

Question d'Europe
n°415
19 décembre 2016

Communications stratégiques: l'Est et le Sud

Antonio Missiroli,
Florence Gaub, Nicu Popescu,
John-Joseph Wilkins

Tout comme le terme «hybride» (souvent associé à la guerre, aux tactiques ou aux menaces), l'expression «communication(s) stratégiques(s)» est en vogue depuis peu. De plus, à l'instar d'«hybride», la «communication stratégique» manque souvent d'une définition claire. Ce qui présente des avantages, bien sûr, car l'expression peut ainsi être utilisée pour couvrir une large gamme de questions et d'activités disparates. D'une manière générale, les communications stratégiques^[1] mettent en relation les activités de «communication» et un programme ou un plan. Le domaine des «communications» est vaste : il englobe des individus et des organisations qui produisent des informations (entreprises de relations publiques, chaînes de télévision, stations de radio), qui fournissent des informations (médias, journalistes), ou qui étudient les interactions entre les médias et la société (chercheurs). En tant que terme générique, les «communications stratégiques» les englobent tous.

Selon la nature d'une organisation, les «communications stratégiques» peuvent aller du marketing à la politique. Elles peuvent également désigner un processus, une profession et, bien sûr, une discipline académique à part entière. Plus important : cette activité exige une étroite coordination et une cohérence à tous les niveaux afin de mettre en œuvre un vaste ensemble d'actions différentes, ciblées et adaptées. Une définition utile, particulièrement dans le cadre de cette publication, a été proposée en 2011 dans un rapport de Chatham House qui décrit la communication stratégique comme « une série systématique d'actions soutenues et cohérentes, menées aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique, et qui permettent d'identifier des publics cibles et des canaux efficaces pour favoriser et soutenir des types particuliers de comportement ».

Dans la pratique, pour des organisations liées à la politique, la communication stratégique comprend des éléments de diplomatie publique et de «gestion d'image», de relations avec les médias, de publicité, de recrutement et de formation, et, bien sûr, une excellente appréciation de la situation (« detect and deter »). En termes opérationnels, la communication stratégique implique à la fois une dimension défensive (« react and respond ») et offensive (« probe and push »).

La notion de communication stratégique est applicable à la Russie et au soi-disant État islamique en Irak et au Levant (EIIL ou Daech), soit les deux acteurs externes qui ont le plus contribué à déstabiliser les pays voisins de l'Union européenne ces dernières années. Étant donné que la Russie comme Daech ont engagé d'agressives campagnes de désinformation, une utilisation nuancée du terme «communication stratégique» semble pertinente à leur égard. Toutefois, une différenciation nécessaire nous pousse à distinguer, d'une part, un grand Etat disposant de ressources puissantes et d'un vaste réseau de contacts (dont ses ressortissants habitant dans des pays tiers), et faisant preuve d'une coopération active avec l'Union européenne et ses Etats membres sur bon nombre de questions, et, d'autre part, une organisation dispersée qui combine un comportement proto-étatique dans les territoires qu'elle contrôle et un modus operandi de type sectaire, transfrontalier, qui agit hors la loi et tue des citoyens européens.

I. L'EST ET LA COMMUNICATION STRATÉGIQUE

La communication stratégique de la Russie est complexe, tant au niveau des idées que des institutions. Elle opère à la fois directement et par procuration, et influe sur la perception de l'Union européenne, que ce soit à l'intérieur de la Russie, dans les pays

1. Ce texte est une version courte du rapport de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne sur « Les communications stratégiques – Est et Sud » ; n°30 du 29 juillet 2016 http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_30_Stratcoms.pdf

du Partenariat oriental, dans l'UE elle-même, ou dans les pays candidats. Par rapport à leurs objectifs, les messages russes se sont révélés très efficaces, même s'ils manquent parfois de cohérence : ils sont souvent sommaires et trompeurs en termes de contenu, et leur diffusion est malgré tout sophistiquée, ciblée et adaptée à des publics différents.

Le métarécit de la Russie...

La Révolution des roses, en Géorgie (2003) et la Révolution orange en Ukraine (2004) ont sonné comme un réveil pour la Russie. Il s'en est suivi un débat interne pour déterminer les raisons de ces deux échecs, et Moscou en a conclu que la Russie devait construire sa propre « puissance douce », en élaborant des offres plus attrayantes, mais aussi en développant des mécanismes de promotion à travers les médias, les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres acteurs, des lobbies industriels aux partis politiques. Ce changement d'attitude s'est accompagné d'une prise de conscience du fait que bien « vendre » la Russie ne suffisait pas. Le « déficit d'attrait » de la Russie par rapport à l'Union européenne devait être comblé par une amélioration de son image – principalement à travers la promotion du « monde russe » (Russkiy Mir) – mais aussi en discréditant l'image de l'Union européenne. Le lancement de Russia Today (RT), une chaîne de télévision thématique, juste un an après la Révolution orange, constitue la première conséquence tangible de cette évolution.

