

***DEFENSE EUROPEENNE ET INFORMATION  
DES CITOYENS***

*par*

*Le Général de corps d'armée (2S) Jean-Paul PERRUCHE*

*Chercheur associé à l'IRSEM*

*Janvier 2013*

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document  
n'engagent que leurs auteurs.  
Elles ne constituent en aucune manière  
une position officielle du ministère de la défense.

## ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUES

- 1- LES CRISES EN AFGHANISTAN DEPUIS LE XXI<sup>e</sup> SIÈCLE
- 2- DES GARDES SUISSES À BLACKWATER / VOLUME 1 ARMÉES PRIVÉES, ARMÉES D'ÉTAT / VOLUME 2
- 3- ISRAËL ET SON ARMÉE : SOCIÉTÉ ET STRATÉGIE À L'HEURE DES RUPTURES
- 4- OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?
- 5- LA PERCEPTION DE LA DÉFENSE FRANÇAISE CHEZ NOS ALLIÉS
- 6- DU NETWORK-CENTRIC À LA STABILISATION : ÉMERGENCE DES « NOUVEAUX » CONCEPTS ET INNOVATION CONTEMPORAINE
- 7- CHAOS, REVEIL ET SURSAUT SUCCÈS ET LIMITES DE LA STRATÉGIE DU « SURGE » EN IRAK (2007-2009)
- 8- DU PÉTROLE À L'ARMÉE : LES STRATÉGIES DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT AUX ÉMIRATS ARABES UNIS
- 9- ÉTUDIER LE RENSEIGNEMENT – ÉTAT DE L'ART ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE
- 10- ENQUÊTE SUR LES JEUNES ET LES ARMÉES : IMAGES, INTÉRÊT ET ATTENTES
- 11- L'EUROPE DE LA DÉFENSE POST-LISBONNE : ILLUSION OU DÉFI ?
- 12- L'UE EN TANT QUE TIERS STRATÉGIQUE
- 13- L'UTILISATION D'INTERNET PAR LES MILITAIRES
- 14- L'ÉVOLUTION DU DÉBAT STRATÉGIQUE EN ASIE DU SUD-EST DEPUIS 1945
- 15- ANALYSE COMPARÉE DE LA STRATÉGIE SPATIALE DES PAYS ÉMERGENTS : BRÉSIL, INDE, CHINE
- 16- RELATION HOMME-ROBOT : PRISE EN COMPTE DES NOUVEAUX FACTEURS SOCIOLOGIQUES
- 17 - PROBLÉMATIQUES DU RECRUTEMENT POUR LES ARMÉES PROFESSIONNELLES
- 18- ÉTUDE COMPARATIVE DES LIVRES BLANCS DES 27 ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE : POUR LA DÉFINITION D'UN CADRE EUROPÉEN
- 19- LE PAQUET DÉFENSE : QUELS IMPACTS JURIDIQUES ET INDUSTRIELS ?
- 20- INSURRECTIONS ET CONTRE-INSURRECTIONS: ÉLÉMENTS D'ANALYSE SOCIOLOGIQUE À PARTIR DES TERRAINS IRAKIEN ET AFGHAN
- 21- L'IMAGE DES MILITAIRES FRANÇAIS À LA TÉLÉVISION 2001-2011
- 22- ÉVOLUTION DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES FORCES ARMÉES EN EUROPE

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) a pour mission de promouvoir la recherche sur les questions de défense et d'encourager une nouvelle génération de chercheurs. L'ensemble de ses productions et de ses activités peut être suivi sur son site :

[www.defense.gouv.fr/irsem](http://www.defense.gouv.fr/irsem)

Les opinions émises, les analyses proposées par les auteurs publiés, n'engagent pas le ministère de la Défense.

■ QUESTION POSEE

« **Un point de situation sur la manière dont l'information parvient aux citoyens sur la défense européenne et les lacunes éventuelles de cette communication** paraît nécessaire afin de mieux percevoir ce qui devrait être fait pour l'améliorer au moment où une nouvelle dynamique d'intégration européenne est générée par la crise de l'euro et l'affaiblissement des capacités nationales de défense des Etats-membres.....

...Cet **état des lieux de l'existant en regard du souhaitable** devrait permettre de mieux **identifier les forces et les faiblesses de l'information** mise à la disposition des citoyens en ce qui concerne la défense européenne et **d'émettre des recommandations pour l'optimiser**

Elle devrait permettre dans un premier temps, de faire le point de l'existant en matière d'information des citoyens sur l'Europe de la défense. Cette information est-elle pertinente et cohérente ? Quels sont les thèmes traités ? Comment la communication est-elle organisée par les Etats, par le SEAE, le Secrétariat du Conseil et la Commission ? Existe-t-il une ou des stratégie(s) de communication ? Un lien de cohérence existe-t-il entre la communication sur les politiques extérieures de l'UE, la PESC et la PSDC ?

Dans un second temps, une analyse sera proposée du besoin d'information minimum des citoyens à satisfaire pour les éveiller à un esprit de défense européen et les rendre acteurs d'une défense européenne ».

■ SOMMAIRE

- QUESTION POSEE.....4
- SOMMAIRE.....5
- INTRODUCTION.....7
- 1 La communication sur la Défense européenne : état des lieux.....8
  - 1.1 La défense européenne : une expression ambiguë au contenu mal défini..... 8
  - 1.2 L’information dispensée par l’Otan..... 9
    - 1.2.1 Une communication performante..... 9
    - 1.2.2 Mais une communication (de l’Otan) peu axée sur « la défense européenne » ..... 10
    - 1.2.3 Des résultats mitigés ..... 11
  - 1.3 L’information provenant de l’UE ..... 11
    - 1.3.1 La problématique..... 11
    - 1.3.2 Organisation de la communication institutionnelle de l’UE en matière de défense et de sécurité 12
  - 1.4 L’information de défense pratiquée par les Etats-membres de l’UE ..... 19
    - 1.4.1 L’organisation essentiellement nationale de la communication de défense : le cas de la France 19
    - 1.4.2 La communication nationale sur la défense européenne (prise en compte de l’information de et sur la défense européenne)..... 20
    - 1.4.3 L’hétérogénéité des communications nationales et le manque de cohérence entre communications européenne et nationales..... 21
  - 1.5 L’information par les acteurs non-étatiques ou non-institutionnels..... 22
    - 1.5.1 Intérêt des medias pour la défense européenne ..... 22
    - 1.5.2 Rôle et influence des think tanks, agences européennes et centres de réflexion..... 23
- 2 Etat des lieux de l’information des citoyens européens sur la défense européenne.....24
  - 2.1 Niveau d’intérêt et de connaissance des citoyens européens sur leur défense ..... 25
  - 2.2 Qualité et quantité d’informations reçues, pertinence, facteurs de brouillage de l’information ; cohérence ressentie entre défense nationale et défense européenne..... 26
  - 2.3 Information des citoyens et opinion publique ..... 27

