

COMMUNICATION ET RELATIONS PUBLIQUES DANS L' UNION EUROPÉENNE

Amălăncei Brîndușa-Mariana

Université de Bacău, Faculté des Lettres, No. 8, Rue Spiru Haret, 600114 – Bacău, Roumanie, brandusa_amalancei@yahoo.com, 0744908506

Manole Victor

Academie d'Etudes Economiques, Bucarest, No. 6, Piata Romana, sector 1, 010374 - Bucuresti, Romania, victormanole@eam.ase.ro, tel. 0722329733

Epuran Gheorghe

Université de Bacău, Faculté des Sciences Économiques, No. 8, Rue Spiru Haret, 600114 – Bacău, Roumanie, gheorghe_epuran@yahoo.fr, 0723612501

Communication in the European Union combines the information with the new communication techniques, thus having a profit that is selling an image. However communication is a complex phenomenon which can not be reduced to persuasion. Communication Policy of the European Union is initiated by the European Commission, for which the distinction between information and communication appears to be clear: "Communication is addressed to the heart, while the information is addressed to the mind". The Commission also is responsible for the transmission of information to journalists, taking part in their achievement. But the public relations activity of the Commission can not be limited, as we shall see, to the relationship with the media.

Mots-clés: communication lucrative, politique d'information, médias, politique d'image

Cod JEL: M31

La communication, que de nos jours l'on rencontre partout (rubriques spécialisées des journaux, organigrammes des entreprises, écoles de publicité, circuits intégrés des puces électroniques, etc.), est devenue «un secteur industriel en pleine expansion»²⁵⁷ comprenant l'industrie publicitaire et l'industrie des nouvelles technologies d'information et de communication.

Dans l'unification européenne, ce concept a joué et joue encore un rôle essentiel car l'on considère que l'espace communautaire se construit physiquement par les voies et les réseaux de communication, que la prospérité des pays membres est assurée par les nouvelles technologies de communication, que les Européens peuvent surmonter leurs préjugés culturels à l'aide du contact et de l'échange d'information, que l'écoulement des marchandises et l'idée symbolique d'une conscience européenne reposent sur la communication persuasive.

C'est ainsi que la Communauté Européenne apparaît comme une «société de communication», comme la matérialisation du rêve d'une Europe unie et prospère, possible – semble-t-il – uniquement grâce à ce «secteur industriel» que les institutions européennes encouragent. Cependant, faire de la communication une marchandise culturelle en l'abandonnant aux seuls mains des industriels risque de réduire la Communauté Européenne à un marché dépourvu d'âme et de passion et d'empêcher même l'unification européenne, car, à la différence de la «société de communication» réclamée par les non professionnels, qui offrent une image des plus séduisantes, celle que dressent les industriels de la communication révèle des profils des plus alarmants résultant de la pratique différente de la communication dans l'industrie publicitaire et l'industrie des nouvelles techniques d'information et de communication. Dans le premier cas, l'essence de la communication est, selon l'expression de J. Baudrillard²⁵⁸, «faire vouloir», la «société de communication» repositionnant en fait la «société de consommation», tandis que dans le second cas la communication se définit comme un simple échange d'informations, la «société de communication» annonçant ainsi l'avènement de la «société de communication technologique». Celui-ci entraîne des conséquences telles: la mort de la communication interpersonnelle due à la communication médiatisée, le rapprochement des distances, mais l'éloignement des personnes (le téléphone, le minitel), l'ouverture sur le monde associée par contre à l'isolement de notre famille (la télévision, l'ordinateur), l'accès à plus d'informations ce qui s'avère être en réalité une «désinformation par surinformation», la participation à des événements déroulés à grande distance et le renouement du dialogue qui engendrent finalement le manque d'une véritable interaction²⁵⁹. La convergence entre communication technologique et communication publicitaire est très bien mise en évidence par les médias, dont l'influence symbolique est profonde surtout parce qu'ils informent la société sur elle-même.

