

# OPINIONS PUBLIQUES ET SÉCURITÉ EUROPÉENNE

IDENTITÉ COLLECTIVE, PARTICULARISMES NATIONAUX  
ET PRISE DE RISQUE

PAR

ANDRÉ DUMOULIN (\*)

En fêtant, en 2009, ses premiers dix ans d'âge, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) dispose déjà d'un petit héritage (1), mais encore bien des défis se posent à elle. En effet, si l'Union européenne (UE) veut un jour être capable de jouer un rôle diplomatique et militaire en relation avec son poids économique, elle devra être capable de mettre sur pied une politique de sécurité et de défense commune crédible.

Concrètement toutefois, la PESD reste une politique prudente, non seulement parce que les intérêts géostratégiques des vingt-sept États membres peuvent être éloignés selon «les dossiers», mais aussi parce que leurs opinions publiques restent en partie divisées sur la question du soutien à pareille entreprise d'affirmation européenne et sur la définition d'une identité collective à ce sujet (2). L'actualité autour de l'influence de l'opinion publique irlandaise, avec les référendums autour du Traité de Lisbonne, est particulièrement révélatrice à cet égard, sachant aussi que les grandes avancées en matière de PESD inscrite dans ledit traité ne peuvent se faire dans le cadre de l'UE sans une ratification complétée.

Autrement dit, dans ce long processus, l'opinion publique est devenue une variable stratégique non négligeable. Les incidents dramatiques de l'embuscade de Saroubi (Afghanistan), les restrictions d'engagements et autres *caveats*, les concepts de «zéro-mort» et de «moindre mort», la triangulation «médias, opinions publiques, élections politiques», le rôle, le poids et la responsabilité des espaces parlementaires nationaux et des parlements fédéraux... : tout nous renvoie de près ou de loin aux rapports complexes,

(\*) Chercheur à l'École royale militaire (Bruxelles, Belgique), enseignant associé à l'Université de Liège (Belgique) et membre du Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (RMES, Belgique).

(1) Giovanni GREVI/Damien HELLY/Daniel KEOHANE (dir.), *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009.

(2) Philippe MANIGART, «L'opinion publique et l'Europe de la défense», in *Proceedings of the International Symposium on Public Opinion and European Defence: Convergence or Divergence*, Ministère belge de la Défense, Bruxelles, 2001, pp. 18-38, et «Public opinion and ESDP: will enhanced transparency increase public support?», *European Security Review*, n° 7, pp. 6-8.

tendus parfois et délicats souvent, entre la population et les décideurs, les opinions publiques et le militaire.

Sans le soutien du public, il est en effet vraisemblable que des progrès substantiels seront difficiles à réaliser en matière de sécurité-défense en Europe. Aussi, 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 Etats membres en décembre 2008, il est précisé qu'«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» (3).

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 (4), les risques de mauvaise compréhension (5) et le fait que le domaine de la sécurité-défense de l'UE reste sous contrôle des champs bureaucratiques (6), des Etats et des relais publics nationaux (7). Cela suppose que l'opinion publique et les parlements nationaux soient complètement informés des enjeux et décisions dans ce domaine.

#### LA PLACE DE L'OPINION

D'un point de vue normatif, dans une démocratie (8), le «peuple» décide. On devrait donc s'attendre à ce que, dans les systèmes démocratiques occidentaux en général et européens en particulier, les décisions politiques reflè-

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

(4) Cf. François FORET, «La dimension élitaire dans la légitimation de l'Union européenne», in «Une Europe des élites?»; Antoine ROGER, «Le positionnement des élites partisanes face à l'Union européenne», Communication présentée à un séminaire de la Section d'études européennes de l'Association française de sciences politiques, Bordeaux, 27-29 avr. 2006.

(5) Justine LACROIX, «Une citoyenneté européenne est-elle possible?», disponible sur le site Internet [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr), 3 juin 2009.

(6) Frédéric MERAND, «L'Europe des diplomates, l'Alliance des militaires. La PESD comme enjeu de luttes symboliques», *Les Champs de Mars*, n° 19, janv. 2008, pp. 55-72.

(7) Victor FEVRE, «Le rôle des fonctionnaires européens dans le processus de décision de la PESD», *Revue de défense nationale et sécurité collective*, août-sept. 2009, pp. 69 et suiv.; Jean-Pierre MAULNY/Bastien NIVET, *Les Acteurs et réseaux de la Politique européenne de sécurité et de défense*, Ministère français de la Défense (Les Documents du C2SD, n° 97), Paris, 2008; Niagalé BAGAYOKO, *Les Officiers français et la construction européenne : l'europanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Ministère français de la Défense (Les Documents du C2SD, n° 77), Paris, 2005.

(8) A ce sujet, cf. Bernard MANIN/Pasquale PASQUINO/Dominique REYNE (dir.), *Opinion publique et démocratie*, Ecole normale supérieure/CNRS, Paris, 1987.

tent les préférences des citoyens ou, à tout le moins, que l'écart entre décisions et préférences soit aussi faible que possible. Appliqué à l'Union européenne, espace démocratique à la fois supranational et intergouvernemental selon les politiques, cela demande que la PESD reflète les préférences des citoyens européens, telles qu'opérationnellement exprimées dans les sondages d'opinion.