- 3 Réflexion prospective pour une communication adaptée au besoin d'information des citoyens: le souhaitable et le possible.....29
  - 3.1 Analyse des causes du manque d'intérêt des Européens pour la défense européenne .... 29
    - 3.1.1 Un contexte de sécurité complexe, peu lisible et peu mobilisateur ..... 29
    - 3.1.2 Difficulté de passer d'une culture nationale à une conception européenne de la défense ... 30
    - 3.1.3 Les effets du manque de vision de l'objectif final de la construction européenne ..... 32
    - 3.1.4 La fragmentation et la complexité des institutions et des structures de l'UE ..... 32
  - 3.2 Améliorer l'information par la communication..... 33
    - 3.2.1 Définir un contenu d'information minimum à détenir par les citoyens européens ..... 33
    - 3.2.2 Développer une communication plus stratégique, plus cohérente et efficace ..... 36
- CONCLUSION ..... 40
- BIBLIOGRAPHIE..... 41
  - Inventaire des publications et études déjà réalisées sur le sujet..... 41
  - Principaux ouvrages éclairant la problématique..... 41
- ANNEXE 1 : EXEMPLE D'INFORMATION OUVERTE CONCERNANT L'UE SUR INTERNET 42
- ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE 43
- ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION SUR LA DÉFENSE/SECURITE EUROPEENNE 44
- ANNEXE 4 : GLOSSAIRE DES ABREVIATIONS UTILISEES ..... 45

### ■ INTRODUCTION

Conséquence de la situation héritée de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale, de la confrontation Est-Ouest et de la construction européenne, la notion de défense européenne s'est progressivement ajoutée (sans s'y substituer) à celle de défense nationale. Depuis la fin de la guerre froide, les capacités nationales de défense des Etats européens s'affaiblissent graduellement et régulièrement sous l'effet de coupes budgétaires répétées, rendant plus nécessaire que jamais, le regroupement des forces en Europe. Par ailleurs, le nouveau contexte sécuritaire se caractérise par une implication de plus en plus grande des populations dans les conflits<sup>1</sup>. Au moment où une nouvelle dynamique d'intégration européenne semble insufflée par la crise de l'Euro, il apparaît de plus en plus clairement, que l'information des citoyens est la condition *sine qua non* de leur adhésion aux évolutions de l'UE et donc du caractère démocratique de la construction européenne. Cela vaut en particulier pour la défense ; or, force est de constater que cette information est actuellement très insuffisante et peu efficace.

Cette étude a pour but de faire un point de situation sur la manière dont l'information sur la défense européenne est construite et parvient aux citoyens européens, d'analyser les enjeux et les lacunes éventuelles de la communication qui s'y rapporte afin de mieux percevoir ce qui devrait être fait pour l'améliorer, notamment dans la perspective d'une intégration renforcée.

En l'absence d'une structure politique proprement européenne, on comprendra par « citoyens européens », qu'il s'agit des citoyens des pays européens et plus particulièrement des pays membres de l'UE.

Quant à la Défense européenne, elle est aujourd'hui la résultante des efforts mis en œuvre à 3 niveaux : national, de l'Alliance Atlantique et de l'UE. Dans cette étude, on s'intéressera surtout à l'information des citoyens sur le projet de l'UE, souvent appelé « Europe de la Défense » ; celle-ci prendra cependant en compte ce qui est réalisé dans les autres cadres (national et Otan) afin d'en apprécier l'interaction, la pertinence et la cohérence avec le projet européen.

Dans ce but, sont analysées ci-après dans un premier temps, la nature et la forme des informations transmises par l'Otan, les différentes institutions de l'UE (Conseil SEAE, Commission, PE, AED) et les Etats sur ce sujet.

En second lieu, l'étude s'intéresse à l'information reçue par les citoyens, afin de juger de l'efficacité de la communication sur le thème de la défense européenne : y-a-t-il un intérêt chez les citoyens pour l'Europe de la Défense ? Quelle en est leur perception ? Par quels canaux cette information leur parvient-elle ? Y-a-t-il de grandes disparités selon les pays quant à l'attente et la manière de la satisfaire ? Y-a-t-il des disparités parmi les populations ? Les réponses à ces questions, s'appuient sur des enquêtes d'opinion disponibles et des entretiens avec des citoyens sélectionnés.

Dans une troisième partie, est proposée une réflexion sur les enjeux et le niveau souhaitable d'information des citoyens par rapport aux dispositions prises par l'UE : quels objectifs minimum ? Comment les éveiller à un esprit de défense européen et les rendre acteurs d'une défense européenne ? Perception d'intérêts

---

<sup>1</sup> cf « Utility of Force » par Ruppert Smith 2006: « la guerre a désormais lieu au milieu des populations »

communs à défendre ? Solidarité ? Quel rapport avec l'esprit de défense national ? Une coordination, voire une complémentarité des informations diffusées par l'Otan, l'UE et les nations est-elle possible ?

En conclusion, la mise en regard de l'existant et du souhaitable permet de mieux identifier les forces et les faiblesses de l'information mise à la disposition des citoyens en ce qui concerne la défense européenne et d'émettre quelques recommandations pour l'optimiser.

En ce qui concerne la méthode : partant d'un recensement des textes des traités et réglementaires relatifs à l'information, et des études et statistiques déjà commises sur le sujet, l'étude s'est nourrie d'entretiens avec les responsables de la communication de Bruxelles (SEAE, AED, Conseil, Commission et Parlement européen) et de services de communication des pays de l'UE. Les conclusions de l'étude tiennent compte de l'expérience de Directeur Général de l'EMUE et d'ancien Directeur des Etudes du Sirpa central (DICOD) de l'auteur.

