus largement aux autres partenaires de l'UE, le vœu de la Commission est de mettre en place une « agence d'information institutionnelle » contrôlée par la Commission. En 2006, la Commission produit un Livre blanc sur une politique de communication européenne, qui n'est rien de moins qu'un plaidoyer *pro domo* appelant à un renforcement de la centralisation des outils de communication des institutions, ce qui déclenche une réaction conflictuelle très vive du Parlement, du Conseil économique et social européen, tout comme des journalistes.

(17) L. HOOGHE / G. MARKS, « A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus », *British Journal of Political Science*, vol. XXXIX, n°1, 2009, pp. 1-23.

L'aspiration participative des institutions européennes et la montée du Parlement européen

Au cours de cette dernière décennie, le changement le plus frappant est l'aspiration participative des institutions européennes (18). Après les nouveaux records d'abstentions aux élections européennes de 2004 et l'échec référendaire du processus de ratification du Traité constitutionnel (TCE) en 2005, la Commission Barroso a adopté une série de textes destinés à améliorer la communication sur l'Europe auprès des citoyens : d'abord, un « Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe » (juillet 2005) ; puis un programme nommé « Le Plan D, comme démocratie, dialogue et débat » (octobre 2005), en référence au « Plan B » évoqué pendant la campagne de ratification du TCE. Le Plan d'action opérationnalise un redéploiement des moyens de communication pour tenter d'instaurer un débat direct et permanent entre l'UE et les citoyens. Pour marquer l'importance symbolique de cette politique, Margott Wallström, commissaire en charge de la « stratégie de communication », est nommée vice-présidente de la Commission en 2004. Son nouveau *leitmotiv* est : la communication est un dialogue. Placés face à ceux qui détiennent position et parole d'autorité, monopole d'expertise et maîtrise de l'agenda, les échantillons de citoyens dépêchés à Bruxelles ou mobilisés en ligne semblent donner corps à la citoyenneté européenne. En réalité, les initiatives et les dispositifs ne subvertissent pas fondamentalement une stratégie de communication de l'UE dont les priorités restent les relations-presse et la diffusion ciblée ou massive d'information. Toutefois, ils la complètent avec l'objectif d'établir une interaction sans médiations avec les eurocitoyens. De plus, à y regarder de plus près, les organisateurs, partenaires et experts de ces expériences délibératives paraissent sociologiquement très ressemblants.

Le Parlement européen propose ses propres manifestations participatives. Il invite et forme les parlementaires à relever le défi des réseaux sociaux (19). Le Parlement s'engage dans un travail de recrutements de « professionnels des médias et de la communication ». Cette politique est soutenue par les parlementaires qui, en 2010, appellent de leurs vœux à « créer une sphère publique en Europe » et un véritable service public de l'audiovisuel européen (Rapport Morten Løkkegaard). Cette situation explique le caractère volontariste de la nouvelle politique du Parlement à l'égard des médias (financement d'Euronews) et des publics nationaux (développement des bureaux d'information du Parlement dans les Etats). La DG Comm du Parlement renforce ses services de communication et se

(18) L. BOUZA GARCIA, *Participatory Democracy and Civil Society in the EU. Agenda-Setting and Institutionalisation*, Palgrave Macmillan, 2015 ; P. ALDRIN / N. HUBÉ, « L'Union européenne, une démocratie de stakeholders. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique », *Gouvernement et Action publique*, vol. V, n°2, 2016, pp. 125-152.