Si la crise économique qui a sévi durant une bonne partie de la dernière décennie n'a pas donné à la Russie beaucoup de raisons de se réjouir, elle a malgré tout réussi à générer un flux de nouvelles négatives concernant le monde extérieur et en particulier l'Union européenne. Le choix d'attaquer les autres plutôt que de se promouvoir elle-même a permis à la Russie de toucher des groupes sociaux déçus par la situation politique et économique de l'Europe. La communication stratégique comprend un métarécit, autrement dit : une série de thèmes centraux qui apparaissent régulièrement dans la plupart des efforts de communication. Toutefois, ces thèmes varient (en fonction des intérêts russes) et se contredisent

souvent. Malgré cela, il existe un certain nombre de récits récurrents que les médias au service du Kremlin mettent systématiquement en avant.

L'un des messages dépeint l'Occident comme une entité agressive et expansionniste, en même temps que faible et au bord de l'effondrement. L'Union européenne est décrite comme étant prête à voler en éclats sous la pression combinée de la crise financière et de la crise migratoire. Elle est également représentée sous les dehors d'un mastodonte lourd et incapable de prendre des décisions à la suite de son élargissement précipité vers l'Est. Ces deux représentations alimentent à leur tour des prévisions concernant la disparition imminente de l'Union européenne, menaçant de s'effondrer tout comme l'Union soviétique il y a 25 ans.

... et ses publics cible

Ces messages tentent également de toucher des publics ciblés au sein de l'Union européenne. Par exemple, les partisans des groupes politiques d'extrême droite consomment volontiers des informations russes affirmant que l'Union européenne encourage activement la décadence morale en soutenant les droits des LGBT et en négligeant les racines chrétiennes de l'Europe, ou que l'« islamisation de l'Europe » est en cours. À l'extrême gauche, la communication russe nourrit des sentiments anti-américains et dépeint l'Union européenne comme un partenaire soumis, voire comme une marionnette de Washington. À droite comme à gauche, la Russie s'appuie également sur un récit anti-interventionniste, où les opérations militaires occidentales au Kosovo, en Afghanistan, en Irak et en Libye - ainsi que le conflit en Ukraine - sont toutes décrites comme une série d'actions illégitimes et agressives. La débâcle occidentale en Irak est le principal exemple utilisé pour réorienter le débat sur d'autres crises, comme celles du Kosovo ou de l'Ukraine. Les efforts de communication stratégique de la Russie visent également (et tentent d'infléchir) certaines politiques occidentales spécifiques, et en particulier celles qui concernent directement la Russie. Ce fait est particulièrement évident sur la question des sanctions. En général, et sans surprise, la Russie défend âprement l'idée que les sanctions ne fonctionnent pas

et qu'elles ne doivent pas être prorogées. En adaptant ce thème à l'intention du monde des affaires, Moscou tente de donner l'impression que les sanctions portent davantage préjudice à l'Union européenne qu'à la Russie. En plus du prétendu manque à gagner, Moscou laisse entendre que son marché sera définitivement perdu en faveur des concurrents et la Chine est souvent citée comme étant la solution de remplacement. Ce message est également étudié à l'intention des gouvernements nationaux en soulignant le nombre des emplois perdus par leurs pays à cause des sanctions imposées à la Russie.

Le but ultime de Moscou est de convaincre le public européen du fait que l'Union européenne se focalise à tort sur des menaces russes imaginaires tandis qu'elle néglige les vrais dangers provenant du sud. De même, la Russie s'invite régulièrement dans les débats portant sur des questions politiques controversées en Europe. Toutes les divergences potentielles ou les discordes réelles au sein de l'Union européenne sont reprises et amplifiées. La crise des réfugiés en constitue un exemple éloquent : Moscou a cherché à enflammer le débat en soutenant une position anti-réfugié à la limite du racisme, tandis que, à l'intérieur de la Russie, on occultait toute information qui pourrait nuire aux relations avec ses propres communautés musulmanes.

Ces mêmes éléments de récit russes sont utilisés vis-à-vis des pays du Partenariat oriental, avec, toutefois, quelques variantes locales. Le dénigrement des politiques de l'Union européenne est une constante. L'Union européenne est souvent comparée à l'Union soviétique et décrite comme porteuse d'un projet géopolitique hostile. Le message sous-jacent est que les pays du Partenariat oriental n'ont échappé à la tutelle soviétique que pour perdre leur liberté sous la coupe d'une entité similaire qui, en outre, se trouve elle aussi au bord de l'effondrement économique. En termes culturels, l'Europe est présentée comme une société en pleine décadence morale, tournant le dos à la tradition chrétienne.