## ■ 1 LA COMMUNICATION SUR LA DEFENSE EUROPEENNE : ETAT DES LIEUX

### 1.1 La défense européenne : une expression ambiguë au contenu mal défini

L'expression « Défense européenne » est ambiguë, en premier lieu, parce que l'Europe a elle-même une définition imprécise. S'il s'agit de sa définition physique, il est communément admis (dictionnaire) qu'il s'agit du territoire compris entre le cercle polaire arctique au Nord, les monts de l'Oural et le Caucase à l'Est, les Mers noire et Méditerranée au Sud et l'Océan Atlantique à l'Ouest. S'il s'agit d'une définition politique, seule existe celle de l'Union Européenne, mais elle est en devenir et ses frontières actuelles ne peuvent pas être considérées comme définitives. Les pays des Balkans ont naturellement vocation à en faire partie, mais la question de l'adhésion de la Turquie, de l'Ukraine, de la Biélorussie, voire de la Géorgie reste ouverte. Quant au concept de défense européenne, il est encore plus imprécis ; la défense européenne ne saurait être celle de l'Europe physique qui englobe une partie de la Russie, mais elle n'est pas non-plus celle de l'Union Européenne dans ses frontières actuelles, dans la mesure où la plupart des pays membres de l'UE (21) ont conçu leur défense depuis l'après-seconde guerre mondiale, dans le cadre transatlantique de l'Otan qui comprend des pays européens n'appartenant pas à l'UE<sup>2</sup> mais qui ne comprend pas tous les pays de l'UE<sup>3</sup>. A tort, l'expression Défense européenne est souvent confondue avec celle d'Europe de la Défense qui se limite à ce que font les pays européens pour organiser leur défense dans le cadre de l'UE.

Dans ce qui suit, le terme de « défense européenne » englobe l'ensemble des systèmes de défense de l'OTAN, de l'UE et de leurs Etats-membres. Celui d'« Europe de la Défense » caractérise les capacités de défense mises en œuvre dans le cadre de l'UE par ses seuls membres. On retiendra qu'en l'état actuel des traités, la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'UE voit son cadre d'action et ses compétences, limités. Centrée principalement sur la gestion (civile et militaire) de crises survenant en dehors du territoire de l'UE, elle ne s'applique pas aux aspects relevant de la défense collective (Art 28 et 42 du traité de Lisbonne), dont l'Otan (pour des raisons historiques) est le cadre exclusif. Le niveau

---

<sup>2</sup> Turquie, Islande, Norvège, Croatie ainsi que les Etats-Unis et le Canada

<sup>3</sup> Irlande, Suède, Autriche, Chypre, Malte

d'ambition de ses interventions plafonné par l'objectif d'Helsinki (Helsinki Headlines Goal) est lui aussi limité<sup>4</sup> et elle ne dispose pas de structures de commandement opérationnel permanentes.

Mais la responsabilité de la défense reste *in fine* une prérogative des Etats qui seuls fournissent les moyens et les capacités d'action ; les dispositions prises en faveur de la « défense européenne » dans l'Otan ou dans l'UE relèvent d'accords intergouvernementaux. Le lancement d'opérations militaires dans le cadre de ces deux organisations résulte de décisions nationales prises au cas par cas en fonction d'intérêts nationaux. Au-delà d'apparences trompeuses, l'adhésion et le soutien des opinions publiques nationales aux opérations conduites par les organisations internationales, supposent bien la perception par elles d'une conformité de l'action internationale aux intérêts nationaux, mais ne peuvent s'appuyer sur les mêmes ressorts : le patriotisme reste par exemple une valeur nationale qui aujourd'hui, n'a pas d'équivalent au niveau de l'Otan ou de l'UE

L'information des citoyens des pays européens sur la défense européenne peut donc provenir de l'Otan, de l'UE et de leurs nations membres sans véritable harmonisation. Une communication concertée entre l'Otan et l'UE paraît peu réaliste et c'est donc en principe aux nations qu'il revient d'assurer la cohérence de la communication sur la défense européenne.

Ces clarifications visent à permettre de mieux comprendre l'analyse qui suit, sur la responsabilité d'informer des différents acteurs de la défense européenne.

### 1.2 L'information dispensée par l'Otan

Depuis sa création, l'Otan attache à l'information du grand public une grande importance marquée par une organisation et des moyens de communication considérables (*Public Diplomacy*). Cependant, cette communication totalement centrée sur la valorisation de l'Otan et de son image fait peu de cas de la défense européenne, bien que cette dernière ait été à l'origine de la signature du traité de Washington en 1949. Au bilan les résultats obtenus au niveau de l'information et de l'adhésion des citoyens sont mitigés.

#### 1.2.1 Une communication performante

Le Manuel de l'Otan, publié par la Division Diplomatie publique du Secrétariat International sous l'autorité du Secrétaire Général consacre un chapitre entier à la Diplomatie Publique et ses programmes de communication et d'information.

Il mentionne<sup>5</sup> que : « *l'Otan a l'obligation d'informer le grand public dans les pays membres et partenaires sur les politiques et les activités de l'Otan. Elle remplit cette obligation à travers diverses activités de communication, notamment des contacts avec les médias, le site web de l'Otan, les publications sur support papier ou électronique, ainsi que des séminaires et des conférences.* »

Cette politique de communication vise clairement à valoriser l'image de l'organisation, à justifier ses interventions et à mettre en évidence les réussites de l'Alliance. Les publics cibles : journalistes, relais d'opinion, élus, associations, jeunes cadres sont clairement sélectionnés et bénéficient de visites, d'invitation à des séminaires. Un site web de haut standing ([www.nato.int/cps/fr/natolive/index.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/index.htm)) fournit de façon très aisée des informations sur l'organisation, son fonctionnement, ses activités, la documentation disponible ainsi que les offres et les procédures de recrutement. Il offre notamment une information en temps réel sur les événements concernant l'Otan. Il est tenu à jour avec régularité. Des

---

<sup>4</sup> A des engagements ne dépassant pas le volume d'un Corps d'Armée (60 000 hommes) avec un préavis de 2 mois pendant une durée maximum de 12 mois (sans relève) de 400 avions de combat et de transport de différents types et de 200 bâtiments navals.

