Europe.Visions 6

# Les citoyens face à la défense européenne

**André Dumoulin**

*Novembre 2010*

Ifri-Bruxelles

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte*
*n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

.

ISBN : 978-2-86592-792-0
© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : *Ifri.org*

# Sommaire

INTRODUCTION ..... 2

L'OPINION PUBLIQUE, UNE VARIABLE STRATEGIQUE..... 4

LA PERCEPTION DE LA PSDC PAR LES EUROPEENS ..... 7

LA PSDC ENTRE COMMUNICATION ET PEDAGOGIE..... 11

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION ..... 15


© Ifri

# Introduction

De toute évidence, la politique européenne de sécurité et de défense navigue à vue et dépend du volontarisme des États membres englués dans les affres budgétaires. La recomposition de cette politique avec la mise en place du service européen d'action extérieure, des fonctions de Catherine Ashton qui place « ses pions » et les initiatives bilatérales franco-britanniques accentuent cette impression. L'attentisme est également renforcé par les travaux terminaux autour du nouveau Concept stratégique de l'OTAN.

Dans l'ordre de l'opérationnel et du politique, les opérations lointaines en Afghanistan dans le cadre de l'OTAN et de l'UE sont de plus en plus difficiles à justifier par les gouvernements auprès des opinions publiques qui ont oublié les raisons de la présence de leurs citoyens militaires, policiers et civils sur place. Et les règles d'engagement et autres *caveats* nous renvoient au différentiel dans la prise de risque entre capitales.

Aussi, au vu du poids, certes à géométrie variable, des opinions nationales et des parlements en matière de soutien et de contrôle des crises, il est essentiel d'interroger lesdites opinions sur leur rapport avec les politiques de défense commune.

Comment tenter de répondre à la question du regard des Européens ? Non pas celui des autorités diplomatiques et politiques, ni des *think tanks* et de la communauté des experts, mais plutôt celui, en partie à facettes, des opinions publiques[1].

Certes, leurs perceptions reposent encore en partie sur les enseignements passés de la PESD fonctionnant sous le Traité de Nice, mais les visions collectées récemment peuvent être d'excellents indicateurs pour le degré de soutien à cette nouvelle politique européenne que l'on veut plus assurée et plus crédible.

---

[1] *Cf.* François Foret, « La dimension élitaire dans la légitimation de l'Union européenne », dans « Une Europe des élites ? », et Antoine Roger, « Le positionnement des élites partisanes face à l'Union européenne », Section d'Études européennes de l'Association française de sciences politiques, Bordeaux, 27-29 avril 2006 ; James G. Mcgann et Erik C. Johnson, *Comparative Think Tanks Politics and Public Policy*, Edward Elgur, Cheltenham, Royaume-Uni, 2005 ; Pierre Lepetit, *Le rôle des Think tank*, Problèmes économiques et sociaux n°2912, La Documentation française, Paris, 6 décembre 2006 ; Lucile Desmoulins, *Think tanks Français, Politique étrangère et de défense et médias : un système de légitimation ?*, Tribune disponible sur le site de l'observatoire français des think tanks , http://www.oftt.com.



© Ifri

À cet égard, l'ouvrage collectif sur les « Opinions publiques et politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions et évolutions »[2] paru en ce mois de novembre 2010 aborde une problématique complexe, en apparence délaissée par les autorités exécutives mais au final suivie à la fois attentivement et de manière suspicieuse par les gouvernements[3].

Concrètement toutefois, la PESD/PSDC a, jusqu'à présent, été prudente, non seulement parce que les intérêts géostratégiques des 27 États membres sont parfois assez éloignés, mais aussi parce que leurs opinions publiques restent divisées sur la question du soutien à pareille entreprise et sur la définition d'une identité collective européenne à ce sujet[4]. Mais nous savons également que les États européens ne peuvent fonctionner qu'en multinational, à la fois pour des raisons de coût, de solidarité, d'intérêts en partie communs et de partage des risques.

---

[2] André Dumoulin et Philippe Manigart (dir.), *Opinions publiques et politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions et évolutions*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 552 pages.

[3] Relevons, à cet égard, le caractère parfois confidentiel des résultats de certaines enquêtes d'opinion organisées par le DICOD ou l'ERM.

[4] Philippe MANIGART, « L'opinion publique et l'Europe de la défense », dans *Proceedings of the International Symposium on Public Opinion and European Defence: Convergence or Divergence* organisé à Bruxelles par le Ministre belge de la Défense les 3-4 avril, 2001, Ministère de la Défense, Bruxelles, 2001, pp.18-38 ; Philippe MANIGART, « Public Opinion and ESDP : Will Enhanced Transparency Increase Public Support ? » dans *European Security Review* n° 7, pp. 6-8.



© Ifri

# L'opinion publique, une variable stratégique

Dans ce processus interactif complexe, l'opinion publique est devenue une variable stratégique non négligeable. Sans le soutien du public, il est en effet vraisemblable que des progrès substantiels seront difficiles à réaliser.

Rappelons-nous, les précisions trouvées dans le rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité sous-titré « *Assurer la sécurité dans un monde en mutation* » et adopté par les États membres en décembre 2008 : « *il est essentiel de conserver le soutien du public en faveur de notre engagement au niveau mondial. Dans les démocraties modernes, où les médias et l'opinion publique jouent un rôle essentiel dans la définition des politiques, l'appui des citoyens est fondamental pour que nous puissions maintenir nos engagements à l'étranger. Nous déployons des policiers, des experts judiciaires et des soldats dans des zones instables dans le monde entier. Il incombe aux gouvernements, aux parlements et aux institutions de l'UE de faire savoir que nous contribuons ainsi à notre propre sécurité* »[5].

Dans le même registre, il est question de renforcer l'Europe des citoyens à travers diverses démarches de sensibilisation et d'ouverture aux institutions européennes, nonobstant le poids des élites, les risques de mauvaise compréhension et le fait que le domaine de la sécurité-défense de l'UE reste sous contrôle des champs bureaucratiques[6], des États et des relais publics nationaux[7]. Mais cela suppose que l'opinion publique et les parlements nationaux

---

[5] Conseil de l'Union européenne, *Stratégie européenne de sécurité. Une Europe sûre dans un monde meilleur*, Bruxelles, DGF-Communication/publications, Bruxelles, 2009, p. 26.