Une deuxième ligne d'attaque vise les dirigeants des Etats membres et des institutions européennes. La logique russe est : plus les leaders européens

auront une mauvaise image, plus l'Europe dans son ensemble paraîtra faible, et plus le leadership de la Russie semblera incontestable par comparaison. Par conséquent, les messages véhiculent souvent une interprétation déformée des déclarations afin de présenter l'Union européenne comme une entité irrespectueuse, cupide et peu sensible au sort des États du Partenariat oriental. L'adhésion de ces derniers à l'Union européenne est considérée comme hors de portée, et le leadership de l'Union est décrit comme étant de fait contrôlé par les Etats-Unis. L'Europe est également accusée de protéger des gouvernements corrompus et de s'ingérer ouvertement dans les affaires intérieures.

Les campagnes de communication russes visent aussi à créer un fossé entre les pays du Partenariat oriental et leurs voisins européens immédiats. A cette fin, Moscou sème souvent dans les médias locaux des rumeurs au sujet de revendications territoriales (par exemple, de la part de la Roumanie ou de la Hongrie sur l'Ukraine), ou sur l'émergence de « menaces sur la sécurité » (tels les « gangs de Roms » en provenance de Roumanie). La Russie présente également les pays baltes, la Roumanie et la Bulgarie comme des pays en faillite économique, dépeuplés, membres de seconde classe, et prophétise le même sort pour les Etats du Partenariat oriental qui adhèreraient à l'Union européenne.

En Arménie, en Azerbaïdjan et en Biélorussie, Moscou alimente chez les élites locales la crainte chronique d'un changement de régime orchestré de l'extérieur. Les messages russes dépeignent une Union européenne désireuse d'affaiblir leurs gouvernements afin d'accéder aux ressources naturelles ou aux fleurons industriels de leurs pays à des conditions avantageuses. L'aide financière et sa conditionnalité sont décrits, dans ce contexte, comme des efforts délibérés visant à accroître leur endettement et, par conséquent, leur dépendance. En revanche, en Géorgie, en Moldavie et en Ukraine, la Russie diffuse des messages homogènes sur les conséquences destructrices des Accords de libre-échange complets et approfondis (Aleca) et des régimes d'exemption de visa. D'après Moscou, les accords de libre-échange

conduiraient à la désindustrialisation, au chômage et à la perte d'accès au marché russe, et l'exemption de visa risquerait d'entraîner un afflux de réfugiés, des attaques terroristes, l'imposition d'une législation favorable aux LGBT et des restrictions à la mobilité vers l'Est.

La Russie dispose également d'une communication stratégique assez complexe - et d'importantes infrastructures - dans une grande partie des Balkans occidentaux. Certains organes de presse sont financés par Moscou (en sous-main) et chargés de promouvoir la vision du monde du Kremlin, souvent associée à des théories du complot et à l'ultranationalisme serbe. Des avis ouvertement pro-russes sont aussi publiés dans certains médias établis, imprimés ou électroniques. La communication stratégique de la Russie s'appuie également sur un réseau croissant d'organisations comprenant des agences gouvernementales, des ONG soutenues par le gouvernement, des associations civiques, des groupements d'étudiants, des mouvements ou partis politiques, et Moscou y cultive ses liens avec l'Eglise orthodoxe.

Le groupe de travail sur la communication stratégique de l'Est (East StratCom Task Force)

En 2015, l'Union européenne a créé un groupe de travail spécialisé dans le domaine de la désinformation russe et basé au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Il se compose de neuf experts en communication employés à plein temps, dont la plupart possèdent des compétences en langue russe. Comme les membres de l'équipe proviennent des institutions, ou sont détachés par les États membres, le financement de ce groupe de travail reste neutre sur le plan budgétaire.

Le plan d'action européen de juin 2015 sur la communication stratégique a fixé les objectifs visant à améliorer les capacités de l'Union européenne en matière de communication et de prospective en réaction aux activités de désinformation extérieure, et à renforcer l'environnement global des médias dans les pays voisins de l'Est de l'Union. Dans cet esprit, le groupe de travail cherche à expliquer les domaines

politiques cruciaux et à créer un récit européen positif au moyen de campagnes de communication stratégique centrées sur l'action de l'Union européenne dans la région, dévoilant et déconstruisant les théories du complot et luttant contre la désinformation. Il concentre ses activités principalement sur les voisins orientaux plutôt que sur les États membres eux-mêmes. Afin de combler les lacunes culturelles, le groupe de travail adapte les plans d'action à chacun des pays cible et assiste les délégations du SEAE en optimisant la communication au sujet de leurs missions dans la région.

Ce groupe de travail publie deux bulletins hebdomadaires, intitulés *Disinformation Review* et *Disinformation Digest*. Ceux-ci proposent un aperçu systématique des cas de désinformation et analysent les tendances de l'ensemble de la scène médiatique. Ces bulletins sont promus à travers un compte Twitter (@EUvsDisinfo) comptant près de 7 000 adeptes et générant quelque 500 000 « tweets » par mois.