<sup>5</sup> Manuel de l'Otan, page 87

relations de coordination étroites sont mises en place entre les responsables de communication des différents organismes et comités de la structure (y compris les Etats-Majors de la structure opérationnelle). Les fonctions Info-ops et psy-ops<sup>6</sup> sont toujours intégrées dans les plans d'opérations et dotées de personnels et de moyens importants.

Cette politique de communication de l'Alliance vient en appui de celle des nations alliées sachant que: « *l'explication des décisions prises par les pays dans le domaine de la défense et de la sécurité, ainsi que du rôle de chaque Etat-membre au sein de l'Alliance, relève des différentes autorités nationales* »<sup>7</sup>.

Les activités de communication vers le secteur civil et les opinions publiques sont organisées par l'Otan en 3 domaines : presse et médias, relations extérieures et diffusion d'informations électroniques ou imprimées. Un conseiller militaire en communication joue le rôle de porte-parole du Président du Comité Militaire. Il est en relation avec les porte-paroles de la chaîne de commandement militaire des différents niveaux.

### 1.2.2 *Mais une communication (de l'Otan) peu axée sur « la défense européenne »*

Cette observation est révélatrice d'une relation ambiguë entre l'UE et l'Otan dans le domaine de la défense. Très liés jusqu'à l'échec du projet de Communauté Européenne de Défense (CED) en 1954, les développements de l'Alliance Atlantique et de la défense européenne n'ont pas donné lieu à une communication unifiée depuis cette date. Au contraire, la notion de communauté de défense euro-atlantique (ou transatlantique) a progressivement éclipsé celle de défense européenne abandonnée à l'UEO dont le rôle est resté plutôt symbolique et marginal jusqu'à la fin de la guerre froide.

Ce n'est qu'à partir de 1992 et du traité de Maastricht qu'apparaissent les expressions de Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et de Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) devenue Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) après le traité de Lisbonne (2008). Jusqu'à la fin des années 90, est d'ailleurs privilégiée l'idée de création d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) au sein de l'Otan, en parallèle de l'UEO dont les compétences sont limitées aux opérations de gestion de crise (définies lors du sommet de Petersberg en 1992). L'échec de l'IESD est cependant consommé après le constat d'incapacité des Européens d'agir ensemble dans les crises de décomposition de l'ancienne Yougoslavie jusqu'à l'engagement américain et les accords de Dayton 1995, et après la tentative avortée de la France de réintégrer la structure militaire intégrée de l'Otan (1997). C'est après l'accord franco-britannique de St Malo (1998) et le traité de Nice que l'UE se substituant à l'UEO, se dote des premiers instruments de mise en œuvre d'une PESD autonome.

En fait, le vocable de « défense européenne » n'apparaît quasiment jamais dans les documents officiels de l'Otan, où lui est préféré celui de « défense de l'Alliance ». Dans les déclarations publiées à l'issue des sommets de chefs d'Etats, la seule référence à l'Europe se trouve dans le paragraphe (court et unique) consacré à la relation entre l'Otan et l'UE considérée comme un « partenaire stratégique ». Les principes de base de la relation entre l'UE et l'OTAN fixés lors du sommet de Washington (1999) reflètent les réticences d'alors, notamment américaines à l'égard d'un projet considéré comme concurrent de l'Otan :

- *l'OTAN et l'Union européenne établissent une relation de "consultation, de coopération et de transparence effective" ;*
- *les Etats européens prennent les mesures nécessaires pour renforcer leurs capacités de défense pour de nouvelles missions "en évitant les doubles emplois inutiles" ;*

---

<sup>6</sup> Assurées par des experts au sein des QG de théâtre en charge de concevoir et d'organiser une politique d'information permettant d'obtenir l'adhésion des opinions publiques locales aux opérations de l'Otan et à leurs buts

<sup>7</sup> Manuel de l'Otan page 375

- les alliés européens non membres de l'Union européenne pourront être associés à des opérations de réponse aux crises, dirigées par l'Union européenne ;
- le rôle accru de l'Union en matière de défense se conformera aux décisions du sommet de Berlin de 1996, dans le cadre du concept de capacités militaires européennes "séparables mais non séparées" de l'OTAN.

Avec le temps, et surtout après le retour de la France dans les structures de commandement militaires de l'Otan en 2008, la relation UE/Otan semble apaisée, mais sans que soient vraiment définies les bases sur lesquelles la complémentarité des deux organisations devrait être organisée. Le besoin de renforcement de leur partenariat stratégique y est régulièrement évoqué, preuve que la problématique de la relation entre défense européenne et défense transatlantique n'est toujours pas résolue.

Ainsi, la déclaration sur la sécurité de l'Alliance agréée lors du sommet de Strasbourg-Kehl en Avril 2009 lançant les bases du nouveau concept stratégique de l'Alliance mentionne : « *l'Otan reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante, et se félicite des efforts que l'Union européenne déploie pour renforcer ses capacités et son aptitude à relever les défis de sécurité communs.... Nous sommes déterminés à faire en sorte que la relation Otan-UE soit un partenariat stratégique et effectif, selon les décisions prises par l'Otan et par l'UE. Nos efforts doivent se renforcer mutuellement et se compléter.* »

Mais dans la déclaration de synthèse du même sommet on signale que : « *... afin de réussir dans ces entreprises de coopérations et dans celles qui suivront, il faudra un engagement mutuel accru pour garantir des méthodes de collaboration efficaces..* »

Le besoin de renforcer le partenariat stratégique entre les deux organisations est rappelé régulièrement dans les déclarations des sommets suivants (Lisbonne 2010 et Chicago 2012), signe que la relation UE/Otan n'a toujours pas trouvé son point d'équilibre. L'ambiguïté de cette relation contribue à entretenir le flou sur la part réelle que les Européens prennent à leur défense, rendant la communication sur la défense européenne elle-même peu lisible.

### 1.2.3 Des résultats mitigés

Pourtant, malgré une organisation efficace et des moyens performants, force est de constater que l'Otan peine à atteindre les opinions publiques des pays membres de l'organisation et à influencer leur jugement. En fait l'Otan demeure une organisation peu connue du grand public. Si tout le monde ou presque en connaît l'existence, son fonctionnement et ses structures sont ignorés de la plupart des gens interrogés. Les seules informations connues du public sont ses engagements opérationnels : Bosnie, Kosovo, Afghanistan et le fait que c'est une organisation dominée par les Etats-Unis. La récente opération « *Unified Protector* » en Libye semble avoir redoré le blason de l'Alliance plutôt altéré par les opérations en Afghanistan auprès des opinions publiques occidentales.<sup>8</sup>

## 1.3 L'information provenant de l'UE

### 1.3.1 La problématique

La communication provenant des institutions de l'UE sur sa PESC/PSDC ne peut que refléter ses insuffisances : limites de compétences imposées par les traités, ambition capacitaire plafonnée par l'objectif d'Helsinki et lacunes capacitaires de ses Etats-membres ; elle n'est pas stratégique, elle est fragmentée et contrainte par l'existence de l'Otan.