[6] Frédéric Mérand, « L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques », dans Chantal Lavallée et John Crowley (dir.), *L'Europe de la défense : acteurs, enjeux et processus*, Les Champs de Mars n°19, La Documentation française, Paris, janvier 2008, pp. 55-72.

[7] Victor Fèvre, « Le rôle des fonctionnaires européens dans le processus de décision de la PESD », dans *Revue de défense nationale et sécurité collective*, Paris, août-septembre 2009, pp. 69 et sv. ; Jean-Pierre Maulny et Bastien NIVET, *Les acteurs et réseaux de la Politique européenne de sécurité et de défense*, Les Documents du C2SD, n° 97, Ministère de la Défense, Paris, 2008 ; Niagalé Bagayoko, *Les officiers français et la construction européenne : l'européanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Les Documents du C2SD n° 77, Ministère de la Défense, Paris, 2005.



© Ifri

soient complètement informés des enjeux et décisions dans ce domaine. C'est toute la question de l'avenir des assemblées inter-parlementaires sur la sécurité-défense européenne. Rappelons-nous les rivalités parfois surréalistes entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO aux multiples appellations[8] pour tenter de « coller » à la PESD sans en avoir le mandat (depuis la décision de Marseille en 2000) et la sous-commission sécurité-défense du Parlement européen souhaitant devenir une commission à part entière, comme celle des Affaires étrangères qui ne veut pas en entendre parler. On connaît la suite à propos de l'UEO qui va disparaître avant juin 2011, avec une dernière session parlementaire en décembre prochain. Et la volonté du greffier, Colin Cameron, et des parlementaires, de passer le relais à une instance interparlementaire spécialisé en matière de PSDC ne va pas nécessairement se réaliser facilement, malgré la volonté de l'Assemblée de l'engager solennellement en mai 2011.

Il est bon de rappeler que dans les systèmes démocratiques, un des *inputs* qui joue un rôle central - aussi bien au niveau des demandes (préférences pour telles ou telles politiques) que du soutien (légitimité des décisions) – est bel et bien l'opinion publique. La perception du public définirait en effet les limites acceptables des politiques, limites à l'intérieur desquelles les acteurs politiques doivent résoudre les différents dossiers[9]. Dans certains domaines, l'opinion peut se montrer permissive et dans d'autres plus directive[10].

Si, dans le passé, la marge de manœuvre des dirigeants politiques était généralement plus importante dans le domaine de la défense que dans d'autres domaines[11], ces dernières années, les médias et l'opinion publique sont devenus, dans ce domaine également, des acteurs dont il faut tenir compte, en particulier lors de situations de crise[12] dans le cadre, entre autres, des missions de la PSDC.

---

[8] À savoir : «*Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense*» (2000), puis «*Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense*» (2003) et enfin «*Assemblée européenne de sécurité et de défense*» (2008).

[9] R.J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham House Publishers, Chattham, 1988.

[10] *Cf.* V.O.Key, *Public Opinion and American Democracy*. Alfred A. Knopf., New York, 1961, pp. 32-35 ; C.J. GLYNN, S. HERBST, B. O'KEEFE et R.Y. SHAPIRO, *Public Opinion*, Westview Press, Boulder, 1999.

[11] P. Everts, *Democracy and Military Force*, Palgrave, Hampshire, 2002 ; R.Y. SHAPIRO, "Public Opinion, democracy and foreign policy: a view from the United States", communication présentée au séminaire sur l'opinion publique, la démocratie et la politique de sécurité, organisé par l'université de Sienne à Pontignano, Italie, 7-10 octobre 1996 ; P. Manigart, « Les relations interorganisationnelles dans le domaine de la défense nationale », dans *Courrier hebdomadaire* du CRISP n° 1111-1112, Bruxelles, 1986 ; Rokkan (éd.), "Citizen participation in political life", dans *International Social Sciences Journal* 12 (special issue), 1960, pp. 7-99 ; Bernard Cohen, *The Public's Impact on Foreign Policy*, Little brown & Co, Boston, 1973.

[12] P. EVERTS et P. ISERNIA (éds), *Public Opinion and the International Use of Force*, Routledge, London, 2001 ; J. BURK, "Public Support for Peacekeeping in



© Ifri

Ceci nous est confirmé par le poids de l'opinion sur le soutien ou non aux opérations en Afghanistan (incluant des forces européennes des États membres de l'OTAN et de l'Union européenne)[13], avec, par exemples, l'épisode de la démission, le 20 février 2010, du gouvernement néerlandais ou le sondage réalisé par l'Institut finlandais de la politique internationale auprès des membres du parlement exprimant les doutes de l'engagement en Afghanistan ; quand bien même d'autres pays résistent à l'opinion, comme c'est encore le cas en Allemagne en mars 2010.

Au-delà des visions « réalistes » (l'opinion n'est pas compétente) et « idéalistes » (l'opinion n'est pas écoutée) trop réductrices et trop simplistes, il y a bien interférence causale entre l'opinion et la décision politique même si l'opinion publique n'est qu'une des variables – « ni déterminante, ni marginale »[14] – du processus décisionnel en matière de sécurité-défense. Pour Wolfgang Wagner[15], le soutien de l'opinion publique est essentiel à la légitimité de la PESD.

---

Lebanon and Somalia: Assessing the Casualties Hypothesis", dans *Political Science Quartely* n° 114, 1999, pp. 53-78 ; M. SHAW, *Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*, Temple University, Philadelphia, 1991 ; M. SHAW, *Civil Society and Media in Global Crises: Representing Distant Violence*, Pinter, London, 1996.

[13] Cela concerne la mission de police.

[14] Pascal Vennesson, « Opinion publique et décision dans les crises internationales », dans *La Lettre du C2SD*, Ministère de la défense, Paris, mai 2003.