(19) S. ROGINSKY / V. JEANNE-PERRIER, « La fabrique de la communication des parlementaires européens 'Tweet ton député' et les 'ateliers du député 2.0' », *Politiques de communication*, n°3, 2014, pp. 85-124.

dote, dès la fin des années 2000, de son propre programme de sondages, le « Parlemètre », construit sur le modèle de l'Eurobaromètre. La politique de communication se veut ambitieuse et porte sur le registre symbolique : prix Sakharov pour la liberté de pensée (depuis 1988), prix Lux du cinéma européen (depuis 2007), prix du Journalisme du Parlement européen (2008-2012), journée de la femme. Ces prix sont désormais pensés comme autant de campagne de communication, rythmant l'année et permettant aux citoyens d'expérimenter l'Europe des valeurs. Cette dimension émotionnelle se retrouve également dans la volonté d'améliorer les visites du Parlement ainsi que dans l'organisation de manifestations artistiques.

La controverse juridico-politique envenime à nouveau les négociations interinstitutionnelles post-TCE. Epilogue constitutionnel de cette querelle du droit, le Traité de Lisbonne ménage les deux institutions. Dans ses « dispositions relatives aux principes démocratiques » (titre II), le traité de 2007 juxtapose de façon inédite deux conceptions de la représentation démocratique. Sous le frontispice de « la démocratie représentative » (article 10-1), qui accorde ses pleines prérogatives au Parlement (article 10.2), le texte consacre dans le même souffle la démocratie participative (article 11) par l'introduction de l'Initiative citoyenne européenne (ICE), pilotée par la Commission. L'ICE est, en effet, l'ingénierie emblématique de la superposition de deux conceptions européennes de la participation : celle, ancienne, des représentants d'intérêt et des experts ; celle, plus récente, des représentants de la « société civile » et des « citoyens ».

Interpellation non contraignante pour la Commission, l'ICE comporte cependant des contraintes explicites et d'autres plus implicites pour ceux qui souhaiteraient la mettre à profit pour faire valoir leur cause auprès de l'UE. S'engager dans une ICE suppose la maîtrise d'un savoir-faire technique, l'appui d'une structure organisationnelle, mais aussi la détention de ressources relationnelles et institutionnelles considérables qui semblent les limiter aux seuls *lobbys* et organisations professionnalisées de la société civile européenne. Les ICE sont plutôt un échec. Depuis leur lancement, sur la quarantaine proposée, seules trois ont atteint le million de signatures. Parmi elles, celle contre le traité transatlantique (StopTTIP), qui avait recueilli 3 millions de signatures, a été jugée non recevable par la Commission. En mai 2017, la justice européenne a invalidé cette décision. Reste qu'aucune de ces ICE n'a abouti sur le moindre texte. De plus, leur nombre est en chute libre : il n'y a presque plus d'ICE nouvelles en cours. Soucieuse face à cet échec, la Commission a lancé une consultation en mai 2017 auprès des organisations de la société civile européenne (20). Au mieux, cette réforme de l'ICE soutenue depuis 2015 par le Parlement ne verra le jour qu'en... 2019.

(20) Cf. le site Internet ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_en (consulté le 30 août 2017).

Ce compromis de Lisbonne est complété par une déclaration commune, « Communiquer l'Europe en Partenariat », signée en octobre 2008. Il met momentanément un terme à la volonté de la Commission de centraliser la stratégie de communication de l'UE. Le portefeuille de la communication est dilué en deux DG entre 2009 et 2014 et un budget en baisse par rapport aux années précédentes. A l'inverse, le Parlement prend très au sérieux son rôle. On note une augmentation permanente et le triplement de son budget, passant de 44 millions d'euros en 2005 à près de 133,96 millions d'euros en 2012, avant de redescendre à 124,22 millions pour l'année 2014. Il dépasse celui de la Commission européenne depuis 2010. Avec la politisation relative de la fonction, le président Juncker élabore en 2015 une nouvelle stratégie, marquée par la fusion du SPP et de la DG Comm et la tentative de réunir sous son autorité la production des messages au sein de la Commission et des différentes DG : tout message doit avoir l'aval du Président.