La globalisation et l'utilisation systématique des nouvelles techniques d'information et de communication ont imposé le regroupement des différentes techniques de la communication persuasive en un même modèle, à savoir, la *communication lucrative*²⁶⁰, qui peut emprunter deux voies:

257 Dacheux, É., Les stratégies de communication persuasive dans l'Union Européenne, Éditions l'Harmattan, Paris, 1992, p. 77.

258 Baudrillard, J., «L'ère de la facticité» in Technologie et Symbolique de la communication, P.U.G., Grenoble, 1990.

259 Dacheux, É., op. cit., p. 94-95.

260 C'est une communication qui à travers une gamme toujours plus diversifiée de techniques poursuit toujours le même objectif final: maintenir ou augmenter les profits de la firme.

- une voie «psychologique», ouvertement commerciale, qui vise à déclencher l'acte d'achat et qui recourt à des techniques telles: la création de noms de marque, le packaging, le merchandising;
- une voie «sociologique», qui cache son caractère lucratif derrière une patine culturelle et qui a pour but de renforcer les valeurs sociales favorables à l'organisation et de neutraliser celles qui lui sont hostiles.

De cette façon, l'organisation sort de l'espace privé et fait entendre sa voix dans l'espace public par une présence accrue dans les médias (communication publicitaire, parrainage d'émission, sponsoring sportif), mais aussi par des actions plus «feutrées» auprès des instances politiques (lobbying) ou journalistiques (relations publiques; celles-ci assurent la transmission des informations entre l'organisation et les médias à travers les dossiers, communiqués ou conférences de presse, instaurant ainsi un climat de confiance). Il faut préciser que toute communication lucrative qui tent à créer un milieu externe favorable n'est pas nécessairement «tapageuse». Une communication plus discrète, pas du tout perçue par le grand public, s'est avérée efficace, à savoir le lobbying et les relations publiques, car ces deux techniques ne s'adressent pas au public.

Dans l'Union Européenne, c'est la Commission qui a initié la politique de communication, mettant en place un organe spécialisé, la «Direction générale audiovisuel, information, communication, culture» (DG X) qui adopte une double stratégie à partir de la distinction entre information et communication:

- une communication «persuasive», entièrement calquée sur la communication lucrative, destinée à «vendre» la Communauté aux citoyens européens;
- une communication «informative», plus originale, pour expliquer le fonctionnement du Grand Marché²⁶¹.

Des spécialistes dans le domaine des médias européens²⁶² ont essayé à analyser les relations entre la Commission Européenne et les médias afin de relever si elles reposent sur une véritable «politique» de l'information, si «derrière les mots de la rhétorique institutionnelle peut se déceler une véritable action publique, dotée d'une cohérence politique et d'une certaine profondeur historique²⁶³». En examinant comment se sont établis, dès 1960, sous la forme du «système Olivi», de nombreux et étroits rapports entre la Commission Européenne et les journalistes présents à Bruxelles, voués à rendre l'actualité, on est arrivé à la conclusion que ces liens ont été le résultat d'une activité administrative «discrète mais intelligente», constituant la «matrice» d'une politique de l'information. Ce terme ne doit pas être entendu dans son sens conjoncturel (la gestion quotidienne des conflits d'intérêt entre l'institution et les médias) mais plus radicalement comme création des conditions assurant à la Commission la participation à la réalisation de l'information la concernant²⁶⁴.