[15] Wolfgang WAGNER, « The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy », dans *Occasional Paper* n°57, IES-UE, Paris, april 2005.



© Ifri

# La perception de la PSDC par les Européens

En ce qui concerne l'UE, les opinions publiques ont une vision de la PESD/PSDC associée pour l'essentiel aux missions de gestion de crise. C'est, pour l'essentiel, par l'intermédiaire des médias quotidiens (presse écrite et audiovisuelle)[16] présentant les interventions extérieures que les citoyens européens s'ouvrent à la politique de sécurité et de défense européenne.

Les activités de l'institut d'études de sécurité de l'UE, de l'agence européenne de défense, du collège européen de sécurité et de défense et d'autres organes ne sont pas connues du « grand public » et ce dernier ne cherche d'ailleurs pas à les connaître.

Fligstein nous avait déjà révélé[17] les difficultés qui apparaissent autour des liens complexes entre identité nationale, médias et perceptions européennes (dont le différentiel d'attitudes entre les élites et les autres).

Quant à Bastien Nivet, il nous a démontré que les débats relatifs à la PESD font l'objet d'une réappropriation nationale, à savoir un traitement différencié en fonction de l'agenda propre à chaque pays[18].

Dans l'un des derniers eurobaromètres[19], nous avons pu constater que 25 % des Européens considèrent que l'UE leur apporte la paix (24 % six mois plus tard dans l'eurobaromètre n° 73), cette notion étant le troisième élément par importance après la liberté de circulation, d'étude et de travail (42 %) et l'euro (33 %). Le plus haut pourcentage à propos de la paix étant constaté en Suède avec 46 % et le plus bas pourcentage associé au Royaume-Uni avec 10 %. Globalement, plus les citoyens sont éduqués, âgés et de profession libérale, plus la conviction de l'apport de l'UE en matière de paix est importante

---

[16] Cf. André Dumoulin et Mathias Bonneu, « Presse écrite belge et PESD », rapport ERM, Bruxelles, 2009.

[17] N. Fligstein, "Who are the Europeans and how does this matter for politics ?, dans J.T. Checkel and P.J. Katzenstein (eds), *European Identities*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

[18] Bastien Nivet, La défense dans les débats publics en Europe », dans *Les Documents du C2SD* n° 71, Ministère de la Défense, Paris, janvier 2005.

[19] L'Eurobaromètre n° 71 du printemps 2009.



© Ifri

Au sujet des questions relatives aux priorités de l'UE dans le futur en matière d'intégration européenne, malgré une modification volontaire du changement de libellé des items (sous-catégories) afin de déterminer les différences de perception, en ce qui concerne « la politique de défense européenne » ou « la politique de défense », il n'y a pas eu de changement de position de l'opinion publique. Cependant, cette politique sectorielle vient en avant-dernière position (7 %) juste au-dessus de la politique culturelle (5 %).

Bref, la PESD n'est pas considérée comme une priorité par les citoyens européens, à la différence des domaines comme les affaires économiques (33-40 %), les problèmes sociaux et de santé (26-27 %), les problèmes d'immigration (23-25 %), la lutte contre le crime (23-24 %), les problèmes environnementaux (17-21 %), etc. Les effets de la crise économique et bancaire peuvent expliquer en partie ces priorités du moment.

Une nouvelle question a été aussi incluse dans cette vague de l'Eurobaromètre 71 de 2009 afin de déterminer auprès des personnes interrogées quel serait le facteur le plus important affectant la puissance et l'influence d'un pays et d'un groupe de pays dans le monde. La puissance économique vient en premier lieu avec 55 % suivie par l'influence politique (23 %), puis la puissance militaire (11 %) et enfin l'influence culturelle (4 %). Le pays où la puissance militaire obtient le plus de voix est Chypre (23 %) et, à l'opposé, nous trouvons la Suède avec 3 %. Si l'on demande quels sont les deux plus grands facteurs d'influence et de puissance dans le monde globalisé, en les combinant, les Européens placent alors la puissance économique à hauteur de 80 %, la puissance politique atteint 60 % et la puissance militaire se situe à 30 %. Ici également, Chypre atteint une hauteur de 57 % en matière de puissance militaire, Suède et Malte se situant à l'opposé avec respectivement 17 et 16 %.

Et à la question de savoir quelles sont les caractéristiques principales de l'UE, les Européens estiment qu'elle est d'abord une puissance économique (45 %), une puissance politique (30 %), une entité influente en matière culturelle (8 %) et enfin une puissance militaire (6 %).

Dans le champ de la puissance militaire, les opinions publiques françaises, italiennes, autrichiennes et polonaises font les scores (certes très relatifs) les plus hauts avec 8 %, la moyenne des 27 étant à 6 %. À l'inverse, les Suédois atteignent 1 %. Une lecture en surface de ces quelques résultats indique un soutien général à la PESD dans ses aspects de stabilisation (missions extérieures) et en matière de lutte contre le terrorisme. À cet égard, les avancées de la PSDC inscrites dans le Traité de Lisbonne devraient renforcer ce soutien.

Cependant, les Européens en général ne placent pas cette PSDC comme prioritaire dans les politiques de l'UE et la notion de puissance joue davantage dans le registre économique et politique. Quant au soutien à la PESD, il tourne, en moyenne, autour des 70 %,



© Ifri

jamais en dessous. Dans d'autres eurobaromètres plus anciens, les Européens des Quinze soutinrent la PESD à hauteur de 73 % (printemps 2001) puis 75 % (automne 2008).

De ces éléments, il ressort bel et bien un appui à la PESD qui relève à la fois du coût/bénéfice sans nécessairement souhaiter une augmentation des budgets de défense à cet usage et d'une « européanisation des esprits » par le biais d'un « consensus permissif » (Irondelle, Foucault) dans un environnement sécurité-défense dont les paramètres militaires, doctrinaux, opératoires et techniques ne sont maîtrisés qu'en surface par les citoyens.