LES PROFESSIONNELS DE L'INFORMATION EUROPÉENNE

La croyance en la force performative du dialogue a conduit à la mise en place de plusieurs politiques délibératives – et numériques – en quête d'un « espace public européen ». Si on prenait au sérieux la théorie habermassienne de l'espace public, il faudrait bien plus qu'une couverture conjointe du politique par les médias pour y accéder : un effacement des différences linguistiques, un ou des centres politiques où citoyens comme élites peuvent réellement délibérer, un jeu politique unifié seraient au minimum nécessaires, sans être néanmoins suffisants (21). S'il existe un espace public à dimension européenne, c'est celui du monde de l'information européenne, situé – pour l'essentiel – à Bruxelles, avec ses règles, ses codes, son groupe de journalistes rassemblés en associations et entretenant des relations privilégiées avec les institutions communautaires – au premier chef, la DG Communication (DG Comm) de la Commission européenne. S'il existe des médias à destination des acteurs de l'Europe politique (*Euractiv* par exemple), le public est celui de l'espace public bruxellois. La couverture des questions européennes est, elle, très distordue par rapport à la réalité du travail des institutions communautaires.

Un espace de coproduction symbolique

Les journalistes ont été très tôt enrôlés dans la politique d'information des institutions communautaires. A la direction de la CECA, Jean Monnet s'entoure de journalistes, comme Paul Collowald – ancien correspondant du *Monde* à Strasbourg – ou François Duchêne – ancien correspondant du *Manchester Guardian* à Paris – pour faire entrer les pratiques et savoir-

(21) O. BAINÉE, « European public sphere does not exist (at least it's worth wondering) », *European Journal of Communication*, vol. XXII, n°4, 2007, pp. 493-503.

faire professionnels dans le travail de relations-presse de la Haute Autorité. La plupart des porte-parole sont recrutés dans les rangs des journalistes de métier, acquis à la cause intégrationniste. Les journalistes agissent comme médiateurs, dans l'effort constant de faire connaître au public les avancées de l'intégration européenne. La Commission soutient la création des diverses agences : Agence Europe ou l'agence Agra.

Afin de compenser l'absence d'attractivité médiatique, la Commission européenne rend facilement accessible l'information aux journalistes. Dès 1962, la Commission établit des règles d'accès des journalistes à la salle de presse du Berlaymont (siège de la Commission) et systématise le caractère quotidien du point de presse – qui prend alors le nom de « *briefing* de midi » ou « rendez-vous de midi » – tenu par les commissaires ou, le plus souvent, leurs porte-parole. L'accréditation fait l'objet d'une véritable cogestion entre le Groupe du porte-parole (dirigé par Beniamino Olivi de 1962 à 1977) et l'Association de la presse internationale (API), regroupant les correspondants installés à Bruxelles. En plus des *briefings*, ce système repose sur un certain nombre d'avantages réservés aux accrédités, telle une garantie d'exclusivité temporaire des propos recueillis en salle de presse – avant publication de communiqués, puis diffusion satellite et maintenant mise en ligne. Dans cette même logique, le programme « Europe by satellite » (« Service d'informations télévisées de l'Union européenne ») fournit depuis 1995 des images, des sujets d'actualité et du matériel audiovisuel aux journalistes. Le Parlement européen mène, depuis, la même politique, en mettant à disposition des journalistes de nombreux moyens.

En plaçant l'API au centre du dispositif informationnel, la Commission fait des journalistes à Bruxelles les véritables co-producteurs de cette information, quand elle ne recourt aux services de ces professionnels de l'écriture dans la rédaction de ses supports communicationnels. Le phénomène est plus observable encore lorsqu'on quitte l'actualité politique générale et qu'on regarde du côté de la presse technique – agricole en particulier. Là, les journalistes sont clairement des co-producteurs d'une mise en récit des politiques publiques communautaires : agence de presse (Agra), journalistes et fonctionnaires en charge des questions agricoles, par exemple, sont indiscutablement membres d'un même monde professionnel.