Dans le modèle général des systèmes politiques de David Easton (9), les décisions (les *outputs*) sont influencées par un flux de demandes et de soutiens (les *inputs*). La conversion des *inputs* en *outputs* se fait par l'intermédiaire des acteurs et institutions politiques (le *throughput*). Les décisions agissent ensuite sur l'environnement et réagissent aux demandes qui ont provoqué ces décisions (ce qu'on appelle le *feedback loop* ou effet de rétroaction ou de boucle). D. Easton distingue deux types d'*inputs* : les demandes (*demands*) et les soutiens (*supports*).

Les demandes sont toutes les revendications des citoyens, relayées ou non par différents groupes de pression ou d'intérêt, à l'adresse des dirigeants. Les soutiens englobent, eux, toutes les attitudes et tous les comportements favorables au système. Selon D. Easton, sans ces soutiens, le système politique perdrait sa légitimité et s'effondrerait à la moindre surenchère de demandes. Nous percevons combien le soutien de l'opinion publique est essentiel à la légitimité de la PESD (10).

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 l'opinion publique. La perception du public définit en effet les limites acceptables des politiques, limites à l'intérieur desquelles les acteurs politiques doivent résoudre les différents dossiers (11). Dans certains domaines, l'opinion peut se montrer permissive et dans d'autres plus directive (12).

Si, dans le passé, la marge de manœuvre des dirigeants politiques était probablement plus importante dans le domaine de la défense que dans d'autres domaines (13) puisque associé au pouvoir régalién de l'État, ces dernières années, les médias et l'opinion publique sont devenus, dans ce

(9) David EASTON, *A Systems Analysis of Political Life*, The University of Chicago Press, Chicago, 1979.

(10) Cf. Wolfgang WAGNER, *The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (Occasional Paper, n° 57), Paris, avr. 2005.

(11) 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.

(12) 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/R.Y. SHAPIRO, *Public Opinion*, Westview Press, Boulder, 1999.

(13) 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, Pontignano (Italie), 7-10 oct. 1996; P. MANIGART, «Les relations interorganisationnelles dans le domaine de la défense nationale», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1 111-1 112, 1986; ROKKAN (dir.), «Citizen participation in political life», *International Social Sciences Journal*, n° 12, 1960, pp. 7-99; Bernard COHEN, *The Public's Impact on Foreign Policy*, Little Brown & Co, Boston, 1973.

domaine également, des acteurs dont il faut tenir compte, en particulier lors de situations de crise (14), dans le cadre, entre autres, des missions de la PESD. Et «*quand on expose la vie de ses soldats et l'argent de ses contribuables pour atteindre un résultat politique extérieur, on se soumet de facto à l'émotion de son opinion publique et on engage son autorité politique devant ses électeurs; c'est toujours ainsi en démocratie*» (15).

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*» (16) – du processus décisionnel en matière de sécurité-défense.

Reste le poids des médias. Pour Koopmans et Pfetsch (17), «*the mass media are the institutionalized forum of debate, which serves as a central linkage between the public and the institutional structure*». Les médias, toutefois, ne sont pas de simples canaux de communication; ce sont également des acteurs politiques, avec leur propre agenda (18) et, comme tels, ils remplissent en particulier des fonctions de framing (19) et d'agenda setting (20) dans la sphère publique européenne (21).

A cet égard, très souvent, les sujets de sécurité et de défense portent médiatiquement sur les missions et les opérations, avec pour conséquence observée que la presse peut orienter les interprétations du lecteur. Comme

(14) P. EVERTS/P. ISERNIA (dir.), *Public Opinion and the International Use of Force*, Routledge, Londres, 2001; J. BURK, «Public support for peacekeeping in Lebanon and Somalia: assessing the casualties hypothesis», *Political Science Quarterly*, n° 114, 1999, pp. 53-78; M. SHAW, *Post-Military Society: Militarism, Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*, Temple University, Philadelphie, 1991, et *Civil Society and Media in Global Crises: Representing Distant Violence*, Pinter, Londres, 1996.

(15) Jean DUFOURCQ, *Revue de Défense nationale et sécurité collective*, nov. 2007, p. 25.

(16) Pascal VENNESSON, «Opinion publique et décision dans les crises internationales», *La Lettre du C2SD*, mai 2003.

(17) R. KOOPMANS/B. PFETSCH, «Towards a Europeanized public sphere? Comparing political actors and the media in Germany», in J.E. FOSSUM/P. SCHLESINGER/G.O. KVAERK (dir.), *Public Sphere and Civil Society? Transformation of the European Union*. University of Oslo (ARENA Report, n° 2/07), Oslo, 2007, pp. 59.

(18) B PAGE, «The mass media as political actors», *Political Science and Politics*, n° 29, 1996, pp. 20-25.