Quant à la gestion des relations publiques et de la politique d'information des institutions européennes des années '50, les sources sont assez pauvres. Par contre, le peu de témoignages disponibles mettent en évidence les grandes difficultés auxquelles se sont confrontées les institutions dans la promotion de leurs premières activités et dans l'intention de focaliser l'attention des médias des pays membres²⁶⁵. L'idée qui en ressort c'est qu'à l'époque les responsables chargés de la politique d'information européenne ne disposaient d'autre moyen de toucher ces médias que d'aller eux-mêmes porter l'information dans les capitales. On peut se rendre compte que cette politique rudimentaire se fondait sur un modèle centrifuge dans lequel la diffusion de l'information dépendait exclusivement de l'effort et de la capacité des institutions. Après des débats très intéressants sur ce sujet, à la fin des années 1950, la solution trouvée pour remédier le manque d'intérêt des médias européens relatif au processus en cours a été la création d'une agence de presse européenne «officielle» capable de rédiger des documents à diffuser dans les médias²⁶⁶. Pourtant on a rapidement renoncé à cette idée au profit d'un autre modèle, qualifié de centripète, qui consistait à attirer les journalistes des agences de presse internationales à Luxembourg et à Bruxelles dans le but de transmettre l'actualité communautaire. Un premier pas sur la voie de la mise en place de cette stratégie a été la

261 Cf. Dacheux, É., op. cit., p. 184-185.

262 Bastin, G., Institut d'Études Politiques de Grenoble; http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/24/14/PDF/Politique_de_l_information_ENA_2007_.pdf.

263 «On sait par exemple que c'est seulement à la suite des remaniements institutionnels ayant suivi la démission de la Commission Santer en mars 1999 que le service du Porte-Parole, auparavant directement rattaché à la Présidence de la Commission, fut intégré à une Direction générale de la communication en charge de la stratégie de communication».

264 Les éléments présentés dans cet article ont été recueillis avant 1999. C'est pourquoi certaines évolutions propres à la période la plus récente peuvent ne pas être prises en compte.

265 A noter, dans ce sens, le témoignage de Paul Collowald, un ancien correspondant du «Monde» à Strasbourg, devenu fonctionnaire du service d'information de la ECA en 1957 et chargé de la promotion du premier baccalauréat européen. Entre 1958 et 1959 celui-ci dirige le service commun d'information des Communautés Européennes, entre 1959 et 1967 devient porte-parole de Robert Marjolin (Vice-Président de la Commission Européenne) puis, entre 1967 et 1972, porte-parole adjoint de la Commission, entre 1973 et 1984, Directeur à la DG X et enfin Directeur général de l'information et des relations publiques du Parlement Européen (1984-1988); http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/24/14/PDF/Politique_de_l_information_ENA_2007_.pdf.

266 Dans les archives conservées à Florence [CEAB 12/632], le document 3903/54f, prenant acte de l'importance des agences de presse pour la diffusion d'informations sur la CECA et de la difficulté de les persuader de venir à Luxembourg, avance que «d'autres solutions doivent être examinées, par exemple celle qui permettrait de rédiger nous-mêmes des textes d'information et de les diffuser parmi les agences de presse par la voie des bureaux établis dans les capitales». Il s'agit particulièrement d'une newsletter mensuelle; *ibidem*.

politique d'abonnements des Communautés aux dépêches de ces agences²⁶⁷, continuée bientôt dans les années '60 par d'autres moyens aléatoires.

