

# L'Union européenne face à l'opinion

## Construction et usages politiques de l'opinion comme problème communautaire

PHILIPPE ALDRIN  
Chercheur au Groupe  
de sociologie  
politique européenne  
(Strasbourg)

« *Le déficit de communication entre l'Union européenne et ses citoyens n'est pas nouveau. Il fait l'objet de discussions dans les milieux européens à tout le moins depuis le référendum ayant précédé l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1992* »

Livre blanc sur une politique de communication européenne (2006)

Le lien entre l'Europe politique et les Européens fait question. Qu'ils soient formulés en termes d'identité, de participation électorale, d'opinion ou d'espace publics, les débats interrogent toujours au fond la légitimité de l'Union européenne. Non pas sa légitimité juridique ou constitutionnelle définie au regard des principes de la théorie démocratique – encore que ce débat-là ait existé<sup>1</sup> – mais bien plutôt sa légitimité politique. Celle conférée par le soutien populaire et qui s'éprouve principalement dans les urnes et les sondages d'opinion. Selon une chronologie largement admise, le problème de la légitimité politique de l'Union européenne se serait constitué comme tel au début de la décennie 1990. Les consultations populaires organisées pour ratifier le traité de Maastricht auraient soudainement révélé que le soutien au projet d'intégration n'était plus aussi majoritaire que ne le mesuraient depuis les années 1960 les sondages commandités par la Commission. (Pour mémoire, le *oui* avait obtenu 51,04 % des suffrages exprimés en France et le *non* l'avait emporté au Danemark). Dans l'historiographie de la construction européenne, le moment Maastricht marque donc une inversion de tendance dans le rapport entre les peuples et « l'Europe » et signe la

1. À propos notamment de la latitude d'action et du monopole d'initiative de la Commission comparativement au Parlement (lequel n'ayant, au moins jusqu'à l'Acte unique, qu'un pouvoir symbolique). Cf. D. Marquand, *Parliament for Europe*, London, Cape, 1979.

fin d'une attitude vaguement favorable des opinions nationales appelée alors le « consensus permissif »<sup>2</sup>.

Il existe, il est vrai, des indicateurs objectifs d'un problème. Le premier est le vote ou plutôt le comportement des électeurs à l'occasion des scrutins européens. Depuis son instauration en 1979, la désignation des eurodéputés au suffrage universel enregistre une baisse chronique de la participation dans les pays fondateurs et ne déplace que médiocrement les électeurs des nouveaux États membres. À cette faible mobilisation électorale, s'ajoute le rejet manifeste par les peuples du Traité constitutionnel (en France et aux Pays-Bas en 2005) puis du traité de Lisbonne (en Irlande en 2008). Pour bien des raisons, il est difficile d'inférer une attitude politique proprement européenne de ces comportements électoraux. Du côté de l'offre politique, les candidats aux élections européennes tiennent généralement le mandat de député européen pour un trophée électif de deuxième ordre et ils y prétendent à défaut de mandats nationaux plus valorisés dans le *cursus honorum* politique. Ils tendent donc à redimensionner la campagne aux polémiques et clivages nationaux. Du côté des électeurs, le prisme national joue également puisque ces élections sont l'occasion de « sanctionner » le parti au pouvoir (en 2004, les majorités des gouvernements Berlusconi en Italie, Persson en Suède, Raffarin en France, Schröder en Allemagne, Schüssel en Autriche ou Verhofstad en Belgique obtiennent des scores inférieurs aux partis de leur opposition). Parallèlement, des indicateurs sondagiers viennent corroborer les signes d'une crise de confiance dans le projet et les institutions communautaires : au début de l'année 2005, l'Eurobaromètre (sondage organisé par la Commission européenne à l'échelle des pays de l'Union européenne) signale un « tassement de la confiance dans les institutions de l'Union européenne » puisque, pour la première fois, moins d'un répondant sur deux déclare leur accorder sa confiance<sup>3</sup>, surtout – et c'est là un autre point de certitude largement partagé – dans les strates populaires des sociétés et les milieux peu diplômés. Ce qui ne fait que confirmer la corrélation relevée avec constance par les Eurobaromètres entre l'âge de fin d'études des répondants et leur propension à déclarer que leur pays « a bénéficié » de l'adhésion à l'Union européenne.