Si les résultats globaux indiquent une « rationalité des opinions », les préoccupations de sécurité restent bornées souvent aux aspects internes (terrorisme, environnement, criminalité) alors que la défense est perçue comme lointaine ou imaginée en grande audace comme devant être intégrée sous la forme d'une armée européenne effaçant les armées nationales.

Zaki Laïdi aurait-il raison en affirmant que les « *Européens ne se vivent pas et ne se voient pas comme les garants ultimes de leur sécurité* » ? Le modèle européen oscille-t-il entre les diverses dimensions nécessaires aux politiques de sécurité et de défense, et un certain esprit post-historique ? Ce qu'Hubert Védrine identifie de manière provocatrice comme de « *l'irreal politik* », alors que Todorov définissait l'UE comme une « puissance tranquille ».

Nous percevons cependant combien le soutien à la PESD continue à varier en fonction de plusieurs éléments : géopolitique des États dont les Européens interrogés sont citoyens, géohistoire[20], perception de la sécurité et de la défense, cultures nationales de sécurité[21] et implication directe ou non au sein de l'Alliance atlantique. Ces différents socles à géométrie variable et en interactions reposent autant sur le contrôle des États dans le champ intergouvernemental, que sur des processus d'européanisation-« bruxellisation »[22] de la défense.

***

À propos de l'OTAN et des relations trasantlantiques, selon le Transatlantic Trends, que le German Marshall Fund a publié le 15 septembre 2010, une majorité de 59 % de la population relevant de 11 pays européens et 60 % des Américains estiment encore que

---

[20] Au sujet des logiques géohistoriques de la formation de l'opinion publique en fonction de l'ancienneté et de la nature des élargissements, *cf*. Alain Lancelot, « Passé, présent et avenir de la construction de l'Europe : le point de vue de l'opinion publique européenne », dans *L'Etat de l'Union. Rapport Schuman 2008 sur l'Europe*, Fondation Robert Schuman, Ed. Lignes de Repères,

[21] *Cf.* « À Summer Course on European Security Culture and national Traditions », EUISS-Cambridge Summer School, Cambridge, 14-17 July 2009.

[22] Olivier Kempf, « Les Bruxellistes », dans *Revue de Défense nationale et sécurité collective*, Paris, janvier 2008, p. 84.



© Ifri

l'OTAN est essentielle pour leur sécurité. Relevons que la Turquie ne dépasse pas 30 % ! Relevons aussi que 62 % des populations de 11 États européens estiment que l'OTAN peut avoir un rôle hors Europe[23], alors que 32 % préfèrent que l'OTAN se concentre sur l'Europe.

Plus de la moitié des Européens (de l'Ouest) veulent que leurs troupes soient retirées ou réduites en Afghanistan, avec la Pologne pour le pourcentage le plus élevé (77 %) et la Turquie le moins élevé (47 %). Le soutien aux opérations de l'OTAN en Afghanistan a également commencé à diminuer aux États-Unis avec 41 % qui souhaitent que leurs soldats rentrent au pays ou que leur nombre sur place soit sensiblement réduit.

Nous pouvons aussi constater que 69 % des Européens considèrent comme souhaitable que l'UE exerce un fort leadership dans les affaires internationales ; l'Allemagne atteignant 88 %.

[23] 77 % des Américains y seraient favorables.



© Ifri

# La PSDC entre communication et pédagogie

Autre constat, pour les gouvernements nationaux et les organisations internationales, il est beaucoup plus difficile à faire passer leurs messages. Les modes de communications de haut en bas propre à l'époque de la guerre froide sont de plus en plus remplacés par un relationnel d'égal à égal où jouent les réseaux. Sociologiquement, les canaux de communication institutionnels sont jugés parmi les moins dignes de confiance par le public. Aussi, gagner « le cœur et les esprits » concerne autant les États que les organisations internationales[24].

Au vu des lacunes et difficultés décelées à travers différentes études, enquêtes approfondies et autres sondages, des travaux planifiés par les écoles spécialisées mais aussi à l'examen des politiques d'information du Conseil et de ses agences, plusieurs pistes peuvent être ouvertes pour améliorer les contenus, les canaux informationnels, la pédagogie de la PESD.

Plusieurs préalables doivent être posés. D'une part, la notion de déficit démocratique en matière de sécurité-défense est répétée de manière récurrente même si elle reste sujette à caution[25]. En effet, les institutions européennes fonctionnent de manière démocratique et le degré de confiance des citoyens envers les institutions européennes serait supérieur à la confiance envers les institutions nationales. D'autre part, l'esprit de défense associé à l'UE est davantage inabouti sinon inexistant si l'on se place dans le cadre national, patriotique et historique. De plus, la notion de « culture stratégique » - complexe à définir vu les champs qu'elle implique[26] -, celle d'identité collective européenne ou de culture de défense européenne restent des objectifs difficiles à atteindre.

En outre, nous percevons combien le déficit d'information européen repose avant tout sur la faiblesse des informations européennes offertes par les médias nationaux, par le peu de débats

[24] Stefanie Babst, « NATO still enjoys considerable public support in Europe and the United States », in www.europesworld.org.

[25] Cf. la thèse de Andrew MORAVCSIK, « The Myth of Europe's Democratic Deficit » dans *Intereconomics : Journal of European Public Policy,* Routledge, November-December 2008, pp. 331-340.

[26] Paramètres nucléaires, visions interventionnistes, esprit « impérial ».



© Ifri

nationaux sur le thème européen ou par la trop grande absence des hommes politiques européens dans les débats nationaux sur l'Europe.

L'explication n'est donc pas celle d'une faiblesse des agences et des relais d'informations de l'UE (ampleur et contenu) – hors le fait que les matières restent ardues, rébarbatives, complexes, hermétiques, « jargonnantes » et souvent difficiles à schématiser vu le caractère hybride des institutions et l'aspect technique des matières abordées – mais s'explique davantage par l'absence d'interactions organisées et calibrées entre médias nationaux et organes de communication spécialisés de l'UE.

De plus, la réappropriation nationale des sujets en fonction de l'agenda propre à chaque pays entraîne parfois l'estompement des sujets ou une présentation « orientée ».