---

<sup>8</sup> Sondage UE/OTAN DICOD 2012 : 71% des sondés estiment que le commandement de l'Otan a contribué à la réussite de l'opération en Libye

Même si la conduite de la PESC/PSDC peut s'appuyer depuis 2003 sur un document produit par le SG/HR de l'époque (Javier Solana) intitulé « Stratégie de Sécurité Européenne » mis à jour en 2008, ce document ne comporte pas de référence à des intérêts communs européens identifiés ni à des zones d'action prioritaires. Il ne fixe pas d'objectifs stratégiques concrets. La communication de l'UE manque donc de références stratégiques concrètes pour se définir une stratégie de communication elle-même concrète.

Provenant de structures diverses et cloisonnées, la communication institutionnelle de l'UE s'effectue jusqu'ici de façon fragmentée. Depuis le traité de Lisbonne, les thèmes relatifs à la politique de défense et de sécurité relèvent en premier lieu de la compétence du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-Président de la Commission (HRAEPS/VP) et de son SEAE<sup>9</sup>, mais font également partie des attributions du Président du Conseil européen<sup>10</sup>. En outre, sans être directement impliquée dans les questions de politique étrangère et de défense, la Commission est compétente dans de nombreux domaines qui interagissent avec la Sécurité et la Défense: Stratégie de sécurité intérieure<sup>11</sup>, politique de voisinage, surveillance maritime, instrument de stabilité etc....<sup>12</sup> De cette fragmentation des responsabilités résulte naturellement une communication qui l'est aussi, d'autant que la mise sur pied de la lourde structure du SEAE n'a pas encore trouvé son point d'équilibre.

La communication de l'UE en matière de défense souffre également de la relation ambiguë entre l'UE et l'Otan. L'exclusivité réservée à l'Otan dans les traités, s'agissant de la défense collective, met « de fait » la PSDC en position de subsidiarité par rapport à l'Otan, la limitant à des opérations de gestion de crise de faible ambition hors du territoire de l'UE<sup>13</sup>. Ainsi, la politique de sécurité et de défense de l'UE ne concerne-t-elle que des actions extérieures, bien moins motivantes pour les opinions publiques et donc peu mobilisatrices. Cette situation est d'autant plus dommageable dans un contexte sécuritaire qui se caractérise par une imbrication de plus en plus grande entre sécurité et défense. Des opérations modestes et plutôt marginales par rapport aux intérêts vitaux des Etats ne justifient guère une communication puissante, d'autant que certains de ces Etats craignent encore d'indisposer les Etats-Unis en rendant très visible leur implication dans les opérations et missions de l'UE.

### 1.3.2 Organisation de la communication institutionnelle de l'UE en matière de défense et de sécurité

Il n'existe pas de stratégie globale de communication de l'UE (aucune référence dans les traités) ni pour ses Politiques extérieures, ni pour et la PESC/PSDC.

Dans la plupart des cas, la communication est conçue selon une approche fonctionnelle par les différentes entités dans leur domaine de compétences : le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) incluant l'Etat-major Militaire de l'UE (EMUE), le Secrétariat du Conseil, la Commission européenne, l'Agence Européenne de Défense (AED), et le Parlement Européen.

---

<sup>9</sup> Service Européen pour l'Action Extérieure

<sup>10</sup> Art. 15 du traité sur l'Union Européenne : « Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ».

<sup>11</sup> Cette stratégie, qui a vocation à compléter la stratégie européenne de sécurité, qui traite de la dimension extérieure de la sécurité de l'Europe, a été approuvée par le Conseil européen en mars 2010.

<sup>12</sup> Voir l'article sur « Identification des domaines d'interaction possible entre les compétences de la Commission européenne et les questions touchant à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE? » par Laura MESTRE dans « l'Europe de la défense post-Lisbonne : illusion ou défi ? » IRSEM 2012

<sup>13</sup> Opérations conjointes de désarmement; missions humanitaires et d'évacuation; missions de conseil et d'assistance en matière militaire; missions de prévention des conflits et de maintien de la paix; missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

### 1.3.2.1 *Le Service européen pour l'action extérieure*

Déclaré opérationnel depuis fin 2009, ce service placé sous l'autorité du HRAEPS et Vice-président de la Commission, constitue la principale innovation du traité de Lisbonne visant à faire travailler ensemble les diplomates et experts du Secrétariat du Conseil, de la Commission et des Etats membres.

Récemment installé dans ses nouveaux locaux du rondpoint Schumann, il possède une structure lourde (environ 3500 personnes à Bruxelles) à laquelle sont rattachées les quelques 130 délégations (Ambassades) de l'UE dans le monde et dispose d'une cellule de communication (Stratcom) à l'effectif modeste : 1 responsable, porte-parole de la Haute Représentante (HR) assisté de 3 porte-paroles adjoints, de 3 attachés de presse et d'une dizaine de collaborateurs experts techniques notamment responsables du fonctionnement du site internet du SEAE.<sup>14</sup> On peut cependant s'étonner que parmi ces personnes, très peu d'entre elles soient de véritables experts de la communication, que cette cellule ne compte aucun militaire, et que les anciens communicants provenant du secrétariat du Conseil affectés au SEAE aient été affectés dans d'autres domaines.

Un document fixant la stratégie de communication du SEAE est en phase finale d'approbation au sein du service. Jusque-là, la seule référence était une directive pour l'information et les activités de communication, datant de ...2002 et seulement « notée » par le COPS.<sup>15</sup>

Compte tenu des activités nombreuses et variées menées par le SEAE, la communication conduite par sa petite cellule de communication est plutôt réactive et se concentre essentiellement sur la communication de la Haute Représentante (Mme Ashton). Le chef de la cellule est d'ailleurs aussi son porte-parole. La communication qui privilégie naturellement plutôt la PESC que la PSDC, est construite autour des principaux événements que sont les rencontres de la Haute Représentante, la désignation de représentants spéciaux et les lancements de missions et opérations civiles et militaires. Pour chaque événement, des directives de communication sont diffusées aux différents départements du SEAE et aux délégations concernées sous forme de « master messages » construits en liaison avec les personnels en charge des dossiers du SEAE et de la Commission.