2. Notons que la thèse du renversement de tendance de l'opinion – admise aussi par l'essentiel des spécialistes académiques – pose question. Les votes référendaires de 1992 ne reflètent pas seulement la crainte du « plus d'Europe ». Y a-t-il un changement d'attitude ou des conditions inédites d'expression des attitudes (mesurées jusque-là par des questionnaires, les opinions s'expriment cette fois par un acte électoral « réel »)? Est-ce une évolution dans la perception de l'Europe ou la première véritable formalisation d'opinions à son sujet favorisée par la campagne référendaire (prises de positions publiques des leaders politiques, focalisation et éclairage médiatiques, acte de vote)?

3. Cf. Eurobaromètre 63, 2005.

Si plusieurs types d'explications ont été avancés pour analyser les causes de ce problème et y remédier, les agents de l'Union européenne ont toujours privilégié la thèse de la sous-information des citoyens. En somme, faute de posséder les clés pour comprendre le travail et les enjeux de l'Union européenne, une majorité d'entre eux s'en détourneraient. En retraçant la genèse de cette lecture institutionnelle du *problème* de l'opinion, on découvre la précocité et l'acuité des analyses faites à Bruxelles sur le sujet. On observe également que les stratégies pour sensibiliser le grand public à l'Europe ne datent pas des récents revers électoraux du Traité constitutionnel européen ou de ceux, plus lointains, du traité de Maastricht. Dès les années 1970, l'opinion et la communication publiques sont l'objet d'une problématisation politique au sein des relations interinstitutionnelles. Grâce à un discours et des instruments de type scientifique, la thèse qui s'impose dans les milieux communautaires va servir durablement les vues des agents intégrationnistes de la Commission et du Parlement européens.

### Les lectures possibles du problème

Si l'on considère la littérature savante, deux modèles explicatifs se détachent – sans toujours se distinguer clairement – pour analyser le déficit de soutien à l'Europe. L'un, économiste, analyse les attitudes à l'égard de l'Europe comme la conséquence logique du calcul coût-avantage de l'Europe par les citoyens; l'autre, psychologue, considère que les attitudes à l'égard de l'Europe résultent des valeurs, des sentiments et des savoirs des citoyens sur le sujet. Le premier modèle, qui s'inspire des théories utilitaristes, apparaît dans les années 1990 et domine depuis les débats scientifiques sur l'« opinion publique européenne ». Il s'agit principalement d'appliquer à l'Europe la thèse dite du portefeuille (*pocketbook theory*) concernant l'orientation des opinions: il y aurait rejet de l'Union européenne car les citoyens seraient plus nombreux à juger que les politiques communautaires desservent leurs intérêts, notamment économiques. Fondés exclusivement sur les données des enquêtes Eurobaromètre, ces travaux affirment que les pays et les catégories d'individus qui bénéficient

économiquement des politiques de l'Union européenne se montrent plus europhiles que les autres<sup>4</sup>. En contrepoint plus ou moins autonome de cette explication utilitariste, on trouve des travaux prenant en compte les variables culturelles ou identitaires qui peuvent interférer dans l'évaluation des bénéfices de l'Europe. Les identités locales ou l'histoire nationale pouvant alors l'emporter sur la formation d'une identité européenne<sup>5</sup>. Si ces deux voies explicatives ne se recoupent pas toujours, l'une comme l'autre postulent que les citoyens disposent d'attitudes structurées sur l'Europe qui fonctionnent comme matrices de leurs opinions et jugements à l'égard de son action.