Depuis les années 2000, on trouve à Bruxelles un marché de l'expertise informationnelle communautaire, à la périphérie directe des institutions et spécialisé dans la production de contenus (rédactionnels, audiovisuels, *web*) « européens ». Les trajectoires des acteurs investis sur ce marché montrent que la conversion de l'expérience interne des institutions de l'UE et la détention d'un carnet de relations au sein de la Commission constituent un capital professionnel très prisé par les *think tanks* bruxellois qui, à l'instar du Centre for European Policy Studies (créé en 1983 à Bruxelles – www.ceps.eu) ou du European Policy Center (basé à Bruxelles – www.epc.eu), entendent influencer, par leurs études, l'action publique européenne. Ces *think tanks* concurrencent les agences bruxelloises spécialisées dans

l'information experte des décideurs économiques, des lobbyistes et des milieux institutionnels. Les distinctions fonctionnelles entre journalistes, conseillers, experts et lobbyistes sont là plus ou moins abolies.

C'est aussi un monde en plein mouvement : en 2015, par exemple, on a pu assister à l'arrivée de www.politico.eu, à la fermeture du très prisé www.europolitics.info et à son rachat par un autre *think-tank*, www.contexte.com, fondé par la branche française de www.euractiv.com, en dissidence du groupe depuis 2013. Nombreux sont les journalistes passés depuis aux activités plus lucratives de conseil, tandis que la crise économique ne fait que renforcer ce phénomène en incitant les journalistes précaires à diversifier leurs activités, notamment dans la communication. À l'avenir se posent pour ces acteurs des questions de frontières : celle entre journalisme et communication ; celle entre journalisme européen et correspondant national détaché à Bruxelles.

Le corps des journalistes européens (22)

Les journalistes présents à Bruxelles se retrouvent au sein de l'Association de la presse internationale (API – www.api-ipa.org), dont l'objectif est de « *défendre les intérêts professionnels des journalistes couvrant les institutions européennes* ». Cette association leur procure des facilités d'accès à l'information, des conditions de travail favorables au cours des différentes conférences et réunions organisées par la présidence de l'UE dans les différents Etats membres. Sur la durée, elle a su centraliser les ressources administratives : co-gestionnaire des accréditations, négociation avec les services du Porte-parolat des différentes institutions des codes de bonne conduite, relais auprès des autorités belges pour l'attribution des cartes de journalistes. Elle travaille également avec le European Journalism Center (ejc.net), fournissant aux journalistes un *vade-mecum* pour s'orienter dans le monde des informations communautaires : lieux, carnets d'adresse, etc.

Engagée dans l'émergence de ces qualifications et plus clairement politique, l'Association des journalistes européens (AEJ – www.aej.org) « *réunit tous les journalistes convaincus de la nécessité de l'intégration européenne sur une base démocratique et décidés à défendre la liberté de la presse et de l'information indispensable à la réussite de cette œuvre* ». Pour ses membres, il s'agit de s'engager pour une « conscience européenne » tout en facilitant l'accès aux sources d'information européenne en défendant la place des journalistes auprès des institutions de Bruxelles et du Conseil de l'Europe. L'association mène un travail de sensibilisation par l'organisation des séjours à Bruxelles de journalistes habituellement peu enclins à y venir et par la formation à ces questions dans les écoles de journalisme. Au niveau de sa structure fédérale comme aux niveaux nationaux, l'AJE

(22) Pour une version plus complète de ces réflexions, cf. N. HUBÉ, « Journalistes », in E. LAMBERT ABDELGAWAD / H. MICHEL (dir.), *Dictionnaire des acteurs de l'Europe*, Editions Larcier, Bruxelles, 2014, pp. 232-236.