En ce qui concerne la coordination avec les Etats membres, selon le SEAE, celle-ci est assez étroite sur les opérations et missions, plus lâche sur les autres événements. Seules les structures de commandement des opérations Atalanta et EULEX Kosovo sont dotées d'une petite cellule de communication (1 ou 2 personnes). Un arrangement sur la coordination de la communication de crise a été élaboré par le SEAE (document non public) et un réseau de communicants habilités des institutions et des Etats membres est en cours de création.

La relation du SEAE avec les medias est, de l'aveu de ces derniers, assez peu proactive. Les journalistes auprès des institutions regrettent une communication « a minima » et très « langue de bois » du service et avouent s'informer sur ce que fait le SEAE par d'autres voies. Certains ironisent sur une « stratégie de non-communication ». Un point de presse quotidien est organisé par la Commission (DG COM) auquel s'intègre le SEAE (en fonction de l'actualité). Des points de presse spéciaux ont lieu avant les Conseils, auxquels prennent souvent part les principaux collaborateurs de la Haute Représentante et notamment le secrétaire général exécutif. Mais aucun voyage de presse sur des théâtres d'opération (ou de mission) de l'UE n'a encore été organisé par le SEAE.

---

<sup>14</sup> Ces effectifs sont à rapprocher des quelques 250 personnes qui peuplent la division « public Diplomacy » du secrétariat International de l'Otan

<sup>15</sup> Comité Politique et de Sécurité

S'agissant des moyens, le budget communication du SEAE est intégré dans celui du « *Foreign policy Instrument* » de la Commission<sup>16</sup>. Doté de 12,3 millions d'euros en 2012 (contre 15 en 2011) ce budget est essentiellement consommé par les dotations aux 130 délégations pour leur communication locale (5,5 millions) et la diffusion d'Euronews en Farci (environ 4 millions) à destination de l'Afghanistan, de la diaspora afghane et de l'Iran.

Le SEAE appuie sa communication grand public sur internet :

- en utilisant le site [www.europa.eu](http://www.europa.eu) pour y mettre des informations sur les structures de la PESC/PSDC, sur les opérations en cours et sur les principaux événements ; site Consilium/SEAE incluant une lettre mensuelle récapitulant les principaux événements du mois ;
- en utilisant les réseaux sociaux, *facebook* et *tweeter* (20 000 contacts et 12000 habitués) ;
- en publiant une lettre PSDC version papier deux fois par an et une version électronique au rythme de deux par mois qui reprend les principales informations concernant la PSDC. Avant le traité de Lisbonne, cette publication était une « revue de prestige » publiée par l'équipe de communication du secrétariat du Conseil, qui comportait des articles de fond sur l'organisation, les structures et le développement de la PESC et des reportages sur les théâtres d'opération de l'UE. Malheureusement, cette publication a été interrompue pendant 2 ans (2010-2012) car la compétence détenue jusque-là par le secrétariat du Conseil avait été transférée au SEAE avant qu'il ne dispose de la ressource pour assurer ce service. Cette publication est en voie d'être reprise.

Vus ses faibles effectifs, la cellule de communication du SEAE ne dispose ni du budget, ni de l'effectif, ni des compétences nécessaires pour armer un bureau en charge d'évaluer l'efficacité de son action. Seule la Commission est en mesure de financer ce type d'enquête (DEVCO) pour ses propres besoins.

Au bilan, la cellule de communication du SEAE avec une ambition et des moyens limités ne semble pas en mesure, au stade actuel, d'assurer le « leadership » pourtant nécessaire, dans la tâche de coordonner l'information à destination des citoyens de l'UE sur les réalisations de la PSDC, ses perspectives et ses enjeux ainsi que sur le fonctionnement des institutions responsables. La stratégie de communication en cours de définition devra impérativement s'attacher à cet aspect essentiel et fixer les priorités.

Seule structure militaire intégrée permanente de l'UE, l'EMUE qui appartient au SEAE, mais dont les effectifs n'atteignent pas 200 pratique essentiellement une communication d'image sur son action et les opérations militaires de la PSDC. Il compte un officier de communication (qui actuellement n'est pas un expert en communication). Son principal medium est le magazine « *Impetus* » qui est publié sur support papier chaque semestre et se concentre sur le rôle et l'action des militaires intégrés dans les structures de l'UE, les concepts et les missions en cours. Il est diffusé vers les ministères de la défense des Etats-membres ainsi qu'aux organisations internationales de sécurité et aux cellules concernées par la défense dans les institutions bruxelloises.

### 1.3.2.2 Le Secrétariat du Conseil

Le Secrétariat du Conseil dispose d'une petite cellule en charge de la communication du Président du Conseil Européen. Son action se concentre naturellement sur la préparation et les conclusions des sommets européens, dont les ordres du jour ont peu concerné la défense et la sécurité et ne l'ont pas fait depuis 2008. Le premier à s'y consacrer vraiment aura lieu en décembre 2013 ; les orientations pour sa préparation figurent dans le relevé de conclusion du Conseil Européen de décembre 2012.

---

<sup>16</sup> Le SEAE n'a pas d'autonomie budgétaire et dépend de la Commission. La communication de la Commission est développée plus loin.

Les traités<sup>17</sup> laissent cependant planer une ambiguïté sur la répartition des rôles en reconnaissant au Président du conseil européen une compétence dans la PESC : « *Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité* ».

Jusqu'ici, la cellule de communication du secrétariat du Conseil n'a pas communiqué sur ces sujets, laissant l'initiative à l'équipe de la Haute représentante, mais rien n'empêche qu'il en soit autrement dans le futur, lorsque les thèmes touchant à la sécurité et à la défense viendront en débat au niveau du Conseil européen.