Les documents historiques disponibles mentionnent la mise en place à Bruxelles, au début des années '60, d'une véritable organisation des rapports entre la Commission et les journalistes y présents²⁶⁸, à savoir les «rendez-vous de midi» qui donnaient l'occasion au groupe à fonction de service du porte-parole actuel de rencontrer chaque jour à midi les journalistes accrédités à Bruxelles et de leur transmettre des informations sur l'activité de la Commission²⁶⁹. Une fois le «rendez-vous de midi» institutionnalisé, le détour des médias internationaux a été assuré et les relations entre la Commission et les journalistes ont été régulées à la fois par une forme de contrat implicite défendant les journalistes accrédités sur le travail du marché dans ce secteur et le maintien d'une multitude d'information disponible pour ces journalistes en échange de leur stabilisation professionnelle à Bruxelles mais aussi d'un traitement plutôt favorable de l'actualité européenne. Ces conférences sont gérées en commun avec les journalistes qui ont un droit de regard sur l'accréditation par l'intermédiaire d'un comité consultatif dont la tâche est l'examen des nouvelles demandes de journalistes. Le plus souvent cela n'est pas du ressort de ce comité vu le renouvellement de postes régulier, mais au moment où la demande semble problématique, la Commission se remet au pouvoir du comité. Remplaçant en quelque sorte un organisme de régulation professionnelle, ce comité a de plus mis en place des règles facilitant l'accès progressif au statut de journaliste accrédité à la suite d'un stage permettant d'estimer le sérieux de la demande. D'un autre côté, l'association représentative des journalistes accrédités à Bruxelles, l'Association de la Presse Internationale (API), a beaucoup travaillé à la mise en place d'un régime de protection des journalistes accrédités de la concurrence extérieure (régimes spécifiques d'attribution des propos en salle de presse pour maintenir l'avantage de la présence en face-à-face par rapport au suivi de la conférence de presse sur le canal EbS par exemple, interdiction faite à un journaliste professionnel de passage à Bruxelles d'entrer dans la salle de presse jusqu'en 1996, maintien de délais avant la diffusion des notes de presse sur Internet, etc.)²⁷⁰. Les journalistes doivent aussi détenir le monopole de la réception de l'information exclusivement émise par le porte-parole, parfois même avec leur contribution, car la participation aux «rendez-vous de midi» leur permet de disposer non seulement d'un ensemble de documents facilitant la rédaction des papiers et des dépêches mais aussi l'environnement matériel de travail nécessaire pour le faire (bar et espaces de discussion, salle de travail, matériel de reprographie, fax, téléphones, etc.).

Depuis 1960, le nombre de documents transmis à la presse à l'occasion des «rendez-vous de midi» tout comme celui de journalistes accrédités par la Commission est de plus en plus grand. Ces journalistes étaient «poussés par une dynamique historique qui conférait à la place de Bruxelles une importance grandissante aux yeux des rédactions de médias internationaux» mais également «attirés et fixés professionnellement sur place par le développement d'un véritable *monde de l'information*» leur garantissant l'accès à une abondance de documents et d'informations dont la valeur sur le marché ne cessait d'augmenter à mesure que se développait le besoin d'information européenne et aussi tout un ensemble de positions professionnelles et de sources de revenus permettant de durer dans ce monde²⁷¹.

Pour que le «système Olivi» fonctionne, les journalistes devaient s'installer, rester et travailler à Bruxelles, ce qui a été possible grâce au développement d'organes de presse locaux²⁷² et celui des activités communicationnelles de la Commission.

À partir de 1970, la réglementation liée au Marché Commun a favorisé l'apparition d'un marché pour la production de *newsletters* destinées à des secteurs d'activité déterminés. Depuis 1980, avec la perspective de l'Objectif 1992, ce marché a été encore élargi mais également investi par des spécialistes des relations publiques qui «ont cependant toujours recours aux journalistes européens comme cadres ou comme sous-traitants lorsqu'ils ne disposent pas de la main d'œuvre nécessaire pour répondre à une demande spécifique d'un client (ce qui est fréquent) ou qu'ils recherchent un style d'écriture *punchy*, une qualité souvent attribuée aux journalistes»²⁷³. Par conséquent, les journalistes et les anciens journalistes sont nombreux dans ce secteur d'activité, tout comme dans les *think tanks* ou dans l'organisation de conférences à Bruxelles.

À la fin des années 1980, le «système Olivi» entre en crise, cela pouvant s'expliquer, dans l'opinion des spécialistes, par deux éléments: d'un côté, l'incapacité pour la Commission de garder la position centrale longtemps occupée dans la mobilisation professionnelle des journalistes présents à Bruxelles, de l'autre côté, le

267 L'inexistence du dispositif de l'information qui permettra aux institutions européennes à partir des années '60 d'intéresser à leur activité un nombre toujours croissant de professionnels de l'information impliquait la nécessité de convaincre les agences mondiales de dépêcher un correspondant sur place. L'abonnement était un argument dans ce sens.