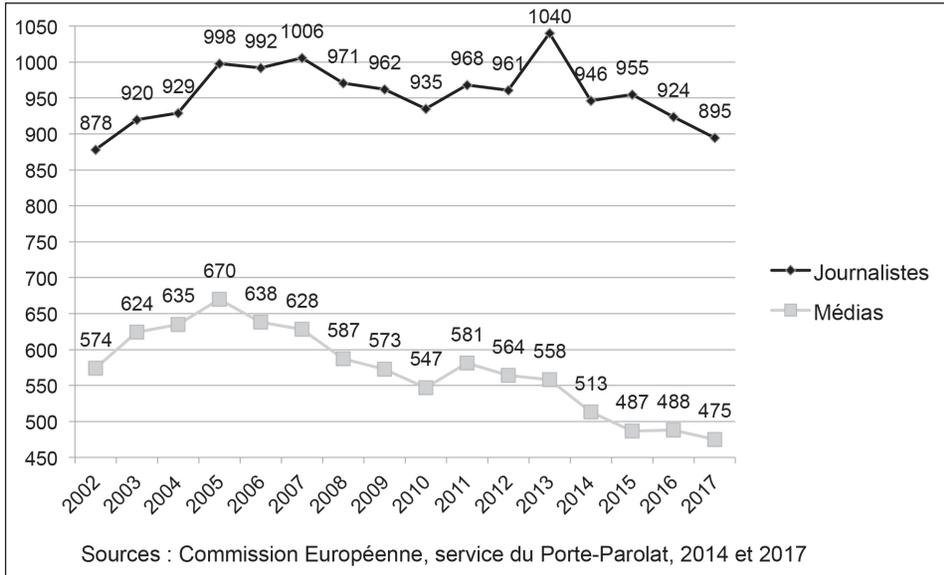
cherche à faire émerger une excellence journalistique européenne, reconnue et certifiée par un prix européen du journalisme européen (devenu autonome en 2012 – www.europeanpressprize.com), sur le modèle du prix Pulitzer ou des prix nationaux (comme le prix Louise Weiss depuis 2005 en France) (23). Ceux qu'on pourrait appeler à la suite des travaux de Florian Tixier des « *militants de l'information (pro-)européenne* » ont trouvé, depuis le Brexit, une raison d'être plus forte pour porter leur projet.

Le groupe de journalistes couvrant les actualités de la Commission est également en charge des activités des autres institutions présentes à Bruxelles (Parlement européen, Conseil des ministres, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *etc.*). Il accompagne les migrations mensuelles du Parlement à Strasbourg, ainsi que les chefs d'Etat et de gouvernement à l'occasion des sommets semestriels du Conseil européen. Lors de ces sommets, le groupe est rejoint par des journalistes politiques nationaux, dépêchés pour suivre l'actualité de « leur » chef d'Etat ou de gouvernement.

D'une centaine de journalistes en 1962, le groupe a suivi l'approfondissement de l'intégration européenne pour dépasser les 900 membres au tournant des années 2000 : les élargissements de 2004 et 2007 comme la Convention européenne et la négociation du Traité de Lisbonne ou encore la crise de la zone euro ont conduit à l'accroissement de ce groupe – avec le pic d'un millier de journalistes en 2013. Cependant, il est également dépendant de la situation économique des médias. Depuis 2007, le nombre de journalistes et de médias n'a fait que baisser. L'année 2013 est une exception, avec une remontée du nombre de journalistes présents. On constate aussi que nombreux sont ceux qui travaillent en *freelance*, non affectés à un média particulier : le nombre de journalistes est plus stable que le nombre de médias, passé de 670 en 2005 à 475 en 2017, soit une perte d'un tiers du nombre de titres. Ce groupe est majoritairement masculin (65,3% en 2017). A ces 895 journalistes, il faut ajouter 351 techniciens accrédités, dont 159 *cameramen* et 49 photographes.

(23) F. TIXIER, « En quête de professionnalisme – L'Association des Journalistes européens, des spécialistes de l'Europe aux journalistes spécialisés », in P. ALDRIN *et al.* (dir.), *Les Médiations de l'Europe politique*, *op. cit.*, pp. 285-305.