### 1.3.2.3 La Commission européenne

Institution politiquement indépendante des gouvernements nationaux pour son fonctionnement et placée sous le contrôle du Parlement Européen, la Commission européenne remplit quatre fonctions essentielles:

- elle soumet des propositions de législation au Parlement et au Conseil;
- elle gère et exécute les politiques et le budget de l'Union européenne;
- elle applique le droit de l'Union européenne (de concert avec la Cour de justice);
- elle représente l'Union européenne sur la scène internationale, par exemple en négociant des accords entre l'Union européenne et d'autres pays.

Sa mission consiste à représenter et défendre les intérêts de l'Union européenne dans son quotidien de l'Union européenne: elle applique les politiques, administre les ensemble.

Organisée en 36 Divisions ou agences et dirigée par 27 Commissaires (un par Etat membre), la Commission dispose d'une Direction Générale chargée de la communication (DG COM) en charge d'informer:

- les medias et les citoyens sur les activités de la Commission ;
- le grand public sur les objectifs et les buts des politiques et des actions de la Commission ;
- la Commission de l'évolution des opinions publiques des Etats-membres.

La DG COM dispose d'un budget important d'environ 262 millions d'euros en 2012 (en réduction de 4,11% par rapport à 2011) représentant 0,18% du budget de la Commission. Ce budget se répartit en un budget « activités » de 143 millions d'euros et un budget administratif d'environ 120 millions d'euros. Rapporté aux 500 millions d'habitants à informer dans 23 langues, ce budget représente une dépense de 0,22 euros par habitant.

Le budget "communication" se divise en cinq domaines :

- la communication avec les medias (34%) qui inclut Euronews, le réseau radio Européen, les journaux (PressEurop), Europe par satellite...
- la communication locale par les représentations dans les Etats-membres (24%) ;
- les outils de communication et d'évaluation (16% - Eurobaromètres, site web Europa, publications en ligne ou sur support papier...);
- visites à la Commission (3%) ;
- éveil de la citoyenneté européenne (23%).

La DG COM emploie environ 1000 personnes dont la majorité (520) est déployée dans les représentations dans les 27 Etats membres.

En fait, la communication de la Commission a évolué dans le temps. Un responsable du Comité des Régions de l'Union européenne signale que : « *dans les années 60 à 80, l'approche était très technique, consistant*

---

<sup>17</sup> Art.15 du TUE

*en une information politique et diplomatique dispensée par des juristes et des diplomates à l'intention pratiquement exclusive d'une élite ou d'initiés ; dans les années 90 à 2000, l'évolution a été lente mais des supports grand public sont apparus et la communication a pris une nouvelle dimension ; aujourd'hui, il y a une participation collective, un dialogue avec les citoyens, mais qui ne fonctionne pas car il est toujours dirigé dans le même sens, de Bruxelles vers les citoyens. »*

Le 1er février 2006, la vice-présidente de la Commission, Mme Margot Wallström, a présenté son Livre Blanc relatif à la nouvelle politique de communication de l'UE. Ce livre était la deuxième phase d'une nouvelle approche de l'UE pour résoudre le problème du manque de confiance croissant des citoyens envers les projets communautaires. Le Livre Blanc venait au cours de l'été 2005, compléter la réponse à la crise institutionnelle consécutive aux "nons" français et néerlandais à la Constitution européenne.

L'adoption du Livre blanc sur une politique de communication européenne, le 1er février 2006, visait à donner à l'UE une stratégie générale de communication au sein de laquelle travailler.

Le document établit cinq zones d'action en partenariat avec d'autres institutions, les gouvernements et la société civile.

Pour donner un ancrage à ce droit à l'information dans l'UE et dans les institutions nationales, il propose de développer une Charte européenne ou un Code de conduite sur la communication. Un site Internet dédié sur Europa recueille les réactions des citoyens.

Pour « donner le pouvoir » aux citoyens, il propose de fournir des outils et instruments afin d'améliorer l'éducation civique (i.e. un réseau d'enseignants connecté numériquement aux bibliothèques européennes), de connecter les gens les uns aux autres (i.e. des lieux de rencontres virtuels et physiques) et de renforcer la relation entre les citoyens et les institutions (i.e. des standards minimum de consultation).

Le Livre blanc recommande que l'UE collabore davantage avec les médias et se concentre sur les technologies telles que l'Internet, mais sans définir comment exactement.

L'idée d'une agence de presse spéciale européenne (qui figurait dans les versions précédentes du Livre blanc) a disparu de la version finale, mais on évoque toujours l'amélioration de « Europe by Satellite » et l'idée de sonder la pertinence d'avoir un service interinstitutionnel opérant sur la base de standards professionnels.

Afin de mieux comprendre l'opinion publique européenne, un réseau d'experts nationaux spécialisé en recherche sur l'opinion publique et un Observatoire indépendant pour l'opinion publique européenne sont deux des idées mentionnées.

Le Livre blanc souligne le besoin de collaborer en communiquant sur l'Europe par le biais de partenariats entre les institutions de l'UE, des Etats membres, des niveaux régionaux et locaux, des partis politiques et des organisations issues de la société civile.

Pour communiquer, la Commission dispose de sérieux atouts: un grand nombre de communicants (environ 1.000); la mobilité des fonctionnaires qui leur permet d'échanger leur expertise ; le profil même des fonctionnaires qui leur permet d'être très à l'aise pour travailler dans plusieurs institutions ; la bureaucratie formalisée qui les forme à la rigueur. Mais elle a également des faiblesses : la mentalité de "silo" ; le manque de reconnaissance (84 % des fonctionnaires disent qu'ils ne se sentent pas reconnus), le manque de stratégie commune s'agissant du recrutement et des carrières, l'externalisation de la communication, le manque de visibilité des résultats à court terme, la faiblesse de l'innovation, le manque d'une mémoire commune.

Des opportunités existent pour rendre la communication de la Commission plus performante: en fixant des priorités interinstitutionnelles, en créant des réseaux formels et informels; en améliorant la

professionnalisation de la communication publique; en exploitant la crise de l'UE et le volontarisme des communicants sur des projets "bottom-up". Des obstacles sont cependant à surmonter : les économies budgétaires et de personnel, l'opinion publique désabusée, l'évolution intergouvernementale de l'UE et la politisation de la communication.

Au bilan, certains experts se disent cependant optimistes et pensent qu'on peut atteindre une identité commune dans l'UE.

La communication de la Commission demeure cependant fragmentée dans la mesure où il est difficile de faire coopérer ses nombreuses et très cloisonnées Directions Générales (DG) et où chaque Commissaire organise sa propre communication.