Il n'y a pas non plus de média généraliste européen de masse, comme l'a déjà bien décelé Éric Dacheux dans son étude sur la politique de communication de l'Union[27]. Or, ceux qui se déclarent les mieux informés et les plus « compétents » sur le sujet sont ceux qui se recrutent principalement dans les couches les plus favorisées de la population (actifs, cadres, diplômés).

Il y a donc un « gap » socio-informationnel, d'autant que, souvent, l'information dans le domaine concerné n'intéresse visiblement que ceux qui sont généralement convaincus. À la différence des « élites », il y a indifférence des « classes moyennes » et des « classes dites populaires » sur le sujet « Europe », perçu comme un sujet ennuyeux et la défense par trop complexe à maîtriser.

Quant à la télévision, qui est devenue le média d'information de référence pour la majorité de la population, l'information sur la PESD, hors grand événement, est réduite à sa plus simple expression. La matière européenne n'occupe que peu de place dans les médias, d'autant que les médias, surtout télévisés, recherchent une information simple, directe, proche du public, souvent sensationnelle, divertissante, loin au final de ce que peut apporter la matière PSDC.

Pour le sociologue Dominique Marchetti, l'actualité internationale est traitée à la télévision, même publique, de plus en plus en mettant l'accent sur le spectaculaire et la dramatisation[28]. Cette « fait-divers-ification » a un impact sur le traitement de l'actualité européenne elle-même. De plus, vu le champ énorme des informations, les médias sélectionnent celles-ci. Ils « *exerceraient une fonction de structuration et d'orientation thématique des débats publics par la*

---

[27] Eric Dacheux, *L'impossible défi. La politique de communication de l'Union européenne*, CNRS Editions, Paris, 2004.

[28] Dominique Marchetti (dir.), *En quête d'Europe. Medias européens et médiatisation de l'Europe,* Presses universitaires de Rennes, 2004.



© Ifri

*sélection et la hiérarchisation des informations transmises et sans nécessairement dire aux citoyens « ce qu'ils doivent penser », les orienteraient au moins vers ce à quoi ils doivent penser* »[29].

Reste qu'il faut rappeler que les opinions publiques sont, pour l'essentiel, favorables à une armée européenne, perçue comme un moyen de dépasser les moyens nationaux limités.

Parallèlement, la clause de solidarité et celle d'assistance mutuelle balisent déjà en partie une « collectivisation des attentes et des réponses ».

Au vu de ces différents constats et de la complexité du champ couvert, il peut être utile de proposer quelques pistes en vue d'améliorer l'assimilation des matières PESD par les différents publics cibles. Ces quelques pistes doivent également avoir pour objectif de rapprocher le « citoyen européen » et les opinions publiques d'une culture de sécurité et de défense européenne, rapprochement indispensable à son soutien et à son renforcement. Informer consiste aussi pour les autorités politiques à donner du sens à l'action politique qu'est la PESD.

Les décisions de l'Union européenne et singulièrement celles relatives aux missions de gestion de crise doivent nécessairement être comprises par tous les citoyens. À partir de cette application, la légitimité peut être plus facilement recherchée. Il s'agit donc de travailler à la fois sur la pédagogie, la méthode, les contenus, la valeur ajoutée. Pour le Français Jean-Claude Mallet, « *dans toute organisation humaine, très vite, le langage se rigidifie, devient un langage codé pour spécialistes. L'emploi de ce vocabulaire, ou de cette doctrine, échappe ainsi à la sphère de compréhension générale de notre société, laquelle va avoir du mal à en percevoir la pertinence et la légitimité. Il faut que nous ayons un langage simple et clair pour nos concitoyens, parce que c'est nécessaire pour conforter la relation entre les armées et le pays. La politique de défense et de sécurité nationale doit reposer sur des concepts accessibles à tous* »[30]. Ce qui est dit ici à propos de la situation française peut être partagé par les autres États membres de l'Union. Et l'on perçoit combien la dimension nationale renvoie à la dimension collective et vice et versa.

Les décisions communes prises dans le cadre de la PESDC et les missions multinationales imposent des politiques interactives dans le domaine de la sécurité-défense, entre le niveau national et le niveau européen. Peu d'initiatives existent à ce sujet en matière de politiques d'information et de communication croisées[31], pour l'essentiel sous contrôle des États nations.

---

[29] Bastien NIVET, *La défense dans les débats publics en Europe*, Les Documents du C2SD n° 71, Paris, 4/2004, p. 30.

[30] Jean-Claude MALLET, Interview, *Spyworld*, 28 octobre 2007.

[31] Relevons sur le site du ministère français de la défense, la lettre électronique mensuelle (destinée avant tout aux experts en questions européennes)sur l'actualité



© Ifri

Quant aux campagnes de promotion sur la PESD, elles sont inexistantes. Seuls les anniversaires (les 5 et 10 ans de ladite politique) apportent une certaine visibilité assez confidentielle et non destinée au grand public via les publications spéciales de l'institut d'études de sécurité (IESUE).

La dimension « pédagogie » et la politique du message dans le champ de la défense sont des registres importants des ministères concernés et des organisations et alliances impliquées[32]. Nous pouvons ainsi relever les cours « *Public and Press Information* »[33] dans le cadre de l'IHEDN et du CESD, la rencontre des directeurs de la communication (DIRCOM) des ministères de la défense des États membres de l'UE (14 et 15 octobre 2008 à Paris), les rapports du Conseil et de la Commission sur la nécessité d'améliorer les politiques d'information sur l'Union mais aussi l'ouverture aux multimédias des documents distribués par l'IESUE.

---

juridique et institutionnelle de l'Union « *Juris Europe défense* » dont l'existence s'inscrit dans les actions du ministère pour améliorer la connaissance croisée des questions européennes et de défense. Rappelons également la publication du « *Guide de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)* » éditée par la Représentation française auprès du COPS avec plusieurs éditions (2005, 2006 et 2008) dont le caractère pédagogique et illustratif doit être salué.