268 C'est Bino Olivi, porte-parole de la Commission entre 1962 et 1977, qui en fut le principal artisan.

269 Ces conférences de presse sont plus communément dénommées briefings aujourd'hui.

270 Cf. Bastin, G., «Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes à Bruxelles. Quelques signes du changement d'un monde de travail», article paru dans *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne* (D. Georgakakis dir.), Presses Universitaires de Strasbourg, 2003.

271 Ibidem.

272 Ibidem.

273 http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/24/14/PDF/Politique_de_l_information_ENA_2007_.pdf.

développement de formes de résistance professionnelle à ce modèle de coproduction de l'information au sein même des journalistes accrédités²⁷⁴.

À part son devoir d'informer les médias, il faut que la Commission, par sa DG X, informe aussi les citoyens de ses activités. De plus, la DG X est chargée de relayer l'opinion publique dans les États membres auprès de la Commission (par les Eurobaromètres), de coordonner les représentations de la Commission dans les États membres, de centraliser tous les contacts avec les médias et d'essayer à assurer une cohérence des questions concernant l'information et la communication au sein de la Commission. Cette dernière tâche implique des contacts très réguliers avec les autres directions générales et services. Une attention particulière est également portée sur l'information en direction des pays tiers²⁷⁵.

Souvent ces objectifs ne sont pas atteints pour plusieurs raisons: l'emploi d'un vocabulaire très technique, la quantité écrasante d'informations, le manque de coordination entre les politiques informatives des institutions communautaires, le recours trop fréquent à l'«eurojargon», etc.

L'intérêt de la Commission concernant les relations avec le grand public se traduit par une importante politique directe. Dans cette direction, la Commission organise et encourage financièrement la visite des institutions européennes, action qui vise tous les citoyens européens mais qui s'adresse principalement aux partenaires sociaux et aux étudiants.

Dans la diffusion de l'information communautaire, la Commission privilégie l'information écrite sur laquelle se fondent trois types de documents: publications d'information générale et de vulgarisation (qui visent le grand public et particulièrement les jeunes et les partenaires sociaux), publications à caractère documentaire (qui s'adressent essentiellement aux grands industriels et aux PME), publications officielles (qui diffusent l'ensemble de l'information juridique).

Par contre, la Commission emploie également d'autres moyens informatifs tels l'unité audiovisuelle de la Direction information de la DG X, les conférenciers répartis dans les différentes Directions générales, les nouvelles technologies d'information et de communication.

Son activité de relations publiques s'associe à une politique symbolique qui essaie de faire émerger une identité commune (l'Union européenne a un drapeau, un hymne, une monnaie), sans chercher à développer une communication originale fondée sur la participation des citoyens et imitant le «modèle marchand» de la communication destiné à provoquer une adhésion passive à une image mythique²⁷⁶. Dans cette politique d'image, la Commission ne recourt pas, quand même, à la communication publicitaire, mais au sponsoring et aux événements (foires expositions internationales, compétitions sportives, etc.). Ce choix de plus en plus fréquent de telles techniques persuasives s'explique essentiellement par l'échec de la politique informative, échec qui oblige à confier l'information européenne aux médias et à délaissier le «produit» Europe au profit de «l'image» Europe, afin de développer une communication audiovisuelle. Cela correspond à la fois à une «stratégie d'image» et à la stratégie économique énoncée par la Communauté.

Pourtant, il semble que la télévision ne soit pas adéquate pour diffuser l'information communautaire. L'appropriation du concept «image» (de marque) par la Commission s'avère, à cause de la *rigidité* du terme, une communication persuasive contraire à l'esprit ouvert d'une société pluriculturelle. Tenter donc de créer une «culture européenne» par une technique (la création «d'image de marque») qui, dans l'opinion d'É. Dacheux, n'est efficace que si elle renforce la culture nationale, constitue une erreur grave.