On notera que ces thèses ne valent qu'à la condition que les répondants soient vraiment en capacité d'identifier les politiques spécifiques de l'Union européenne pour pouvoir ensuite leur imputer les bénéfices que leur pays ou eux-mêmes en retirent. Or les rares enquêtes qualitatives menées sur les opinions à l'égard de l'Union européenne montrent que ce double exercice d'identification-imputation n'est effectué que par une minorité d'enquêtés<sup>6</sup>. Ainsi, les jeunes Français et Britanniques interviewés par Céline Belot ne parviennent pas à évaluer les avantages économiques ou diplomatiques de l'Europe : tout au plus, selon elle, « l'Union européenne est perçue comme un nouveau niveau de pouvoir politique qui peut intervenir en remplacement ou en complément de l'action des États membres<sup>7</sup> ». Plus : comme une concession aux critiques sur leur crédibilité, les enquêtes Eurobaromètre révèlent le faible niveau de connaissance objective (mesuré par des questions « quiz » sur le fonctionnement et l'actualité de l'Union européenne) et subjective (invités à autoévaluer leur niveau de connaissance sur l'Union européenne sur une échelle de 1 – « ne sait rien du tout » – à 10 – « en sait beaucoup ») des répondants. Plus de deux tiers des sondés avouent en effet leur grande méconnaissance des questions européennes, en se classant comme « ne sait (presque) rien » (19 %) ou « en sait un peu » (51 %) (cf. Eurobaromètre 63, printemps 2005).

L'autre modèle explicatif consiste à montrer que le rejet ou les craintes à l'égard de l'Europe politique résultent des attitudes profondes des individus. Le principal versant de ce modèle est cognitiviste au sens où il postule que l'Europe

4. Avancée initialement par R. Sinnott et D. Eichenberg, cette théorie est portée notamment par M. Gabel. Voir M. Gabel, « Economic Integration and Mass Politics: Market Liberalization and Public Attitudes in the European Union », *American Journal of Political Science*, 42 (3), 1998.
5. Comme dans l'étude comparée de J. Díez Medrano, *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press, 2003. Dans une perspective comparable, voir les travaux de S. Duchesne.
6. Comme l'indique le matériel d'enquête du programme CONCORDE (pour Conceptions ordinaires de l'Europe, dirigé par D. Gaxie) constitué de plus de 300 entretiens semi-directifs et collectifs réalisés dans cinq pays de l'Union européenne.
7. Cf. C. Belot, « Les logiques sociologiques du soutien au processus d'intégration européenne: éléments d'interprétation », *Revue internationale de politique comparée*, 9 (1), 2002.

est une réalité trop lointaine des citoyens pour qu'ils puissent s'y intéresser. Seuls ceux dotés de compétences cognitives spécifiques seraient en mesure de le faire et de comprendre les décisions communautaires. Pour les autres, leur attitude – le plus souvent négative – serait le fruit de leur seule ignorance. Théorisée sous l'appellation de « théorie de la mobilisation cognitive » au début des années 1970, cette thèse a eu très tôt les faveurs des acteurs pro-intégration de l'espace communautaire, c'est-à-dire principalement des eurodéputés et des hauts fonctionnaires de Bruxelles en charge de l'information. La première raison en est que son auteur, le sociologue américain Ronald Inglehart, est alors proche de Jacques-René Rabier<sup>8</sup>, fondateur-coordonnateur du programme Eurobaromètre. Le premier est d'ailleurs un des principaux collaborateurs du second pour la conception des questionnaires Eurobaromètre et l'exploitation de leurs résultats. Et, entre 1978 et 1987, Rabier et Inglehart cosignent une douzaine d'articles dans des revues scientifiques concernant l'« opinion publique européenne ». La force de cette thèse réside dans sa plasticité. Elle s'accommode en effet autant d'une analyse « sociologique » en termes de catégories socioprofessionnelles (pour repérer les « leaders d'opinion » et les « publics cibles » de l'information européenne) que d'une analyse en termes de valeurs (entendues comme l'ensemble des aspirations communes – « postmatérialistes » – des sociétés européennes économiquement développées)<sup>9</sup>. Comme elle se combine aujourd'hui au mieux avec les travaux qui introduisent une dimension « politique » à l'analyse du problème en affirmant que l'offre et les leaders politiques nationaux investissent insuffisamment les thèmes européens pour générer l'intérêt du public<sup>10</sup>. Appliquée à l'Europe, cette thèse a tôt permis à ses 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 » en « conscience européenne »<sup>11</sup>. Se référant dès le départ à la théorie du flux à deux paliers de la communication (*two-step flow of communication*) élaborée par Paul Lazarsfeld, cette œuvre de « mobilisation cognitive » a d'abord visé les « leaders d'opinion » (ici la minorité informée, exposée aux médias