II. LE SUD ET LA COMMUNICATION STRATÉGIQUE

Le soi-disant État islamique en Irak et au Levant (EIIL ou Daech) a rapidement acquis une solide réputation dans le domaine de la communication stratégique. Tant le contenu de sa communication que la manière dont elle est diffusée - à travers des magazines sur papier glacé et des vidéos soignées, ainsi que par une utilisation très efficace des réseaux sociaux - ont redéfini la façon dont les messages politiques sont relayés durant un conflit. La communication stratégique de Daech est adaptée sur mesure à plusieurs publics, depuis les adversaires internationaux qui sont sensibles à l'idée d'un « choc des civilisations », jusqu'aux membres actifs de Daech, en passant par les recrues potentielles. Mais tous les messages sont liés au projet politique à long terme de l'organisation terroriste : assurer sa propre survie, en contrôlant, idéalement, le plus grand territoire possible.

Le métarécit de Daech...

Le métarécit de Daech puise à plusieurs sources

pour élaborer ses messages. Il associe de manière créative les textes religieux, les théories du complot qui présentent les musulmans comme des victimes de l'oppression occidentale, ainsi que des récits liés à la culture des défavorisés et de la jeunesse. Six éléments sont utilisés à peu près dans les mêmes proportions : bien que l'élément de brutalité soit le plus souvent cité dans les médias internationaux, les autres thèmes tels que celui de la clémence, de la victime, de la guerre, de l'appartenance et de l'utopie le sont tout autant, voire davantage.

L'usage de la brutalité exprime le triomphalisme et veut agir comme une démonstration de force. En grande partie conçue à l'intention des publics arabes et « locaux », la description de châtiments terribles à l'encontre des espions et des traîtres présumés vise à décourager toutes les formes de collaboration avec l'ennemi. Les décapitations et crucifixions des soldats à Mossoul, par exemple, ont grandement contribué à la désertion de certains secteurs de l'armée irakienne. Cette brutalité produit aussi l'effet secondaire d'inspirer la peur à des ennemis potentiels situés hors du territoire de Daech.

A l'opposé, Daech affiche sa clémence sur d'autres vidéos où l'on montre que le repentir est récompensé. Ensemble, ces deux thèmes ont pour but de véhiculer un message selon lequel Daech est sévère mais juste, et que la brutalité ou la clémence appliquée à un individu n'est que la conséquence des actes de ce dernier. Dans le même temps, Daech utilise un récit de victime afin de justifier sa «résistance» et ses «représailles» contre la coalition des «sionistes-croisés» qui, selon elle, mène une guerre mondiale contre l'islam. Des exemples allant de la création des États du Moyen-Orient par les puissances coloniales, jusqu'à l'occupation de la Palestine ou de l'Irak, jouent tous un rôle dans cette fabrication d'un mythe.

Quelque peu paradoxalement, le thème précédent est relié au suivant : celui de la guerre, qui sert à affirmer les capacités militaires de Daech. En effet, bien qu'elle prétende être en butte à un complot antimusulman mondial, Daech diffuse un message qui la présente comme une organisation agressive et redoutable.

Leur arsenal est fréquemment évoqué et leur matériel militaire est ouvertement affiché afin de mettre en valeur l'expertise, le prestige et les compétences techniques de l'organisation. De plus, l'information au sujet de la guerre en cours est communiquée de manière sélective et partielle. En effet, Daech contrôle la plus grande partie de l'information concernant ses opérations militaires, car les journalistes indépendants présents sur le terrain sont rares et peuvent difficilement proposer une autre version des événements ou vérifier la véracité de la version fournie par Daech. Les collectifs de journalistes locaux tels que « Raqqa is being slaughtered silently » travaillent dans un contexte extrêmement dangereux. Par conséquent, même ses adversaires doivent utiliser l'information produite par Daech pour rendre compte de ses activités.

Cette (dés)information confère un sentiment immédiat d'appartenance à une communauté partageant des valeurs religieuses spécifiques. Des vidéos montrant des scènes de camaraderie avant et après les combats, par exemple, servent à renforcer une image de convivialité.

Enfin, ensemble, tous ces récits tissent ce qui constitue sans doute le thème le plus important de la communication stratégique de Daech : la dimension utopique, qui est l'élément-clé permettant de mieux comprendre son pouvoir de séduction. En effet, cette organisation ne vise pas seulement à saper l'ordre mondial existant : elle propose aussi la construction d'une société idéale. Or cette utopie n'est pas que théorique puisque le califat autoproclamé existe déjà et qu'il est présenté comme une étape vers le retour à un âge d'or de l'Islam que l'on situe entre les VIIIe et XIIIe siècles.

... et ses publics cible.