[32] Cf. par exemple Gérald ARBOIT ET Michel MATHIEN, « De la Bosnie à l'Afghanistan : l'OTAN, l'information et les médias », dans *Annuaire français de relations internationales 2009* », Bruylant-La Documentation française, Paris, 2009, pp. 183-211.

[33] De son côté, il existe un stage OTAN pour les communicants militaires (Oberammergau).



© Ifri

# Recommandations et conclusion

La pédagogie de la défense est également posée dès lors qu'elle est concernée dans le champ universitaire et de l'enseignement secondaire[34].

Elle devrait également faire l'objet d'études spécifiques qui dépassent le cadre étroit de ce papier. Quelques suggestions peuvent néanmoins être posées :

- définition d'une politique d'information sur la PESD en mettant en avant les sources d'information déjà accessibles ;

- prise en compte par les États et traduction dans la langue nationale d'un Guide de la PESD sur le modèle du « *Guide de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)* » éditée par la Représentation française auprès du COPS, puis à la Représentation autrichienne plus récemment ;

- réalisation sur le modèle (et en collaboration) du site multimédia du Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) de l'ENA (*European navigator*) d'un site internet dédié exclusivement aux missions de gestion de crise de l'Union européenne, dès l'instant où c'est à travers les missions extérieures que les médias et l'opinion surréagissent ;

- examens des nouvelles sources de communication que sont Internet, les *blogs*, *Facebook* et *Twitter,* vidéo *DailyMotion* et *YouTube*[35] comme outils de communication ciblés vers des publics spécifiques, nonobstant le fait qu'à propos des médias, les Européens font majoritairement confiance à la radio (61 %),

[34] Louis BALMOND (dir.), *L'enseignement de défense : bilan et perspectives*, Les Documents du C2SD n° 92, Paris, 2007.

[35] Relevons que l'OTAN a lancé, fin 2007, sur son site internet, la *NATO channel TV* et a déclassifié certaines vidéos en les plaçant sur *YouTube*.



© Ifri

puis à la télévision (53 %), à la presse écrite (44 %) et enfin à internet (36 %) ;[36]

- renforcement de la structure en personnel et en moyen de l'IESUE et son transfert à Bruxelles afin de se rapprocher des institutions européennes ;

- ouverture de l'IESUE vers des publics plus larges que les spécialistes et les réseaux PESD via un nouveau département « Grand public » ;

- distribution des DVD (vidéothèque) du Conseil sur les missions PESD auprès des bibliothèques universitaires ;

- création d'un bureau européen d'analyse quotidienne de la presse (veille des médias) internationale dans le domaine de la PESD ;

- mise en place au sein des chaînes radios publiques nationales d'une émission européenne mensuelle sur la Politique étrangère de l'UE ;

- création d'une chaîne radio européenne[37] à part entière « à l'image » de la chaîne télévisée *Euronews* dont les débuts furent caractérisés par plusieurs contraintes ;

- création d'un réseau d'experts nationaux de sociologues et de politologues spécialisés provenant des 27 États membres pour une meilleure connaissance des opinions publiques face à la dimension européenne[38] ;

- création d'une agence de presse européenne spécialisée multilingue dans le domaine de la sécurité-défense ;

- amélioration des portails en ligne *Europa* et de celui du Parlement européen ;

---

[36] Données chiffrées provenant de l'Eurobaromètre standard 69 « L'état d'esprit des Européens », enquête réalisée entre mars et mai 2008.

[37] À ne pas confondre avec *Euranet*, réseau radio international regroupant depuis avril 2008 plusieurs diffuseurs radio européens de partage de programmes et de ressources.

[38] Relevons que l'Observatoire indépendant de l'opinion publique proposée par la Commission européenne n'a pas vue le jour.



© Ifri

- institutionnalisation des réunions des directeurs de communication des ministères nationaux de la défense des 27 États membres afin d'aboutir à une stratégie de communication cohérente, globale et multinationale ;

- lancement d'une étude académique au sein des 27 États membres (focalisée sur les grands publics et publics spécialisés du CESD) sur la détermination des éléments nationaux qui participent de la difficulté à faire passer la « matière européenne de défense » dans les médias et la société civile ;

- intégration d'un chapitre PESD bien spécifié au sein des émissions télévisées nationales sur les missions de défense ;

- lancement d'une étude académique au sein des 27 États membres sur les politiques d'éducation scolaire en matière européenne dispensée, organisée et programmée par les ministères nationaux et communautaires concernés ;

- et surtout et enfin, refaire comme il y a dix ans un grand eurobaromètre spécial défense.

Les grandes valeurs traversent explicitement aujourd'hui les discours de légitimation sur les opérations, ce qui favorise leur compréhension et le soutien aux opérations. Le Collège européen de sécurité et de défense (CESD) prépare à une culture de la PESD très en amont ce qui doit faciliter l'intériorisation du bien-fondé de cette politique (phénomène de « *bruxellisation* » des officiers des États membres). Les services du secrétariat du Conseil ont travaillé sur une politique de communication intégrée de la PESD. Pour autant, toutes ces politiques spécifiques ont besoin, tout comme les gouvernements nationaux, d'une vision globale des postures de l'opinion publique européenne à propos du degré de soutien à la PESD. Un nouvel « *Eurobarometer Special Defence* » de la Commission européenne actualisant celui, très révélateur de l'automne 2000, et qui préparait la présidence belge de 2001, serait, à cet égard, des plus éclairants.

En effet, bien des éléments sont apparus entre-temps dans le paysage stratégique, politique, industriel et institutionnel européen, secoué également par les bouleversements géopolitiques issus du 11 septembre 2001 et les enjeux du proche voisinage du Vieux continent. En outre, la professionnalisation de la plupart des armées en Europe complexifie les liens armée-nation et impose des politiques d'information qu'il faut construire à partir d'une connaissance des opinions publiques, même si celles-ci peuvent être imprévisibles. Enfin, la PESD naissante de 2000 a pris de la maturité et n'a plus rien à voir avec celle, balbutiante, de l'année du millénaire.