Au fur et à mesure, la Commission s'est vu obligée à repenser et à renforcer sa stratégie de communication, surtout pendant les dernières années. Quelques aspects ont été décisifs dans ce sens: l'insuccès de la constitution européenne, le constat de la mauvaise connaissance des citoyens relative à l'Union européenne et leur désir de mieux la comprendre, la prochaine ratification du traité modificatif et les craintes d'une forte abstention aux élections européennes de 2009.

Par conséquent, la Commission a lancé en octobre 2005 le «Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat»²⁷⁷. A la suite du rejet par la France et les Pays-Bas du Traité constitutionnel, l'objectif était de promouvoir le dialogue et la réflexion sur l'avenir de l'Europe dans chaque État membre. Entre 2005 et 2007, le Plan D a permis de cofinancer six projets transfrontaliers novateurs de consultation des citoyens, coordonnés par des organisations de la société civile, ainsi que des projets locaux axés sur les femmes et les jeunes.

La Commission Européenne a publié, le 3 octobre 2007, un texte intitulé *Communiquer sur l'Europe en partenariat*²⁷⁸, dont la principale proposition est la signature d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement Européen, le Conseil et la Commission. L'accord doit faciliter la coopération entre institutions et entités communautaires, ainsi qu'avec les États membres. Il vise à obtenir une convergence de vues autour des grandes

274 Bastin, G., «Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes à Bruxelles. Quelques signes du changement d'un monde de travail».

275 <http://www.touteurope.fr/fr/actions/construction-europeenne/information-et-communication-sur-l-europe.html>.

276 Dacheux É., op. cit., p. 189.

277 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1272&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

278 http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/political_declaration_081022.pdf.

priorités de l'UE dans le domaine de la communication et souligne la nécessité d'une meilleure coordination des méthodes utilisées par les institutions européennes pour communiquer. Un groupe interinstitutionnel de l'information (GII) serait chargé de mettre en application le partenariat en coordonnant la communication sur les questions européennes.

Afin d'élargir le dialogue instauré par le plan D, on a initié "Debate Europe" en vue des élections européennes de 2009. En janvier 2008, le nouveau site "Debate Europe" a été mis en ligne. Plusieurs questions y sont proposées pour lancer le débat. Par exemple: Pensez-vous que l'Europe va dans la bonne direction? Où doivent s'arrêter les frontières de l'Europe? La Commission a publié également en 2008 une stratégie dédiée à l'audiovisuel qui vise une couverture plus large des affaires européennes sur les chaînes audiovisuelles existantes et le soutien à la création de réseaux européens d'organismes de radio et de télévision²⁷⁹.

En guise de conclusion, nous pouvons affirmer que les activités de communication et de relations publiques de la Commission favorisent la création des échanges, des débats et la compréhension entre les institutions européennes, le grand public, la société civile organisée et des publics spécialisés au niveau européen, national, régional et local. De plus, le dialogue avec les citoyens et le renforcement de la transparence devraient se retrouver dans toute question. Consacrer du temps et une part adéquate des ressources disponibles à de telles fins, ce serait, donc, un investissement profitable.

Bibliographie

1. Baudrillard, J., «L'ère de la facticité» in Technologie et Symbolique de la communication, P.U.G., Grenoble, 1990.
2. Bastin, G., «Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes à Bruxelles. Quelques signes du changement d'un monde de travail», article paru dans Les métiers de l'Europe politique.
3. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne (D. Georgakakis dir.), Presses Universitaires de Strasbourg, 2003.
4. Dacheux, É., Les stratégies de communication persuasive dans l'Union Européenne, Éditions l'Harmattan, Paris, 1992.
5. www.euractiv.com; www.strategie.gouv.fr; www.touteurope.fr

279 <http://www.euractiv.com/fr/opinion/communication-europe-commission-privilege-audiovisuel/article-171924>.