(19) Dans leur fonction de cadrage, les médias peuvent présenter les problèmes dans un cadre cognitif particulier, qui va alors être perçu par l'opinion comme la manière appropriée de réfléchir à ce problème. A ce sujet, cf. notamment K. JOHNSON-CARTEE, *News Narrative and News Framing: Constructing Political Reality*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2005; Z. PAN/G.M. KOSICKI, «Framing as a strategic action in public deliberation», in S.D. REESE/O.H. GANDY JR./A.E. GRANT (dir.), *Framing Public Life: Perspectives on Media and our Understanding of the Social World*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, 2001, pp. 35-66; D.A. SCHEUFELE, «Framing as a theory of media effects», *Journal of Communication*, n° 49, 1999, pp. 103-122. L'expérience classique qui a mis en évidence cette fonction de cadrage a été réalisée par A. TVERSKY/D. KAHNEMAN, «The framing of decisions and the psychology of choice», *Science*, n° 211, 1981, pp. 453-458.

(20) Dans leur fonction d'agenda setters, les médias sélectionnent des thèmes parmi l'ensemble des sujets d'un domaine politique et les présentent au public. Cf. D.L. PROTESS/M. MCCOMBS (dir.), *Agenda Setting. Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*. Lawrence Erlbaum, Hillsdale, 1991; J.W. DEARING/E.M. ROGERS, *Agenda Setting. Communication Concepts.*, Sage, Londres, 1996. En ce sens, ils influencent donc le processus de décision politique.

(21) R. KOOPMANS/B. PFETSCH, «Towards a Europeanized public sphere?...», *op. cit.*, p. 65.

l'a montré N. Fligstein (22), plusieurs difficultés 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 montré 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 (23).

Nous percevons tout l'intérêt de mesurer le degré de concordance – ou de discordance – entre les opinions du public et les décisions politiques en matière de PESD. De la même manière, des travaux restent à mener pour étudier en profondeur la manière dont la Sous-commission sécurité-défense du Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale, le Collège européen de sécurité et de défense, l'Institut d'études de sécurité de l'UE ou l'organisation de l'«Erasmus militaire» interagissent, développent leur politique d'information et influencent directement ou indirectement les réseaux, les groupes sociologiques spécialisés et les opinions publiques en général.

La matière PESD étant fortement spécialisée et médiatiquement quelque peu «rébarbative» – sauf lorsqu'il s'agit de présenter dans les médias quotidiens l'état de la situation sur le terrain des opérations extérieures –, nous constatons davantage de visibilité aux «publics» plus spécialisés, constitués de groupes/catégories sociales ou professionnelles plus directement concernés et/ou intéressés par un domaine politique particulier, ici essentiellement national ou intergouvernemental.

Dans la mesure où ce sont eux/elles qui seront, en partie, chargé(es) de donner corps à la PESD, les militaires des différents pays de l'Union européenne représentent un des groupes les plus directement concernés. En particulier les officiers, qui ont un niveau d'instruction plus élevé, ainsi qu'une connaissance *a priori* plus grande de ce domaine que l'opinion publique générale; on peut ainsi s'attendre à qu'ils aient également des opinions plus structurées sur la PESD en général et sur ses différents aspects spécifiques. A cet égard, au-delà des études de Frédéric Merand sur les élites de la PESD, l'actualisation des travaux de Niagalé Bagayoko (24) et leur élargissement à d'autres nationalités serait des plus utiles pour appréhender l'évolution de la perception des officiers (25).

Nous percevons combien les matériaux restent parcellaires et les sujets d'études encore nombreux à développer. Bien des champs doivent encore

(22) N. FLIGSTEIN, «Who are the Europeans and how does this matter for politics?», in J.T. CHECKEL/P.J. KATZENSTEIN (dir.), *European Identities*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

(23) Bastien NIVET, *La Défense dans les débats publics en Europe*, Ministère français de la Défense (Les Documents du C2SD, n° 71), Paris, janv. 2005.

(24) Niagalé BAGAYOKO, *Les Officiers français et la construction européenne : l'europanisation du point de vue des acteurs de la défense*, Ministère français de la Défense (Les Etudes du C2SD), Paris, fév. 2006.

(25) Cf. André DUMOULIN/Philippe MANIGART, *Opinions publiques et Politique européenne de sécurité et de défense : positions, évolutions, publics spécialisés*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

être défrichés afin de mieux appréhender le jeu des opinions publiques des Etats membres de l'UE en matière de PESD. Globalement, ce sont les Eurobaromètres de la Commission européenne qui peuvent nous apporter les données les plus régulières avec une méthodologie des mieux assurées (26). Et si d'autres enquêtes d'opinion sont organisées nationalement dans plusieurs pays membres de l'Union européenne directement ou indirectement sur les matières de sécurité-défense, elles sont à chaque fois spécifiques et toute comparaison devient dès lors hasardeuse.