Chacun des récits de Daech vise un but particulier et s'adresse à un public spécifique. Ses objectifs sont multiples et vont de la recherche de soutien populaire à la mobilisation de combattants, en passant par la mise en garde des populations locales tentées de collaborer avec l'ennemi, ou pour provoquer des réactions chez des ennemis locaux ou internationaux. Il est

intéressant de noter que Daech ne s'appuie pas sur les communications stratégiques pour lever des fonds - la plupart de ses ressources financières proviennent d'activités situées à l'intérieur de ses territoires. Ces objectifs mettent en évidence la nature cyclique et auto-renforcée du récit global de Daech et son besoin primordial d'ennemis qui expriment leur animosité à la fois verbalement et physiquement.

Quatre grands types de publics sont visés, chacun d'une manière différente. Le premier public cible est constitué des individus vivant sous contrôle direct de Daech. Les canaux utilisés pour les toucher sont moins électroniques et plus directs, sous la forme de projections publiques de vidéos, d'affiches, de déclarations ou de tracts. Le but principal de cette communication est d'encourager la coopération et de prévenir l'émergence d'une opposition. Dans les territoires qu'il contrôle, Daech a utilisé à la fois la carotte et le bâton : il a affirmé sa capacité à gouverner et il a régulièrement exécuté en public de prétendus espions et autres individus enfreignant ses règles. La brutalité est donc principalement employée pour ce type de public, en alternance avec la clémence ou la justice.

Le deuxième public cible est constitué par les musulmans du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Les messages sont diffusés la plupart du temps en langue arabe et visent à recruter des combattants et à obtenir un soutien local afin d'étendre les activités de Daech dans les pays tiers. Environ la moitié des combattants étrangers de Daech sont des arabophones (6 000 viennent de Tunisie, 2 500 d'Arabie saoudite, 2 000 de Jordanie, 1 500 du Maroc, 1 000 d'Égypte), alors que sa composante « nationale » provient d'Irak et de Syrie. Ce qui en fait une organisation de culture essentiellement arabe, bien qu'elle se prétende cosmopolite. Or, en ce qui concerne le public arabophone, le recrutement n'est plus le principal objectif de Daech - sa communication stratégique est davantage conçue pour renforcer le soutien populaire que pour attirer des individus sur son territoire. Ce qui est conforme à son plan d'expansion sur cinq ans qui couvre une zone comprenant la plupart des pays à majorité

musulmane du Moyen Orient ainsi que les pays qui se sont trouvés à un moment de leur histoire sous contrôle ottoman ou arabe, comme l'Espagne ou les Balkans. Dans cette zone d'expansion, Daech a choisi d'encourager la création d'antennes locales (appelées « provinces »). Certaines se sont montrées très actives (Égypte, Libye et Yémen), et d'autres moins (Algérie et Arabie saoudite).

Le troisième public ciblé par Daech est constitué par les musulmans non-arabes, particulièrement en Europe et dans les anciennes républiques soviétiques. Ensemble, ces deux régions fournissent, en nombre, le deuxième groupe de combattants étrangers (après les pays arabophones). Pour le moment, ce public particulier est ciblé à des fins de recrutement. Les principaux messages qui leur sont transmis s'appuient sur les notions d'utopie et d'appartenance, bien que les buts humanitaires, la guerre et la justice puissent également être utilisés (en particulier lors de tentatives individuelles de recrutement). La principale caractéristique des messages destinés au public de la zone européenne est qu'il véhicule la proposition de construire un mode de vie alternatif et utopique dans lequel l'individu trouvera sens, sentiment d'appartenance et aventure.

Le quatrième public cible est constitué par les ennemis déclarés - les « sionistes-croisés » - dont Daech a besoin pour justifier son existence. En effet, les publics visés ne sont pas que les viviers de recrues potentielles, et la radicalisation n'est pas le seul objectif des messages. Daech s'appuie également sur les réactions de ses ennemis et tente de promouvoir la vision apocalyptique d'un affrontement entre les civilisations musulmane et non musulmane afin de se donner une raison d'exister. Sans un ennemi, Daech n'a aucune raison de se battre et, par conséquent, aucun levier lui permettant d'attirer des recrues et des individus qui souhaiteraient faire partie de son projet politique. Comme le récit de Daech tourne autour de l'image de paria courageux, pour exister, l'organisation a besoin d'un adversaire fort peut-être plus que toute autre chose.

Le groupe de travail sur la communication stratégique du monde arabe (Arab StratCom Task Force)

A l'issue du Conseil des affaires étrangères de février 2015, un groupe de travail interinstitutionnel de communication stratégique a été mis sur pied afin de contrer les phénomènes de radicalisation dans le monde arabe à travers la diplomatie publique et le travail de communication. Ce groupe de travail cherche à favoriser le dialogue et le respect mutuel entre les communautés arabophones et européennes, en particulier parmi les jeunes. Il est présidé par la Division de la communication stratégique du SEAE et composé de représentants des services géographiques du SEAE, du coordonnateur de la lutte contre le terrorisme du Conseil et de toutes les Directions générales concernées de la Commission, y compris le service du porte-parole. Il a pour tâche de promouvoir les politiques et les projets de l'Union européenne dans la région, en étroite collaboration avec les délégations de l'Union afin de renforcer les liens existants et mettre en évidence les valeurs partagées.