**Evolution du nombre des accrédités au Berlaymont (hors techniciens)
de 2002 à 2017 (24)**



Ce groupe n'est pas le gage d'une européanisation des pratiques. Les groupes nationaux de journalistes sont bien plus structurants : cela est aisément observable dans la salle de presse du Berlaymont ou lors des points-presse nationaux à l'issue des Conseils européens (25). De plus, ce groupe est très hétérogène, avec des nations très présentes (l'Allemagne et le Royaume-Uni représentant à eux deux près d'un quart du groupe) et d'autres qui le sont beaucoup moins (la France, l'Italie ou l'Espagne, ou les pays de l'Est par exemple). La crise économique des médias affecte particulièrement les pays issus des élargissements de 2004, 2007 et 2013 : leur nombre est très fluctuant. La présence de ces correspondants est due davantage à des projets individuels de journalistes désireux de s'installer à Bruxelles pour des raisons souvent personnelles (conjoint-e employé-e dans les institutions européennes) qu'à une véritable volonté des rédactions d'être présentes (26). On notera que, hormis les Etats-Unis d'Amérique, la Chine, le Japon et la Russie, rares sont les pays (hors UE) ayant dépêchés des journalistes, ce qui renseigne sur la perception d'une

(24) Nous remercions les services du porte-parolat de nous avoir transmis ces données, ainsi que Florian Tixier, Alena Sobotova et Renaud Soufflot de Magny pour leur aide.

(25) O. BAINÉE, « Reporting the European Union: a study in journalistic boredom », in R. KUHN / R. K. NIELSEN (dir.), *Political Journalism in Transition: Western Europe in a Comparative Perspective*, I. B. Taurus & Co Ltd, Londres/New York, 2013, pp. 131-150.

(26) A. SOBOVA, *'Breaking news' dans la relation de l'UE aux médias ? Correspondants permanents des nouveaux Etats membres à Bruxelles (2004-2014)*, thèse de Science politique, Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2017.

– encore – trop faible attractivité des activités de l'Europe politique. De plus, le nombre de journalistes présents à Bruxelles décroît d'année en année. Corrélativement, le seul groupe « national » à croître est celui des accrédités « belges » – il gagne plus de 59 journalistes entre 2013 et 2017 –, pour devenir le groupe national le plus important (129 accrédités), auquel il faut ajouter les deux tiers des techniciens (231 Belges sur les 351). Cela ne signifie pas un intérêt supérieur de ce pays hôte des institutions, mais plutôt que ces accrédités belges sont plus systématiquement des *freelance* travaillant pour différents médias européens ou internationaux.

Origine géographique des journalistes accrédités (par nationalité) en 2017

Etats membres de l'UE	N=	Etats membres de l'UE	N=
Allemagne	102	Estonie	3
Royaume-Uni	101	Lettonie	3
Belgique	129	Chypre	1
France	83	Malte	0
Espagne	65	Lituanie	0
Italie	65	Total UE	763
Pays-Bas	32		
Pologne	21	Autres Etats	
Grèce	21	Membres du Conseil de l'Europe (hors UE et Russie)	38
Danemark	18	Chine	23
Autriche	17	Etats-Unis d'Amérique	21
Hongrie	17	Japon	9
Irlande	14	Russie (Fédération de)	8
Suède	13	Inde	3
Portugal	10	Canada	2
Bulgarie	10	Asie	11
Finlande	8	Maghreb	7
Roumanie	7	Moyen-Orient	4
Croatie	6	Amérique Latine	3
Slovénie	5	Afrique Sub-Saharienne	2
République tchèque	4	Océanie	1
Luxembourg	4		
Slovaquie	4	Total	895

Source : Commission européenne, Service du Porte-parolat, 2017.

LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES QUESTIONS EUROPÉENNES

Le journalisme européen souffre d'un problème récurrent : le très faible intérêt de son sujet dans les espaces publics nationaux. Le sujet est rare dans l'ensemble des supports d'informations politiques et économiques générales (à l'exception du *Financial Times*) (27). L'absence de couverture se retrouve sur le temps long. Les acteurs européens – au sens large – représentent moins de 10% des acteurs cités dans les informations politiques nationales ou internationales : 6% en 1999 (28) et 7,8% en 2012 (29). Le traitement des enjeux et des acteurs de la politique communautaires reste en toute circonstance très largement dépendant d'une perception nationale. Les moments les plus médiatisés sont les sommets européens, où chefs d'Etat et de gouvernement se rencontrent : à défaut de parler d'Europe, les médias couvrent leurs *leaders* nationaux dans le concert européen. Les institutions et acteurs communautaires (Commission comme Présidents de la Commission ou du Conseil européen, Parlement ou parlementaires européens, *etc.*) sont très largement sous-représentés, quand ils ne sont pas tout simplement ignorés. On parle dans la littérature de « *summitization* » des affaires européennes : un traitement par les sommets européens et les instances intergouvernementales en lieu et place d'un traitement communautaire. Cette couverture des affaires européennes est paradoxale : elle ne rend pas raison des transformations des modes de gouvernements toujours plus supranationaux et intégrés de l'UE, mais elle peut s'expliquer par le fait que les affaires européennes ne renvoient pas aux routines du travail journalistique, fait d'une couverture par le jeu politique et la personnalisation, orientée vers un public national. Cela a pu s'observer clairement au cœur de la crise de l'euro.

La médiatisation de la crise de l'euro : une crise politique gérée par des acteurs nationaux

Depuis les débuts de la crise de l'euro en 2009, les *European Studies* insistent sur le recul du processus d'européanisation, suggérant *de facto* que la crise de l'euro a contribué à accroître le rôle et la place des gouvernements nationaux par rapport aux institutions communautaires (30), cela pour certains pays plutôt que d'autres (31). Ce tournant intergouvernemental

(27) C. H. DE VREESE / H. G. BOOMGAARDEN, « Comparing news on Europe: elections and beyond », in F. ESSER / T. HANITZSCH (dir.), *Handbook of Comparative Communication Research*, Routledge, Londres, 2012, pp. 327-340 ; D. MARCHETTI (dir.), *(En)quête d'Europe. Médias européens et médiatisation de l'Europe*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2004.

(28) G. GARCIA / V. LE TORREC (dir.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, L'Harmattan, 2003, 125 p.

(29) P. VAN AELST / T. SHEAFER / N. HUBÉ / S. PAPANASSOPOULOS, « Personalization », in C. DE VREESE / F. ESSER / D. N. HOPMANN (dir.), *Comparing Political Journalism*, 2017, Londres, p. 118.

(30) Cf. par exemple « Debate: the European Commission's role in economic governance », *Journal of European Integration*, vol. XXXVIII, n°1, 2016.

(31) A. CRESPIY / V. SCHMIDT, « The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform », *Journal of European Public Policy*, vol. XXI, n°8, 2014, pp. 1 085-1 101.

pris durant la crise déprécie le rôle des institutions communautaires, en premier lieu la Commission européenne, le Parlement européen et la Banque centrale européenne. Cela étant, la crise de l'euro a également contribué à politiser l'Europe politique beaucoup plus fortement que précédemment, impliquant beaucoup plus centralement les acteurs politiques nationaux de chacun des pays, qui tendent à s'imposer comme les seuls acteurs du jeu européen au détriment des institutions communautaires ou des institutions politiques des autres Etats membres. Cette politisation consiste à renforcer la saillance des enjeux de gouvernement européens et à les polariser autour d'un soutien – ou plus généralement – d'une opposition ferme aux décisions prises. Cette politisation de l'intégration européenne se fait quasi exclusivement au niveau national, avec des arguments nationaux et des perspectives stato-centrées et par la voix des *leaders* politiques nationaux, connus et reconnus dans leur presse nationale.