Les travaux déjà engrangés ces dernières années indiquent que si on passe du normatif au point de vue sociologique, d'autres variables viennent compliquer/qualifier la relation entre préférences du public et décisions politiques. Plusieurs écueils sont effet au rendez-vous, comme la faible connaissance de l'état de l'opinion des Européens en matière de PESD, tout au moins au niveau de l'ensemble des pays de l'UE – en dehors des sondages nationaux et/ou portant sur quelques pays (Transatlantic Trends) ou dans le champ européen (Eurobaromètres) –, mais aussi la difficulté à persuader parfois certaines opinions publiques nationales de la pertinence de penser la défense en termes européens et de soutenir la PESD; à quoi s'ajoute la complexité de la PESD, avec un langage assez hermétique, tandis que la professionnalisation de la plupart des armées en Europe rend plus compliqués les liens armée-nation et impose des politiques d'information qu'il faut justement construire à partir d'une connaissance des opinions publiques. En outre, les interactions parfois ambiguës entre l'UE et l'OTAN (27) ne facilitent pas les lectures et les positions des opinions.

L'absence (28) d'Eurobaromètre spécial défense récent, qui aurait actualisé le seul spécifiquement organisé il y a maintenant dix ans – à savoir celui inséré dans la vague 54.1, menée entre le 14 novembre et le 19 décembre 2000 par l'European Opinion Research Group, un consortium d'agences d'étude de marché et d'opinion publique, constitué d'INRA (Europe) et de GfK Worldwide et dont les questions spécifiques furent préparées à l'époque par le département de sociologie de l'ERM (29), dans le cadre de la présidence belge de l'UE – ne permet pas de comparer point par point les évolutions. Nous percevons la difficulté d'interpréter des résultats dans

(26) Deux fois par an, les Eurobaromètres interrogent des échantillons représentatifs de la population de chaque Etat membre, avec des questions très souvent identiques s'ajoutant aux questions plus conjoncturelles associées aux besoins de la Commission européenne, soufflées aussi par les présidences de l'UE ou liées à l'actualité du moment.

(27) André DUMOULIN, «La PESD autour du Sommet de Strasbourg-Kehl», *Revue de défense nationale et sécurité collective*, août-sept. 2009, pp. 56 et suiv.

(28) André DUMOULIN, «A quand un Eurobaromètre pour les dix ans de la PESD?», *Europe Diplomatie & défense*, n° 97, 31 janv. 2008, p. 2.

(29) Philippe MANIGART, «L'opinion publique et l'Europe de la défense», communication au symposium «Opinion publique et Europe de la Défense : convergence ou divergence?» organisé à l'initiative du ministre belge de la Défense André Flahaut, à Bruxelles, les 3 et 4 avril 2001; Bastien IRONDELLE/Martial FOUCAULT, *Opinion publique et transformation de la sécurité en Europe : une perspective comparée*, Ministère français de la Défense (Les Documents du C2SD, n° 98), Paris, 2008, pp. 105-133.

le temps, les questions n'étant pas toujours répétées, d'autres étant ignorées ou effacées et le nombre d'Etats membres augmentant. En outre, bien des éléments sont apparus entre-temps dans le paysage stratégique, politique, doctrinal, industriel et institutionnel européen, secoué également par les profonds bouleversements issus du 11 septembre 2001 et les enjeux du proche voisinage du Vieux Continent.

Réaliser un nouvel Eurobaromètre spécial aurait également permis : de mieux connaître le niveau de connaissance des citoyens européens en matière de sécurité en général et sur la PESD en particulier; de dégager des lignes de forces de nouvelles politiques d'information mieux ciblées au profit de l'UE; d'apporter une valeur ajoutée aux différentes capitales – pour mieux sélectionner puis attirer de futurs personnels engagés dans la carrière militaire –; et enfin de 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. Seulement, les Eurobaromètres standards n'intègrent chaque année que quelques questions en rapport direct ou indirect avec la PESD dans les items. Il est toutefois possible, à partir de ces matériaux, d'approcher l'évolution des positions.

#### LES ENSEIGNEMENTS DES EUROBAROMÈTRES

Dans l'Eurobaromètre n° 71 du printemps 2009 (30) publié en septembre de la même année, nous pouvons constater que 25 % des Européens considèrent que l'UE leur apporte la paix, cette notion étant le troisième élément par importance après, d'une part, la liberté de circulation, d'étude et de travail (42 %) et, d'autre part, l'euro (33 %). C'est en Suède que la référence à la paix obtient le meilleur taux de réponse (46 %), tandis qu'au Royaume-Uni le taux est le plus bas (10 %). Dans l'ensemble, on observe que plus les citoyens sont éduqués, âgés et de profession libérale, plus la conviction que l'UE est source de paix est importante.

Pour ce qui est du processus de décision, on constate, depuis l'Eurobaromètre 65.1 de février-mars 2006, une augmentation de l'ordre de 4 % du nombre de citoyens européens considérant que les décisions en matière de lutte contre le terrorisme doivent être prises davantage au niveau de l'UE. Au printemps 2009, 81 % y étaient favorables, tout comme pour les décisions relatives à la promotion de la démocratie et de la paix dans le monde. A côté de ces politiques, qui relèvent toutes deux des missions élargies de Petersberg, l'assistance mutuelle et la clause de solidarité, inscrites dans le

(30) Enquête réalisée entre le 12 juin et le 6 juillet 2009 auprès des citoyens des 27 Etats membres, mais aussi de trois pays candidats (Croatie, Macédoine et Turquie) et de la communauté turque de Chypre. Cf. le site Internet [ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb71\\_std\\_part1.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_std_part1.pdf).