© Ifri

L'espace des questionnements doit être multiple. Il nous faudrait reprendre les questions déjà posées dans l'eurobaromètre 54 à titre de comparaison et y ajouter d'autres thèmes reflétant particulièrement la situation actuelle : prise de risque en opérations ; soutien à l'agence européenne de défense ; relations avec l'OTAN impliquée dans les opérations en Afghanistan où se retrouvent des pays membres également de l'UE ; montée en puissance de la cellule de commandement ; siège géographique du CESD ; participation au maintien de la paix ; degré de solidarité commune en cas d'agression ; soutien à la coopération structurée permanente ; pertinence des missions en Afrique subsaharienne ; utilisation des forces armées pour la sécurité interne antiterroriste ; relations UE-ONU en matière de sécurité ; partage des tâches, des missions, des risques et des zones entre UE et OTAN ; protection civile, etc.

Réaliser un nouvel Eurobaromètre spécial[39] permettrait de mieux connaître le niveau de connaissance des citoyens européens en matière de sécurité en général et de PESD en particulier, dégager les lignes de forces de nouvelles politiques d'information mieux ciblées au profit de l'UE et, ne l'oublions pas, apporter une valeur ajoutée aux différentes capitales (pour mieux sélectionner, puis attirer[40] de futurs personnels engagés dans la carrière militaire) et continuer à travailler sur les rapprochements entre les décideurs politico-militaires et les parlementaires afin de renforcer le binôme légalité-légitimité des engagements et des missions organisées dans le cadre de cette même PESD.

En ce qui concerne les champs parlementaires, médiatiques et du grand public, voici quelques propositions :

## Parlementaires

- Organisation de formations en matière de PESD au profit de parlementaires nationaux dans le cadre de sessions intensives sur le modèle de l'IHEDN ; y compris la visite des organes, agences et structures de la PESD.

- Organisation de formations spécifiques au profit de parlementaires européens aux matières PESD via l'apport d'académiques spécialisés et des chercheurs de l'IESUE.

---

[39] André Dumoulin, « A quand un eurobaromètre pour les dix ans de la PESD », dans *Europe Diplomatie & Défense* n° 97, Agence Europe, Bruxelles, 31 janvier 2008.

[40] Nonobstant le fait qu'il existe des sondages internes organisés par les ministères de la défense pour aider à connaître l'image reflétée et perçue de leur institution par le public, avant d'engager des politiques de recrutement ciblées.



© Ifri

- Instauration de procédures formelles impliquant le déplacement régulier de parlementaires européens de la SEDE, sinon de la Commission des AE toute entière lors de missions de gestion de crise (en période de stabilisation et de sécurisation) permettant à l'opinion publique d'associer les missions PESD à une dimension politique européenne[41].

- Rédaction d'une étude comparative sur la dimension parlementaire nationale des politiques de sécurité et de défense et de leur relationnel avec les matières européennes, sachant l'existence d'un différentiel dans le degré de responsabilité des parlements en matière de processus décisionnel, dont la participation aux missions extérieures.

- Transformation de la SEDE en une Commission de la sécurité-défense à part entière afin de lui donner davantage de visibilité et de lutter contre l'absentéisme parlementaire dans ses rangs.

- Édition annuelle d'un rapport sur les activités de la SEDE distribuée dans les parlements nationaux des États membres.

- Mobilisation des acteurs publics (parlementaires nationaux) à la PESD par le biais d'une information-relais spécifique, systématique et exhaustive provenant du Conseil de l'UE et de l'IESUE.

- Organisation d'une Convention réunissant les parlementaires nationaux et européens membres respectifs des commissions AE et DN, le président de la Commission, le président du Conseil et le Haut représentant, autour des aspects sécurité-défense, précédant la création d'une structure facilitant les liens parlementaires nationaux et européens dans ce champ particulier.

Le calendrier d'application de ces démarches est pluriel. Cependant, la mise en place du service européen d'action extérieure consécutif pourrait stimuler les initiatives autour de la formation des parlementaires mais aussi les débats autour de la transformation de la SEDE en une Commission à part entière, d'autant plus clairement avec l'extinction de l'UEO à la mi-2011.

---

[41] Pour Arnaud Danjean, président de la SEDE, « l'implication parlementaire dans le suivi des opérations PESD est un gage de légitimité, d'efficacité et de visibilité dans l'opinion publique » (www.mcsinfo.u-strasbg.fr).



© Ifri

## Médias

- Création d'une agence européenne plurilingue d'information sur la PESD et les missions de gestion de crise.

- Mise en avant par communiqué de presse spécifique du caractère européen des réponses faites aux différentes menaces pesant sur la vie quotidienne des citoyens européens : terrorisme, criminalité internationale, cybercriminalité, piraterie, etc.

- Mise en avant dans les communiqués de presse des ministères nationaux de la défense du caractère européen des données fournies dès lors que cet état de fait est véridique, et authentifié, nonobstant le fait que, souvent et malheureusement, il y a bien tendance « *des débats publics nationaux à s'approprier des événements internationaux ou européens* »[42]. Ce détournement vers une requalification nationale conduit « *à ce que les choix et informations dont disposent les citoyens européens, à partir d'un même événement peuvent être fortement différenciés d'un État membre à l'autre* »[43].

- Lancement d'un spot télévisé sur la sécurité et la défense européenne en boucle ou en épisodes en se focalisant à la fois sur les interactions entre États (multinationalisation, coopération, solidarité), le fonctionnement et les missions de gestion de crise.

- Lancement d'une campagne de style moderne sur *YouTube* et *Dailymotion* sur les conséquences de la non-Europe en matière de sécurité-défense.

- Diffusion sur les chaînes publiques d'une émission hebdomadaire sur la sécurité-défense européenne, sur le modèle de *Heute of Europa* (ZDF, Allemagne), émission quotidienne de 15 minutes sur l'actualité européenne, *Avenue de l'Europe* (FR3,

---

[42] Bastien NIVET, *La défense dans les débats publics en Europe*, Les Documents du C2SD n° 71, Paris, 4/2004, p. 138.