**Institutions présentées dans les presses de dix pays européens
au cours de la crise de l'euro (2010-2012) (32)**

Pays	Zone Euro	Institutions politiques nationales	Acteurs et experts économiques	Institutions communautaires et FMI	Autres acteurs /institutions	Société civile Citoyens
Italie	Oui	50,9	19,1	10,6	10,1	9,3
Finlande	Oui	50	24	10,5	6,9	8,7
France	Oui	48,9	32,4	11,3	1,1	6,2
Grèce	Oui	43,3	17,8	16,8	16,3	5,8
Espagne	Oui	42,7	31	12,2	4,6	9,5
Belgique	Oui	42,1	25,6	11,8	13,1	7,4
Allemagne	Oui	39,3	35,5	9,2	6,9	9,2
Pays-Bas	Oui	37,7	28,8	10,1	15,4	8
Royaume-Uni	Non	33,5	43,7	10,1	0,9	11,8
Pologne	Non	22,9	34,1	20,3	1,1	21,5
Moyenne		42,2	29,6	11,7	7,1	9,5

N=20459. Valeurs présentées en %.

La crise de l'euro est, plus encore que la couverture habituelle des questions européennes, traitée comme une crise politique (33). Les travaux récents donnent à voir une couverture personnalisée des informations,

(32) N. HUBÉ / S. SALGADO / L. PUUSTINEN, « The Euro crisis' actors and their roles: politicization and personalization of the press coverage », *Politique européenne*, n°52, 2016, p. 102.

(33) S. SCHIFFERES / R. ROBERTS (dir.), *The Media and Financial Crises: Comparative and Historical Perspectives*, Routledge, 2014 ; R. PICARD (dir.), *The Euro Crisis in the Media: Journalistic Coverage of Economic Crisis and European Institutions*, I. B. Taurus & Co Ltd, Londres/New York, 2015.

dominée par les responsables politiques nationaux ainsi que par les experts économiques. Ces analyses montrent que la crise est vue sous le prisme de deux types d'institutions : les élites politiques nationales d'abord, les experts économiques ensuite. Si ces résultats pouvaient être attendus, il est important de rappeler qu'à l'inverse d'un traitement « routinier » des questions européennes, l'eupéanisation de la crise et de ses conséquences pouvait laisser penser à une attention plus forte aux institutions communautaires qu'à l'occasion de la couverture routinière des informations ou aux citoyens directement touchés par la crise. Preuve des routines journalistiques nationales, cette couverture politique est essentiellement le fait des journaux de la zone euro. Dans l'enquête du Reuters Institut for Study of the Journalism (*cf.* le tableau ci-avant), les presses britanniques et polonaises ne perçoivent la crise que sous l'angle d'un problème économique. Ces enquêtes montrent aussi une hiérarchie d'importance des pays et de leurs dirigeants fortement corrélée au PIB du pays, cela quel que soit l'espace médiatique pris en compte, renforçant cette lecture d'un *management* Merkel/Présidence française de la crise.

* *
*

L'Europe de la communication suit une histoire marquée par une double contrainte de légitimité : auprès des médias et des opinions publiques nationales. Les institutions européennes, depuis leurs origines, tentent de remédier à ce défaut de visibilité, à cette relative absence de légitimité populaire et à un manque d'eupéanisation des espaces publics nationaux. Elles ont développé une véritable politique publique de communication permettant d'enrôler journalistes et militants de la cause européenne et de faire exister une symbolique européenne. Cependant, elles buttent contre la réalité politique (abstention croissante et montée des partis eurosceptiques, référendums négatifs) au sein des différents Etats membres, ce qui les contraint à chercher de nouveaux modes de légitimation, actuellement ceux du tournant participatif. Cette politique publique fait également l'objet de tensions et de négociations entre les deux institutions, en opposition pour avoir le droit de parler « au nom des Européens », Commission et Parlement européen.