Traité de Lisbonne (31), on trouve, en troisième position par ordre d'importance, la lutte contre la criminalité organisée, avec un taux de 7 8 %. Les autres items (32) sont quant à eux choisis à des hauteurs égales ou inférieures à 78 %.

A la question «comment jugez-vous la performance de l'Union européenne dans chacune des catégories suivantes (33) (dans une échelle de 1 à 10) ?», la réponse «la promotion de la démocratie et la paix dans le monde» vient en deuxième position (5,6) en 2009, avec des chiffres similaires à ceux de 2006, soit juste en dessous de l'item «coopération dans le domaine de la recherche et l'innovation» (5,7). Relevons que la lutte contre le terrorisme se situe à 5,3 en 2009 (contre 5,4 en 2006).

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, on n'observe pas de changement de l'opinion publique eu égard à «la politique de défense européenne» ou à «la politique de défense». Cette politique sectorielle vient en avant-dernière position (7 %), juste avant la politique culturelle (5 %). La PESD n'est pas considérée comme une priorité par les citoyens européens, à la différence des affaires économiques (33-40 %), des problèmes sociaux et de santé (26-27 %), des problèmes d'immigration (23-25 %), de la lutte contre le crime (23-24 %), des problèmes environnementaux (17-21 %), etc. Les effets de la crise économique et bancaire peuvent expliquer en partie ces priorités.

Une nouvelle question a été incluse dans 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 peuple qui place la puissance militaire au plus fort pourcentage est celui de Chypre (23 %); à l'opposé se trouvent les Suédois, avec 3 %. Si on demande quels sont les deux plus grands facteurs d'influence et de puissance dans le monde globalisé, en les

(31) Document d'information, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la communauté européenne. Les dispositions concernant la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), établies par ordre thématique*, Extraits, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Paris, 31 janv. 2008; Gerrard QUILLE, «The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP», Parlement européen (Direction générale des politiques extérieures de l'Union), fév. 2008.

(32) Comme par exemple la coopération technologique, les questions environnementales, la sécurité sociale, la sécurité énergétique, l'égalité de traitement homme-femme, etc.

(33) Il s'agit de : 1) la lutte contre le chômage; 2) la protection des droits sociaux; 3) assurer la croissance économique; 4) la lutte contre la criminalité organisée; 5) la lutte contre le terrorisme; 6) assurer la sécurité alimentaire; 7) la protection de l'environnement; 8) la gestion des questions de santé; 9) l'égalité de traitement des hommes et des femmes; 10) le soutien à l'agriculture; 11) la promotion de la démocratie et la paix dans le monde; 12) la coopération dans le domaine de la recherche et l'innovation; 13) assurer l'approvisionnement énergétique.

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, la 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 – très relatifs – les plus hauts avec 8 %, la moyenne des Vingt-Sept étant à 6 %. A 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. A cet égard, les avancées de la PESD inscrites dans le Traité de Lisbonne (34) devraient renforcer ce soutien. Cependant, les Européens en général ne placent pas cette PESD comme prioritaire dans les politiques de l'UE et la notion de puissance joue davantage dans le registre économique et politique. Dans d'autres Eurobaromètres plus anciens, les Européens des Quinze soutinrent la PESD à hauteur de 73 % (printemps 2001), puis de 75 % (printemps 2006).

De ces éléments, il en ressort bel et bien un soutien à la PESD qui relève à la fois du coût/bénéfice – sans nécessairement que soit souhaitée une augmentation des budgets de défense à cet usage – et d'une «européanisation des esprits» par le biais d'un «*consensus permissif*» (35) dans un environnement sécurité-défense dont les paramètres militaires, doctrinaux, opérationnels 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.

Nous percevons cependant combien le soutien à la PESD continue à varier en fonction de plusieurs éléments : géopolitique des Etats dont les Européens interrogés sont citoyens, géo-histoire (36), perception de la sécu-

(34) Cf. André DUMOULIN, «Traité de Lisbonne. De l'assistance mutuelle à la défense mutuelle : oscillations et interprétations», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 519, juin 2008; André DUMOULIN/Patrice CARDOT, «La coopération structurée permanente : le sésame», *Défense & sécurité internationale*, juil.-août 2008.

(35) Bastien IRONDELLE/Martial FOUCAULT, *op. cit.*

(36) Au sujet des logiques géo-historiques 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», *L'Etat de l'Union. Rapport Schuman 2008 sur l'Europe*, Fondation Robert Schuman.

rité et de la défense, cultures nationales de sécurité (37) et implication directe ou non à l'Alliance atlantique. Ces différents socles à géométrie variable et en interactions reposent autant sur le contrôle des Etats dans le champ intergouvernemental que sur des processus d'eupéanisation-«bruxellisation» (38) de la défense.