8. Ancien chef de cabinet de Jean Monnet puis directeur des services d'information-communication de la Commission (1967-1973), ce directeur général honoraire met en œuvre et pilote à partir de 1973 le programme Eurobaromètre.
9. R. Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
10. Voir L. Hooghe et G. Marks, « Integration, Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration », *European Union Politics*, 6; 2005.
11. R. Inglehart, J.-R. Rabier, « La confiance entre les peuples. Déterminants et conséquences », *Revue française de science politique*, 34 (1), 1984.

et pro-européenne) avant de s'adresser au grand public *via* les médias de masse<sup>12</sup>.

## Les vertus politiques de la thèse cognitiviste

Très clairement, le programme Eurobaromètre a constitué un instrument de premier ordre pour faire valoir les mérites de cette thèse. D'abord en faisant exister, par la magie des opérations statistiques, une « opinion publique européenne » : 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 structure produit par l'appareil d'enquête. Ensuite en interrogeant les répondants sur leur niveau d'information et leur appréciation des informations médiatiques sur la Communauté afin de croiser leurs réponses avec celles sur le soutien au processus d'unification ou l'intérêt pour les problèmes pris en charge par les Communautés. Ainsi, dès 1975, le service Analyse de l'opinion de la Commission propose une « typologie des publics » où il apparaît que 53 % des répondants qui jugent « importants les problèmes de la Communauté » déclarent « beaucoup » s'y intéresser (40 % s'y intéressent « un peu »). *A contrario*, ceux qui jugent « pas importants » ces problèmes déclarent pour 61 % d'entre eux ne « pas du tout » s'y intéresser (cf. Eurobaromètre 4, 1975, p. 34). Du point de vue sociologique, cette analyse du rapport à l'Europe politique mérite discussion tant les facteurs sociaux y sont occultés au seul profit du prisme cognitiviste. La sociologie des opinions ne peut en effet se limiter à une gradation des connaissances ou des compétences politiques<sup>13</sup>. Pour autant, les raisons pour lesquelles les hauts fonctionnaires de la Commission et plus généralement les partisans d'une supranationalité européenne développée se l'approprient sont évidentes. Elle incite à toujours davantage promouvoir l'Europe, de la même façon que les critiques récurrentes sur la politique de communication de l'Union européenne formulées à dessein par les eurodéputés et plus naïvement par certains chercheurs confondant parfois la critique scientifique et le conseil en communication.

12. Voir G. Garcia, V. Le Torrec, (dir.), *L'Union européenne et les médias. Regards croisés sur l'information européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003,
13. Pierre Bourdieu a ainsi rappelé que les « principes de production » des opinions ne sont pas proprement politiques pour les individus peu dotés en capitaux scolaires et culturels. Cf. P. Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979, p. 464sq. Daniel Gaxie, pour sa part, a analysé les mécanismes sociaux des « inégalités de politisation » (dont principalement la scolarisation) et les effets inhibiteurs du sentiment d'incompétence d'une partie des citoyens face aux problèmes politiques. Cf. D. Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