Contrairement au groupe de travail chargé de l'Est, le groupe du monde arabe ne dispose pas de personnel exclusif et accomplit son travail en utilisant les ressources existantes. Il a été décidé de ne pas adopter une approche descendante, avec un seul récit destiné à l'ensemble de la région, mais plutôt d'agir sur le terrain, dans les pays concernés, au travers de délégations de l'Union, dont certaines mènent déjà d'importants travaux dans ce domaine. En juin 2015, ce groupe de travail a élaboré un rapport consultatif qui a alimenté la contribution de la Haute représentante au Conseil européen avec un premier ensemble de 30 recommandations. Depuis lors, le groupe de travail s'est régulièrement réuni afin d'inventorier les outils de sensibilisation et de communication existants, d'élaborer un plan d'activités, de mettre en œuvre certaines des recommandations de juin 2015 et d'évaluer les ressources et les possibilités d'action.

III. LA COMMUNICATION STRATÉGIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE : D'OÙ PART-ON, OÙ VA-T-ON ?

La réponse collective de l'Union européenne a été lente, mais elle a pris de la vitesse récemment. L'Union ne se livre pas à des actions de contre-propagande et sa préférence pour des (ré)actions au niveau national a longtemps prévalu. Dernièrement, la prise de conscience du fait qu'une action coordonnée au niveau européen peut effectivement faire la différence tend à s'imposer, surtout lorsque les défis qui s'adressent à l'Union dans son ensemble ne connaissent pas de frontières et ne peuvent pas être traités séparément.

Si, comme le veut la raison (et la logique), la coordination de la communication stratégique au niveau européen doit être développée et rendue plus efficace, un certain nombre de questions devraient être traitées. D'abord, tout effort crédible de communication stratégique - à la fois défensive et offensive - doit être construit à partir de la recherche et de l'identification des problèmes, des publics et des messages. Sa planification et sa mise en œuvre devront tenir compte des résultats de cette recherche.

Les lignes budgétaires allouées par l'Union européenne à la «communication» - y compris, mais pas uniquement, à la politique étrangère et aux relations extérieures - sont en effet significatives. Mais, ces crédits sont dispersés entre les différentes directions générales de la Commission et d'autres institutions, avec différents domaines de responsabilité et de compétence, et sont souvent répartis sur une multitude de projets et de mini-campagnes parfois mal conçus, menés en ordre dispersé, et ne servant qu'à cocher la case requise. De plus, les délégations de l'Union (ainsi que les ambassades des États membres) ont longtemps «communiqué» à contrecœur, à temps partiel et en retard. Toutefois, la communication extérieure et la diplomatie publique sont devenues une priorité cruciale depuis la création du SEAE.

L'Union européenne externalise une partie de son travail de communication auprès de consultants (par exemple, pour renforcer sa communication sur les médias Internet et les réseaux sociaux). Dans certains cas, cette activité s'est bornée à paraphraser les communiqués de presse, au lieu de concentrer les ressources et le savoir-faire sur une série unique et cohérente de récits communs et validés. Mais ce comportement commence à changer, et bien des choses peuvent changer à divers niveaux pour rationaliser les dépenses et maximiser la production. Le prochain examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel peut constituer une occasion de consolider les efforts de communication et leurs budgets à tous les niveaux. Le recrutement et la formation d'un personnel « adapté aux objectifs » est tout aussi important. Il ne suffit pas de publier des communiqués de presse ou de chercher à obtenir une couverture médiatique. Adapter les communications à des environnements et des cibles particuliers, personnaliser les réfutations de l'Union européenne et transmettre des messages positifs à des groupes spécifiques exige un savoir-faire que l'on ne peut pas attendre de fonctionnaires dont les compétences sont souvent administratives et techniques. Des analystes régionaux et les opérateurs de médias possédant des compétences culturelles et linguistiques adéquates sont essentiels pour donner de la substance et de la crédibilité aux communications stratégiques. Ils pourraient être engagés comme formateurs de certains fonctionnaires, en particulier dans les délégations, mais aussi en tant qu'agents vacataires/contractuels sur le terrain ou à Bruxelles. L'Office européen de sélection du personnel (EPSO) pourrait par conséquent organiser des appels à candidatures destinés à créer des équipes d'experts (de grade moyen et supérieur) basés à Bruxelles, dans les délégations, ou employés dans le cadre de missions ou d'opérations de la PSDC. En outre, les règles actuelles concernant les experts nationaux détachés (END) pourraient être revues afin de faire place à ce personnel spécialisé, qui devrait provenir non seulement des administrations nationales, mais aussi du secteur privé, des ONG ou du milieu universitaire.