[43] Ibid, p. 141. À propos de l'appropriation nationale au sein même de la presse, voir Delphine DESCHAUD-BEAUME, « La Politique européenne de sécurité et de défense au miroir de la presse écrite quotidienne française et allemande », dans Vincent PORTERET (dir.), *La défense. Acteurs, légitimité, missions : perspectives sociologiques,* L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 119-132.



© Ifri

chaque samedi, 13 minutes) ou *Zoom Europa* (ARTE, tous les vendredis)[44].

- Création d'une série télévisée de fiction récréative autour du thème des opérations PESD en ayant pour « vedette » un état-major européen de projection, avec, comme préalable, l'examen des modèles existants de séries comme, par exemple, « Action spéciale douanes » (France), « Une femme d'honneur (gendarmerie française) ou « *Windkracht 10 Koksijde rescue* » (armée belge).

- Amélioration de la formation des journalistes dans la spécialisation européenne dans les écoles de journalisme, formation souvent très embryonnaire actuellement.

Le calendrier d'application de ces démarches est pluriel. Cependant, l'adoption du nouveau Concept stratégique de l'OTAN au second semestre 2010 pourrait imposer une campagne de presse ciblée afin de noter les distinctions avec la Stratégie européenne de sécurité adaptée par l'UE en décembre 2008.

## Grand public et public éclairé

L'objectif, en l'occurrence, est moins de former que d'informer ce public des fonctionnements, enjeux et des réalités de la PESD. Bien évidemment, il doit être tenu compte du fait que, comme mentionné précédemment, une même information ne sera pas analysée de la même manière selon les individus qui la réceptionnent. En conséquence, les contenus et les formes des supports, dans une démarche didactique, sont d'une importance capitale. Le grand public doit, idéalement, pouvoir s'identifier dans la PESD et retrouver des éléments de sa propre expérience, de son propre savoir. À cet égard, plusieurs suggestions peuvent être formulées :

- instauration à l'échelle des États membres de l'UE d'une journée d'appel de préparation à la sécurité et défense européenne ;

- organisation annuelle, le 8 mai, à Bruxelles ou dans chaque capitale par rotation, d'un défilé militaire européen où serait mise en avant la dimension multinationale de la PSDC ;

[44] Après 3 ans d'existence et 129 émissions, *Zoom Europa* a cessé d'exister fin 2009 pour être remplacé dès 2010 par les émissions « *Yourope* » (dimanche) « Blogeur » (samedi).



© Ifri

- rédaction d'un Livre blanc européen sur la sécurité et la défense à haute valeur pédagogique plurilingue, à distribuer dans les écoles secondaires, collèges et lycées des États membres ;

- recours accru au visuel en disséminant des images des missions dans les médias, par exemple ;

- promotion de la PSDC et de ses valeurs en expliquant, au sein des principaux vecteurs d'information, l'importance de la PSDC pour la cohésion européenne (par exemple, l'importance des regroupements industriels de l'armement pour les économies et l'emploi au sein des États membres ; lectures européennes de l'accord franco-britannique du 2 novembre 2010, etc.) ;

- création d'un forum virtuel européen sur lequel le grand public pourrait exprimer ses vues sur les symboles (par exemple, la possibilité d'une armée européenne) et les débats importants liés à la PESD (par exemple, la solidarité, la défense collective, la neutralité) afin de susciter l'intérêt dans la matière ;

- intégration dans les programmes d'enseignement du secondaire en Europe d'un cours civique associant à la dimension nationale, laissée au libre choix des ministères nationaux de l'éducation, une série d'éléments communément partagés autour de la PSDC et rédigés par un réseau de chercheurs nationaux et ceux de l'IESUE.

Le calendrier de réalisation de ces actions proposées serait dépendant des acteurs gravitant autour de la PSDC, notamment les États membres, l'Union (si un forum venait à être créé), les médias. La pluralité des acteurs en jeu ne permettrait pas d'assigner un calendrier définitif à ces réalisations. Cependant, un premier « quick win », à travers la rédaction d'un Livre blanc européen, pourrait être réalisé à court terme si un groupe de scientifiques et/ou de pédagogues s'attelle à cette tâche.

***

Bien d'autres démarches peuvent être entreprises. Elles le sont souvent conjoncturellement par les capitales lorsqu'elles sont, par exemple, individuellement impliquées dans le cadre de la présidence tournante de l'UE ou lorsqu'il s'agit de justifier une politique sectorielle budgétaire. Elles seraient davantage porteuses au profit d'un identitaire commun (avant d'envisager une culture stratégique commune tant attendue), si elles étaient organisées, planifiées et financées dans un cadre européen partagé.



© Ifri

Sujet à facettes, les opinions publiques européennes (au pluriel) sont un facteur fondamental dans le soutien et la poursuite de la PESDC, dans l'assistance « éthique » aux opérations extérieures et dans la tolérance (certes relatives) aux pertes.

Sujet perçu ou considéré souvent comme « mineur » par les décideurs politico-militaires dans l'espace intergouvernemental – expliquant par ailleurs la minorisation de l'influence des parlementaires au sujet de l'espace sécurité-défense européen - cette variable qu'est la sociologie des opinions publiques peut provoquer bon nombre de situations politiques délicates, autant qu'électorales, si l'on ne la prend pas suffisamment en compte dans la planification des décisions et dans les politiques médiatiques plus moins bien engagées aujourd'hui.

Et l'on perçoit combien derrière la question des opinions publiques se cachent des concepts interpellant comme le « moindre mort » en opération, le syndrome médiatico-compassionnel, le don du sang[45], qui, dans le monde occidental, posent questions, dans le mental du militaire selon les situations et dans le relationnel décalé entre la société et l'armée sur le sens de la mort, dans les risques d'incompréhension et la perte de soutien populaire qui y est associée.

[45] Durant la Première Guerre mondiale, il y eut 900 morts/jour (durant 4 ans), en Algérie, 7 morts/jours (durant 8 ans), en Afghanistan (0,01 mort/jour (durant 8 ans).



© Ifri