En 1978, une partie du questionnaire Eurobaromètre sert ainsi à tester la théorie de la « mobilisation cognitive » à propos de la perception des premières élections européennes. Selon Rabier et Inglehart, les données recueillies montrent que seuls les « leaders d'opinion » disposent d'un niveau d'information permettant de saisir l'enjeu de l'événement et que la participation au scrutin est directement corrélée audit niveau d'information<sup>14</sup>. Sous des habillages discursifs changeants, cette thèse domine invariablement les schèmes d'interprétation des résultats Eurobaromètre jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, quelques mois après la difficile ratification du traité de Maastricht, Karlheinz Reif, alors coordonnateur du programme, livre une réplique contextualisée de cette analyse :

« [Les personnes] qui voient le Marché unique européen avec crainte ont des connaissances et des informations objectives sur la Communauté européenne inférieures à la moyenne. C'est à peine si elles différencient le "Marché unique" du "traité de Maastricht" ou de la "Communauté européenne". Leur crainte est donc une peur vague et irréflectée de "plus d'Europe", nourrie par le discours des dirigeants politiques opposés à l'Europe (ou à son développement). Ce sont ces personnes qui constituent l'électorat potentiellement mobilisable par les responsables politiques "anti-européens" (cf. Eurobaromètre 40, 1993). »

Aujourd'hui encore, la trame et les logiques de l'explication sont rigoureusement inchangées. Un rapport Eurobaromètre récent affirme que « Les deux tiers des répondants ayant une bonne connaissance de l'Union européenne estiment que l'appartenance de leur pays à l'Union européenne est une bonne chose (68 %), pour à peine la moitié de ceux ayant une plus faible connaissance (46 %) » (cf. Eurobaromètre 68, 2007). Selon cette lecture du problème, l'Union et ses politiques ne sont pas en cause. Mais seulement son déficit de communication.

### **Le rejet de l'Europe comme résultat d'un déficit de communication**

Sur le plan des relations interinstitutionnelles, on entrevoit aisément les usages d'un tel diagnostic, qui est de plus

14. Cf. R. Inglehart et J.-R. Rabier, « Europe Elects a Parliament: Cognitive Mobilization, Political Mobilization and Pro-European Attitudes as Influences on Voter Turnout, *Government and Opposition*, 4 (14), 1979 et Eurobaromètre 11 et 12, 1979, p. 3sq.



conforté par une théorie scientifique labellisée et dont le remède s'impose d'évidence. En effet, le nombre d'Européens qui se déclarent mal ou sous-informés invite à penser qu'« il y a une grande marge disponible pour la mobilisation de l'opinion » (cf. Eurobaromètre 4, 1975, p. 76). Très tôt donc, la simplicité circulaire, voire tautologique de l'analyse assure son succès.

« Sur 10 personnes qui s'intéressent "beaucoup" aux problèmes de la Communauté, 8 ont une attitude positive vis-à-vis de l'information européenne (77 %). Inversement, sur 10 personnes qui ne s'y intéressent "pas du tout", 8 ont une attitude négative ou indifférente vis-à-vis de l'information européenne (78 %). Vraisemblablement l'intérêt précède l'information, mais l'information, à son tour, renforce l'intérêt et la demande d'information » (cf. Eurobaromètre 3, 1975, p. 7).

Cette analyse fait rapidement des prosélytes auprès des membres du Parlement européen. Dans les considérants d'un rapport qu'ils adoptent en 1972 sur la « politique d'information de la Communauté », les délégués nationaux au Parlement européen affirment que cette dernière doit œuvrer à « la formation d'une opinion publique européenne autonome conditionnant la continuité de la politique d'unification de l'Europe<sup>15</sup> ». Si leur voix n'a alors qu'un poids symbolique, ils ne manquent pas d'invoquer, comme principe et « obligation » démocratiques, « le droit collectif et individuel du citoyen de la Communauté à l'information<sup>16</sup> ». En appelant à une information européenne plus volontariste, les parlementaires apportent déjà un soutien très explicite à la Commission contre la réticence des gouvernants à voir Bruxelles communiquer directement dans leurs espaces publics nationaux :