En termes de méthode et de style, la communication européenne a souvent été anonyme, technocratique,

sans émotion, et soumise à l'attente (ou plutôt à l'hypothèse) que les faits parlent d'eux-mêmes. Mais un changement est déjà en cours, et l'accent est davantage mis sur le narratif et l'utilisation de « personnes réelles ». Reformuler de fausses perceptions et répondre à des mensonges ou à des canulars n'exige pas que l'on entre dans une confrontation désordonnée ou malhonnête avec des adversaires. Ce serait non seulement inacceptable pour l'Union européenne, mais aussi, selon toute vraisemblance, contre-productif. Ce qui est actuellement produit sous forme de bulletins ou de rapports sur la désinformation peut être élargi et augmenté de manière à être diffusé vers le plus grand nombre possible d'adresses email et de comptes Twitter, et dans autant de langues que nécessaire.

L'ironie et la satire pourraient également être utilisées pour déconstruire certaines campagnes hostiles - mais elles devront être maniées avec précaution et une certaine sensibilité culturelle. Toute cette production peut ensuite être traduite et diffusée vers les publics concernés, renforçant ainsi la résistance à la désinformation au niveau sociétal. Des directives internes pourraient être élaborées et diffusées pour qu'elles circulent entre les services, les délégations et les missions de l'Union européenne. Une communication conjointe de la Commission et du SEAE pourrait être mise en place afin de rationaliser les activités existantes et créer des synergies appropriées.

Des approches spécifiques

Dans le cas de la Russie, l'appel (également par l'intermédiaire de l'OTAN) à une action plus conjointe est venu assez tôt, à la suite d'une prise de conscience de la taille du défi et de la nécessité de mettre en commun des forces et des moyens.

A bien des égards, le groupe de travail chargé de l'Est a dépassé les attentes - la connaissance du russe s'est avéré un atout majeur - et mérite d'être renforcé. Les produits qu'il a livrés jusqu'à présent pourraient, par exemple, être traduits dans toutes les langues de l'Union européenne et diffusés de manière plus systématique aux citoyens par les médias, et sans doute également à travers les représentations

de la Commission européenne dans les 28 États membres. La traduction et la diffusion en ukrainien et en serbe permettraient également d'améliorer l'efficacité des ressources (importantes) consacrées à la communication de l'Union européenne dans les Balkans occidentaux. Enfin, un soutien discret mais constant aux médias locaux indépendants dans les pays du Partenariat oriental (également à travers la formation professionnelle des opérateurs locaux) pourrait être intensifié en s'appuyant sur le travail déjà effectué par le Fonds européen pour la démocratie (FEDEM).

En ce qui concerne Daech, bien que tous les États membres se sentent menacés, ils ont longtemps préféré agir chacun au niveau national. Ils n'ont pris conscience que récemment du fait que le défi les concerne tous. Cependant, le Groupe de travail chargé du monde arabe est encore relativement mal équipé en termes de personnel et de budget, et manque de spécialistes de la langue arabe. La connaissance insuffisante de l'arabe – particulièrement, mais pas exclusivement, à Bruxelles – constitue un sérieux problème.

Daech n'est peut-être qu'un problème éphémère, ou du moins transitoire, mais tel n'est pas le cas du radicalisme djihadiste. Il est donc crucial de se concentrer sur la

lutte contre la radicalisation au sens large en évitant de considérer l'islam comme sa seule source. Se concentrer uniquement sur l'islam peut rendre plus hostiles (ou neutraliser) les musulmans modérés, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne, alors qu'ils constituent un contrepois essentiel vis-à-vis des groupes qui risquent de se radicaliser. De même, attaquer Daech sur le terrain religieux serait dangereux pour l'Europe car cela rendrait plus légitimes les références islamiques de l'organisation terroriste – qu'elle utilise à des fins totalitaires. C'est aussi une bataille qui ne peut pas être gagnée par des arguments théologiques, du moins certainement pas par l'Union européenne. Toutefois, dans le cadre des efforts de communication stratégique, on pourrait envisager d'utiliser uniquement (comme certains États membres le font déjà) le terme « Daech » pour désigner cette organisation (au lieu d'« État islamique »), évitant ainsi une référence directe à l'islam et lui ôtant de la crédibilité en tant qu'État autoproclamé.