Il s'agira aussi pour cette PESD définie et organisée au sein du Conseil, du COPS, du Comité militaire de l'UE de tenir compte de la vision parfois réductrice des citoyens sur les apports de cette politique sectorielle et d'organiser des politiques d'information et de clarification plus ouvertes que celles engagées uniquement auprès des publics spécialisés que sont les militaires («Erasmus militaire»), les décideurs (Collège européen de sécurité et de défense) et les chercheurs-experts (IESUE).

#### CULTURE, RISQUE ET OPINION PUBLIQUE

Les rapports entre opinions publiques et PESD passent aussi inévitablement par l'étude de la culture de la PESD.

Différentes écoles politiques et sociologiques se penchent aujourd'hui sur ces aspects particuliers, auparavant délaissés au profit d'une multitude d'ouvrages souvent empirico-descriptifs sur la PESD. Le caractère spécifique de cette politique sectorielle de l'Union, son fonctionnement particulier entre intergouvernementalisme et «communautarisme» – *via* certains aspects civils de la PESD – expliqueraient, selon Antoine Rayroux (39), cette propension à tenter de répondre au «pourquoi» plutôt que de chercher à résoudre le «comment».

Différentes études abordent la question des réseaux, des interactions entre élites de la PESD ou encore des indicateurs de socialisation et des facteurs d'internalisation de l'eupéisme dans les instances civiles, politiques et militaires au sein de l'Union. Nous percevons combien ces nouveaux champs de recherche sont pertinents et riches d'interprétations, nonobstant le fait que les acteurs à aborder (40) dans ces enquêtes quantitatives et qualitatives ne se laissent pas nécessairement facilement approcher.

D'évidence, l'étude de la culture de la PESD est porteuse d'interrogations. Elle est aussi pluridimensionnelle, car elle peut être abordée soit dans son fonctionnement interne – les acteurs et leurs interactions individuelles pour construire subtilement cette culture par socialisation, enculturation,

(37) Cf. «A summer course on European security culture and national traditions», EUISS/Cambridge Summer School, Cambridge, 14-17 juil. 2009.

(38) Olivier KEMPF, «Les Bruxellistes», *Revue de défense nationale et sécurité collective*, janv. 2008, p. 84.

(39) Antoine RAYROUX, «Vers une logique de socialisation au sein de la PESD? Perspectives théoriques et exemple du Comité politique et de sécurité», Séminaire de recherche doctorale de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 5 déc. 2008.

(40) Cf. par exemple les actes de la journée d'étude u C2SD sur «L'eupéanisation de la défense. Acteurs et processus», Paris, 1<sup>er</sup> déc. 2008.

affinités électives, complicités objectives et subjectives, éléments affectifs – , soit dans les processus identitaires des opinions publiques dans son rapport à la sécurité-défense européenne (Eurobaromètres), soit par l'édification des cadres organes de formation civilo-militaire (Collège européen de sécurité et de défense, le processus de l'«Erasmus militaire», les règles normatives des militaires européens), soit par l'intégration du concept de sécurité nationale dans les Traités (41); soit par les processus d'échanges et d'européanisation lors des missions sur le terrain (42).

L'histoire de la construction européenne et de la «culture européenne» a créé les conditions de bon nombre de garde-fous à propos de la définition de la sécurité et de la défense. La PESD repose sur le concept de maîtrise de la violence et sur l'indispensable légitimité dans la décision et l'action. Si la culture de la PESD se construit par briques, il ne peut être question encore de culture stratégique (43), mais plutôt de l'addition et des interactions entre cultures militaires nationales.

Lors de sa remise de prix à Aachen le 17 mai 2007, Javier Solana, Haut-Représentant pour la PESC, affirmait qu'une relation de causalité existe entre la façon dont nous nous définissons et celle dont nous agissons à l'extérieur, entre l'identité européenne (44) et la politique étrangère, entre le comportement et ce que nous sommes. Les travaux engagés au sein du Collège européen de sécurité et de défense (CESD) participent d'ailleurs indirectement à ce processus d'enculturation philosophico-doctrinale.

D'aucuns estiment déjà que, en devenant plus ou moins consciemment les ambassadeurs des valeurs démocratiques européennes, les citoyens militaires et policiers européens engagés lors d'opérations de la PESD seraient

(41) Patrice CARDOT/Paul CLAIRET/André DUMOULIN (dir.), «Eléments de réflexion sur la sécurité comme moteur de l'intégration politique», *Bulletin quotidien Europe*, n° 2 473-2 474, 20 déc. 2007; Patrice CARDOT, «La sécurité nationale dans le Traité de Lisbonne», *Bulletin quotidien Europe*, n°s 2 494-2 495, 18 juin 2008.

(42) Cf. Delphine RESTEIGNE, *Vers une analyse sociologique des opérations militaires multinationales : regards croisés en Afghanistan, en Bosnie et au Liban*, Thèse de doctorat, ULB-ERM, Bruxelles, juil. 2009; Virginie THOMAS, *La Question des langues dans les missions de Petersberg*, Mémoire de Master in International Politics, ULB, Bruxelles, 5 mai 2003; Claude WEBER, «L'Eurocorps : l'expérience d'une quotidienneté multinationale», *Les Champs de Mars*, n° 14, 2003, pp. 5 et suiv.