« La répartition des compétences pour ce qui concerne l'application et la coordination de la politique d'information – cette politique qui englobe tous les terrains d'action de la Commission européenne – doit être reconsidérée à l'occasion de l'élargissement des Communautés, et ces compétences doivent être confiées à un seul membre de la Commission qui en porte la responsabilité politique. » (cf. Rapport Schuijt, 1972, p. 1)

15. Cf. Rapport de la Commission politique du Parlement européen sur la politique d'information des Communautés européennes (Rapporteur W. Schuijt), 1972.

16. *Ibid.*



C'est d'ailleurs sur la base de ce rapport qu'est financé et lancé l'année suivante le programme Eurobaromètre et que seront bientôt augmentés les moyens de la Direction générale de la communication de la Commission. En matière de communication, l'alliance entre le Parlement et la Commission ne se démentira pas – publiquement – jusqu'à la chute du Collège Santer (1999)<sup>17</sup>. Pendant près de trente ans donc, dans un intérêt bien compris pour les deux institutions, les eurodéputés soutiennent sans faille les initiatives de la Commission dans ce domaine et votent le budget des actions communicationnelles dont ils sont aussi les bénéficiaires. Dans la plupart des capitales, les représentations de la Commission et les bureaux d'information du Parlement occupent des locaux mitoyens et travaillent de concert. Ce soutien se manifeste aussi par l'adoption de résolutions successives, de rapports très volontaristes sur la politique de communication de l'Union. Le rapport Baget-Bozzo sur la politique d'information de la Communauté européenne de 1986 constitue une bonne illustration d'un discours quasi démiurgique sur les « outils modernes de communications » (médias de masse, publicité, sondages d'opinion) dont la Commission est invitée à faire massivement usage<sup>18</sup>. À chaque fois, dans les prises de position des parlementaires comme dans les initiatives de la Commission, le déficit de communication est présenté comme un risque mortel de l'Europe politique. Un risque face auquel les États sont sans cesse renvoyés par les deux autres institutions. Le passage qui suit, extrait du document dans lequel la Commission propose en 2001 une nouvelle organisation de la communication européenne<sup>19</sup>, en apporte l'illustration.

« Comme la stratégie d'information doit comprendre une large gamme de moyens et de techniques pour mettre l'information à la disposition du public, il est également nécessaire que les institutions cherchent à obtenir l'entière coopération des autorités des États membres aux niveaux national, régional et local. [...] La Commission devrait renforcer la coopération avec les administrations nationales, régionales et locales tout en respectant bien entendu les équilibres constitutionnels de chaque État membre. »

Dans la résolution du Parlement qui fait suite à cette proposition de la Commission, les eurodéputés invitent

17. L'opposition Parlement-Commission sur la politique de communication sera encore plus explicite après la publication du Livre blanc de 2006. Sur ce point, voir Ph. Aldrin, J.-M. Utard, « The ambivalent politicisation of European communication. Genesis of the controversies and institutional frictions surrounding the 2006 White Paper », *GSPE Working Papers*, 10/2008 (<http://prisme.u-strasbg.fr/workingpapers/WPAldrinUtard.pdf>).
18. Cf. Rapport du Parlement européen sur la politique d'information de la Communauté européenne (rapporteur G. Baget-Bozzo), A 2-111/86, 1986.
19. Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne, COM (2001) 354 final, 2001.