Antonio Missiroli

directeur de l'institut d'études de sécurité de
l'Union européenne (EUISS)

**Florence Gaub, Nicu Popescu,
John-Joseph Wilkins**

contributeurs à l'EUISS

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

ANNEXE 1

Théories du complot

Plusieurs médias financés par le Kremlin répandent subrepticement des théories du complot antioccidentales. Parmi elles :

- L'avion de Malaysia Airlines MH370 aurait pu être abattu par les États-Unis;
- L'avion de Malaysia Airlines MH17 aurait pu être abattu par un missile israélien ou par un avion de chasse ukrainien;
- Les autorités allemandes ont tenté de dissimuler le viol présumé d'une jeune fille russe, Liza, par des migrants à Berlin;

ANNEXE 2

La propagande diffusée par le Kremlin pendant la crise ukrainienne a poussé les Russes à adopter des attitudes négatives à l'égard de l'Union européenne. Pourtant, même si les citoyens russes sont devenus plus sceptiques vis-à-vis des valeurs et des normes européennes, ils n'ont pas changé d'avis du jour au lendemain. La campagne contre l'UE a commencé en février 2014 et a atteint son apogée au cours des deux mois suivants, lorsque Viktor Ianoukovitch a été destitué, la Crimée annexée et le Donbass déstabilisé. A cette période, la durée des journaux télévisés a augmenté et la population les a regardés davantage chaque soir, alors que l'Ukraine faisait l'essentiel des titres. Ce phénomène a eu un impact décisif sur la perception du conflit car plus de 80% des Russes s'informent à travers la télévision. Comme les récits pro-Kremlin affirmaient que l'Union européenne avait déclenché la crise ukrainienne en forçant Ianoukovitch à choisir entre l'Est et l'Ouest, l'image de l'Union en a été sérieusement détériorée. Les sentiments des Russes à l'égard des relations de leur pays avec l'Union européenne ont changé de manière spectaculaire, passant d'une opinion résolument positive au début de 2013 à une opinion résolument négative juste un an et demi plus tard. De fait, l'opinion russe au sujet de l'UE s'est dégradée encore plus rapidement que l'opinion au sujet des États-Unis. Les sondages montrent que les Russes pensent que les États membres de l'Union européenne sont des «voisins et partenaires» (28%), mais aussi des «agresseurs potentiels» (23%), et des «agents de

- L'Occident tue les témoins de la défense des criminels de guerre serbes à La Haye;
- Les attentats du 11 septembre ont peut-être été planifiés par le gouvernement américain;
- Les politiciens occidentaux comme Madeleine Albright ont une «haine pathologique des Slaves» et «la guerre au Kosovo a été considérée comme une première étape pour établir leur contrôle sur la Russie» - ces affirmations auraient été formulées par un ancien officier du KGB ayant le don supposé de lire dans les esprits.

la politique américaine sur le continent eurasiatique» (23%). L'opinion négative a été multipliée par trois en dix ans. La plupart s'accordent à dire que l'Occident est hostile à la Russie et que cette hostilité se traduit par des sanctions (55%) et une «guerre de l'information» contre la Russie (44%). L'un des principaux moteurs de cette hostilité est le désir qu'aurait l'Occident de «s'emparer des ressources naturelles de la Russie» (41%). Ce mythe a été répété maintes fois dans les médias par des personnalités telles que Nikolai Patrouchev, le secrétaire du Conseil de sécurité russe. Il s'ensuit qu'il ne serait pas contraire aux intérêts russes que l'Union européenne s'effondre : en effet, un sondage du Russian Public Opinion Research Center (VCIOM) de juillet 2015 a révélé que 49% des Russes pensaient que la désintégration de l'Union européenne était conforme aux intérêts de la Russie, alors que seuls 24% pensaient le contraire. L'homosexualité est une autre question exploitée par les médias russes. Lorsque Vladimir Poutine est revenu au pouvoir pour un troisième mandat en 2012 (malgré une vague de protestations), son administration a décidé d'accroître sa popularité sur de nouvelles bases idéologiques. Cette campagne s'est manifestée dans une série d'attaques publiques contre les droits des LGBT. Lorsqu'une nouvelle loi contre la «propagande gay» a été adoptée au milieu d'une couverture médiatique intense en juin 2013, les deux tiers des Russes craignaient que leurs enfants ou petits-enfants puissent devenir victimes de cette prétendue propagande. Mais lorsque la campagne médiatique s'est calmée, les craintes des parents ont également diminué, n'atteignant plus que moins de la moitié en avril 2015. Le problème des

réfugiés est également mis à profit. En septembre 2015, une majorité de sondés affirmaient que l'Europe devait les laisser entrer. Tandis que, cinq mois plus tard, la majorité des Russes déclaraient que leur pays ne devait pas les accueillir et 59% d'entre eux affirmaient que l'Europe n'était pas obligée de les accepter non plus. L'attitude des Russes a certainement évolué à la suite d'une campagne de propagande dirigée par Moscou qui décrivait les réfugiés

comme de dangereux prédateurs sexuels. Tout cela s'est traduit par un déclin du soutien aux valeurs considérées comme définissant l'Occident. Lors d'un sondage réalisé au plus fort de la crise des réfugiés, 56% des répondants ont déclaré que «les valeurs politiques européennes de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme» n'étaient pas importantes pour eux.