(43) Sur cette dernière notion, cf. Christophe WASINSKI, «La culture stratégique : évaluation d'un concept et de ses ramifications en relations internationales», *Cahiers du RMES*, n° 1, 2006.

(44) A propos de l'identité européenne, cf. Michael BRUTER, *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*, Palgrave/MacMillan, Basingstoke, 2005; François FORET, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Les Presses de Sciences-Po., Paris, 2008; Gérard-François DUMONT, *Les Racines de l'identité européenne*, Economica, Paris, 1999; Pascal BONIFACE (dir.), *Quelles valeurs pour l'Union européenne?*, PUF/IRIS, Paris, 2004; Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe en quête de légitimité*, Presses de Sciences-Po., Paris, 2001; Bruno TERTRAIS, *Europe/Etats-Unis : valeurs communes ou divorce culturel?*, Fondation Robert Schuman, Paris, oct. 2006; Laurent COHEN-TANUGI, *L'Influence normative internationale de l'Union européenne : une ambition entravée*, IFRI (Les Notes de l'IFRI, n° 40), mars 2002; Catherine GUISAN, *Un sens à l'Europe. Gagner la paix (1950-2003)*, Odile Jacob, Paris, 2003; Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne dans le temps long*, Les Presses de Sciences-Po., Paris, 2008; Marcel PAQUAY, *Nous autres Européens*, Editions de la Différence, Paris, 2004; Jean-Marc FERRY, *La Question de l'Etat européen*, Gallimard, Paris, 2000; Gilbert KOENIG (dir.), *L'Euro vecteur d'identité européenne*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2003; Michael KUHN (dir.), *Who is the European? A New Global Player*, Peter Lang, Bern/New York, 2007; Carole LAGER, *L'Europe en quête de symboles*, Peter Lang, Bern, 1995.

soutenus moralement, juridiquement et psychologiquement; cela dès l'instant où nous entrevoyons combien les critères de droits de l'homme sont devenus l'élément-moteur, l'argumentaire et le cadre normatif du fonctionnement de l'identité européenne et du cadre idéologique de bon nombre de réflexions sur les missions de maintien de la paix. C'est ce qui rend aussi plus insupportable qu'auparavant certains comportements non respectueux des valeurs globales de la démocratie européenne et provenant quelquefois aussi de personnels engagés dans des missions PESD.

En attendant, le rapport entre valeurs, droit et usage de la force reste et restera toujours délicat car, derrière ces mots, se cachent l'homme et son vécu, l'homme et ses valeurs, l'homme et sa propre mort.

Plusieurs questions majeures nous sont posées face à un futur formidablement incertain à propos des rapports entre le sacrifice militaire, les valeurs, l'éthique, le respect de l'homme et les intérêts étatiques. On perçoit bien ici le lien entre la PESD, la légalité et la légitimité des actions. Aussi cette légitimité passe-t-elle prioritairement par les opinions publiques dont on recherche l'appui et qu'on se doit aussi parfois de «manipuler». Cela passe au final par une pédagogie de la PESD qui en est à ses balbutiements, cette politique étant assurément complexe à vulgariser pour le citoyen.

Mieux, la visibilité de cette politique ne peut reposer uniquement sur de simples descriptions d'emboîtements bureaucratiques et militaires. Elle doit pouvoir procéder aussi d'une assimilation permanente et évolutive d'«outils idéologiques», légalisant et légitimant des positions diplomatiques et des actions : comme l'écrit Paul Magnette, *«l'Europe se légitime par ce qu'elle fait»*.

Selon plusieurs sondages européens, les citoyens identifient la démocratie et le respect des droits de l'homme comme un des éléments déterminants de l'identitaire européen, avec les libertés qu'elle organise, quand bien même *«le sens de l'Europe est complexe parce qu'il est profondément dépendant des cadres mentaux de chaque nation et que ce nationalisme normatif résiste remarquablement à l'usure du temps»* (45). De même qu'il n'y a pas encore d'existence juridique, *stricto sensu*, d'une citoyenneté européenne (46). Reste que, pour les Européens (47), l'identité européenne passe prioritairement par l'euro et les valeurs démocratiques.

Relevons aussi que la terminologie de sécurité humaine définie en 2003 et présentée par Javier Solana en 2004 (48) – ou de sécurité sociétale, selon Barry Buzan –, à savoir la sécurité alimentaire, sanitaire, environnementale, individuelle, culturelle, politique et économique, n'a pas été juridique-

(45) Sophie HEINE/Paul MAGNETTE, «Europe, les identités troubles», *Politique étrangère*, IFRI, n° 3, 2007, p. 507

(46) Dominique SCHNAPPER, «Citoyenneté européenne», *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2008.

(47) Cf. à cet égard l'*Eurobaromètre standard 69* sur les valeurs des Européens, nov. 2008.