encore les États « à améliorer l'information et la communication en ce qui concerne les questions communautaires qui touchent les citoyens dans leur vie quotidienne, et à renforcer la synergie avec les activités d'information et de communication des institutions de l'Union européenne<sup>20</sup> ». Nourrie des résultats de l'Eurobaromètre, la thèse d'une opinion sous-mobilisée par l'information européenne a donc permis à la Commission de développer très tôt – et pas seulement à partir du rapport de Clercq de 1993<sup>21</sup> – son dispositif de communication vers le grand public. En effet, dès les années 1980, le travail classique d'information de la Commission dépasse son cadre originnaire – circonscrit aux « relations publiques » avec les journalistes et les publics concernés par l'intégration – pour emprunter les techniques du marketing. Sous les présidences Delors, la Commission inaugure les Programmes d'information prioritaires qui visent explicitement des « cibles », organise ou sponsorise des événements sportifs (Course de l'Europe à la voile, le Tour de l'Avenir de la Communauté européenne, etc.) ou culturels (les campagnes de *L'Année européenne*, pavillons dans les expositions internationales) et lance une politique audiovisuelle européenne. Avec l'objectif affiché de « sensibiliser » le grand public à l'Europe.

Les grandes réalisations de l'Union européenne, comme l'achèvement du Marché unique ou le lancement de l'euro, ont été l'occasion de mettre en œuvre des actions de marketing et de renforcer l'appareil de communication de la Commission<sup>22</sup>. Les crises aussi. Ainsi, suite au scandale puis à la démission du Collège Santer, où la gestion de la communication a été mise en cause<sup>23</sup>, les commissaires adoptent en 2001 « un nouveau cadre de coopération » pour la politique de communication<sup>24</sup>. Largement inspirée du Livre blanc sur la gouvernance, cette réforme entend faire que les États, les partenaires institutionnels de l'Union européenne et les parties prenantes (« *stakeholders* ») s'y impliquent davantage... sous la houlette de la Commission. Le travail de la commissaire Margot Wallström, nommée en 2004 vice-présidente de la Commission en charge de « la stratégie de communication et des relations interinstitutionnelles », a bénéficié en quelque sorte des déboires électoraux du projet de Traité constitutionnel européen. Suite aux « non », elle a

20. Cf. Résolution du Parlement européen sur la stratégie d'information et de communication de l'Union européenne B5-0174/2001, 2001.
21. En 1992, la Commission désigne un groupe d'experts qui, sous la présidence de l'eurodéputé W. de Clercq, ont mission de « livrer un diagnostic sur la qualité des dispositifs, actions, attitudes et moyens » de communication de l'Union et « formuler des recommandations stratégiques ». Leur rapport fut accusé de vouloir « vendre » l'Union européenne comme un « produit ». Cf. *Réflexion sur la politique d'information et de communication de la Communauté européenne*, Bruxelles, OPCE, 1993.
22. H. Tumber, « Marketing Maastricht: The EU and News Management », *Media, Culture & Society*, 17, 1995.
23. Sur ce point, voir C. Meyer, « Political legitimacy and The Invisibility of Politics: Exploring the European Union's Communication Deficit », *Journal of Common Market Studies*, 37 (4), 1999.
24. Un nouveau cadre..., *op. cit.*

d'abord proposé (et obtenu) un plan d'action pour renforcer les moyens financiers et humains de la communication avant de déployer un programme de débats et de dispositifs participatifs avec les citoyens dans les pays membres<sup>25</sup>. Si les propositions de son Livre Blanc n'ont pas soulevé l'enthousiasme des eurodéputés, les dispositifs participatifs et la « stratégie Internet<sup>26</sup> » adoptés récemment démontrent que la thèse cognitiviste a encore de beaux jours devant elle. Finalement, la rhétorique du déficit communicationnel fait aujourd'hui consensus dans les espaces politiques communautaires. Parce qu'elle répond à une certaine croyance institutionnelle dans les effets de la communication. Mais aussi parce qu'elle permet d'occulter les causes plus profondes – sociales et peut-être idéologiques – du *problème* de l'opinion européenne. ■

25. Plan-D comme Démocratie, Dialogue et Débat, COM (2005) 494 final, 2005. Voir dans ce numéro l'article de Stéphane Carrara.
26. Communiquer sur l'Europe par l'internet – Faire participer les citoyens, SEC/2007/1742, 2007.