(48) Cf. Groupe d'étude sur les capacités européennes de sécurité, *Rapport sur une doctrine de sécurité humaine pour l'Europe*, présenté par Javier Solana le 15 septembre 2004).

ment codifiée. Elle est toutefois implicitement présente dans les documents européens. Cette notion impliquerait pour Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, que l'individu est au centre de tout et la souveraineté nationale conçue pour protéger l'individu – qui est la raison d'être de l'Etat –, et non l'inverse. Dans le rapport du Parlement européen sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité et la PESD (49), il est aussi question du «*concept de sécurité des personnes*» (50) à prendre en compte dans les missions extérieures.

En outre, l'éthique va s'exprimer au travers de la distinction entre le pouvoir responsable et le «peuple enchaîné», tout comme dans la recherche européenne d'une proportionnalité dans les frappes («maîtrise de la violence»).

La mise en évidence de textes normatifs par l'UE influe sur la PESC et la PESD à la fois, parce qu'ils contiennent un certain nombre de valeurs et de droits pouvant être subtilement associés au mental et à la culture du citoyen civil, policier, gendarme ou militaire en opérations, mais aussi parce que ces différents principes pourraient être les outils de légitimité politique et morale, tout en étant les outils symboliques européens à tenter de transmettre aux populations des zones éventuelles d'interventions.

Cependant, si nous nous plaçons dans le registre des guerres asymétriques, du terrorisme et des insurrections, gageons que les Européens auront parfois bien du mal à accorder leurs valeurs et l'usage de la force.

Et les Etats européens restent fragilisés par le différentiel dans la prise de risque. Entre les *caveats* s'insinuent bien des considérations sur «la frilosité de certains gouvernements». Les doutes, l'extrême éloignement et «l'impôt du sang» font apparaître une disparité de «traitement» entre militaires engagés dans des missions parfois lointaines (51). Nonobstant, la plupart des pays européens sont membres à la fois de l'UE et de l'OTAN et nous pouvons craindre que des déséquilibres – *via* des décisions politiques nationales explicables – laissent quelques traces sur l'image, certes simpliste et «involontaire», donnée du militaire d'une nation face à ces coreligionnaires (52), qu'il s'agisse d'une opération UE, OTAN ou ONU.

(49) Helmut KÜHNE, *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la PESD (2008/2003 (INI))*, Parlement européen (Commission des affaires étrangères), Bruxelles, 15 mai 2008, p. 15.

(50) Jean-François THIBAUT, «L'intervention humanitaire armée. Du Kosovo à la responsabilité de protéger : le défi des critères», *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2006, pp. 751 et suiv.

(51) A ce sujet, cf. Claude LE BORGNE, «Le chameau», *Défense & Stratégie*, n° 24, 3<sup>e</sup> trim. 2008, pp. 3 et suiv.; Jean-Michel MEUNIER, «La place du risque dans l'action militaire contemporaine», *Revue de défense nationale et sécurité collective*, oct. 2007, pp. 157 et suiv.; André DUMOULIN, «Le zéro-mort, moindre mort : vers une assimilation européenne?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 469, juin 2003, et «Le prix du sang et l'opinion publique», *Le Soir*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> avr. 2008. Cf. également les travaux de Luttwak sur le post-héroïsme, dans la revue *Foreign Affairs*, en 1995 et 1996.

(52) «Il a fallu ces 10 soldats tués pour que la France prenne conscience qu'elle était en guerre en Afghanistan. Depuis, l'attention n'est jamais retombée : 35 Français sont morts dans le pays. En Belgique, c'est différent. Malgré la présence militaire, le fait que nos six F-16 décollent tous les jours de Kandahar, c'est comme si la population ne savait pas que nous étions engagés là-bas. L'armée belge est pourtant en guerre en Afghanistan». Cf. Hubert HEYRENDT, «Un envoyé spécial belge à Kaboul», *La Libre Belgique*, 27 oct. 2009).

Au dialogue recherché par les Européens répondra de plus en plus souvent à l'avenir «les troubles de l'attentat» et «le simple et classique rapport de forces» dans un cadre d'affrontements, souvent non conventionnels, nés de tensions identitaires régionales, à mille lieues des règles de la guerre codifiée et classique qui caractérisent des sociétés post-industrielles occidentales (53).

Or, selon Zaki Laïdi, les «*Européens ne se vivent pas et ne se voient pas comme les garants ultimes de leur sécurité*». Cependant, il n'est pas impossible que, face à un événement grave dans le futur, l'UE soit dans l'obligation de conjuguer valeurs, identité et puissance. Sauf à laisser cela aux autres, dans un monde réel qui se voit multipolaire plutôt que multilatéral. On perçoit déjà à travers la clause de solidarité et la clause de sauvegarde que l'UE tente d'intégrer en collectif des concepts de collaboration et de fraternité face à l'adversité.

En attendant, la question du rapport entre les opinions publiques et la PESD va porter en premier lieu sur les comportements sur le terrain, mais aussi et surtout sur le nombre et les circonstances des victimes à déplorer. C'est dans ce champ thanatologique que se situera «la marge de manœuvre» des Etats face aux positions de l'opinion publique d'abord et avant tout nationale, avant d'être européenne.

(53) Cf. Joseph HENROTIN, *La Technologie militaire en question*, Economica, Paris, 2008.