Maud Labat de la Représentation de la Commission à Paris décrivait la situation à ce sujet lors d'un Colloque organisé à Paris le 19/11/2012 :

*« La communication de la Commission est éclatée car elle est organisée en Directions générales avec à leur tête un Commissaire qui travaille sur ses propres thèmes. La centralisation de la communication est minimale : un site Web, un service de porte-paroles et une direction générale de la Communication qui ne s'occupe que des grandes campagnes (9 mai, Années européennes, élections...). Enfin, le multilinguisme n'arrange rien. Dans les faits, les personnels de la Commission habilités à communiquer sont les commissaires et les porte-paroles, les autres fonctionnaires ayant un devoir de réserve. La Commission européenne lance également des concours spécifiques pour recruter des personnels avec un cursus de communication ou ayant déjà une expérience dans le monde de la communication, mais cela reste très ponctuel et faible »*

Les domaines d'interaction entre les compétences de la Commission et la Défense sont nombreux en particulier à travers la politique de voisinage, la stratégie de sécurité intérieure, la surveillance maritime, l'aide au développement, la recherche, l'industrie, l'instrument de stabilité etc....

Actuellement le domaine d'interaction le plus visible est celui de la « *Task Force Defense* » créée par les commissaires Barnier et Tajani en 2011 et dont le but est de développer le marché interne « défense » européen. Cette *Task Force* travaille en coopération avec le SEAE et l'AED et devrait communiquer sur ses conclusions et propositions en avril 2013.

Selon un haut responsable de la Commission, dans les limites imposées par les institutions, la Commission est sans doute l'organisme qui communique le plus sur la défense, le SEAE étant focalisé sur les aspects « gestion de crises externes » et peu axé sur la communication.

Dans le respect des institutions, la communication de la Commission ne peut porter directement sur la défense (les publications de la *Task Force Defense* seront une première à cet égard). Mais ces questions sont abordées de façon indirecte dans les nombreuses publications des divisions concernées (Recherche, Entreprise, Aidco....)

### **1.3.2.4 L'Agence européenne de défense**

De création récente (opérationnelle à partir de 2005), l'Agence Européenne de défense (AED) a pour vocation de rationaliser au niveau européen la planification de défense des Etats-membres de l'UE et d'aider à la constitution d'une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE). Critiquée pour la faiblesse de sa communication dans les premières années de son fonctionnement, l'Agence a fait de gros efforts, notamment depuis un an, qui en font aujourd'hui l'un des organismes de l'UE les plus actifs dans la communication.

Une stratégie de communication en relation avec ses objectifs a été développée. L'AED a identifié ses cibles principales qui sont les personnes influentes dans son domaine d'action (*Stakeholder*) : cabinets des ministres de la défense, états-majors de défense, *think tanks*, institutions bruxelloises y compris les agences (ESA, EASA, Eurocontrol...). Les citoyens des pays membres sont (sans doute à juste titre) considérés comme des cibles secondaires pour l'AED.

Le contenu de la communication de l'Agence se concentre sur les enjeux de l'autonomie technologique et la coopération industrielle de défense en Europe ; elle ouvre les débats sur les questions clés (redondances des planifications de défense) et propose des solutions (code de conduite, flexibilité des formats de coopération...)

Quant aux vecteurs de communication, l'AED privilégie internet où elle anime le site [eda.europa.eu](http://eda.europa.eu). Elle est également présente sur *twitter*, *you.tube*, *linked in*, *flicker* (photos). Une lettre électronique est diffusée à 10 000 contacts. Un magazine bimensuel sur papier est également diffusé à 10 000 exemplaires. Une plaquette de présentation de l'AED et un rapport annuel de situation font l'objet d'une diffusion « papier ».

Une conférence annuelle à forte visibilité est organisée chaque printemps, avec participation des hauts responsables de Bruxelles et des capitales. Des conférences de presse sont organisées à intervalle régulier et notamment avant les réunions du comité directeur de l'Agence.

Un effort particulier est fait par l'AED pour coordonner sa communication avec les autres organismes bruxellois travaillant en relation avec ses domaines d'intérêt.

Il est à noter toutefois que l'AED ne reçoit pas de directive de communication de la Haute représentante. L'AED regrette une certaine passivité et un manque de créativité dans le domaine de la communication à Bruxelles, mais aussi dans les Etats-membres : il n'y a pas de page européenne sur les sites internet spécialisés des Etats-membres, malgré la diffusion régulière d'informations sur l'AED ; l'AED est en attente de plus de communication sur le besoin opérationnel de l'UE qui lui donne sa légitimité et de plus de pédagogie sur la raison d'être de l'Europe de la défense. Bien qu'ayant des échanges réguliers de coordination avec l'Otan sur les programmes, la communication de l'AED n'est pas coordonnée avec celle de l'Otan.

Enfin, l'AED ne dispose pas encore d'un bureau d'évaluation de sa communication et n'est donc pas en mesure d'en apprécier scientifiquement les effets.

### 1.3.2.5 Le Parlement Européen

Vice-président du Parlement européen (PE), M. Vidal-Quadras, déclarait en 2008: *"Il faut informer plus, communiquer mieux si nous voulons que les citoyens européens s'intéressent davantage à l'Union européenne, qu'ils sachent ce qu'elle accomplit pour leur vie quotidienne"*.

Cette déclaration est révélatrice des difficultés de la relation du PE avec ses électeurs. Le PE est un lieu de débat intéressant, mais qui manque de légitimité eu égard au mode de désignation des parlementaires à la proportionnelle par les partis nationaux. Selon un parlementaire membre de la sous-commission défense du PE : *« il serait préférable que cette désignation se fasse par région pour que chaque parlementaire européen soit un représentant véritable de sa région »*.

Les parlementaires européens sont conscients de l'importance de leur communication avec les citoyens, mais celle-ci est malaisée compte tenu du manque de visibilité de l'action du PE et de la primauté du rôle des parlements nationaux en matière législative. Cette difficulté est encore plus frappante dans le domaine

de la sécurité et de la défense, qui sont des domaines de faibles compétences du PE. La défense n'est traitée qu'au niveau d'une sous-commission dépendant de la commission « Affaires étrangères ». Par culture et héritage historique (la paix en Europe), le PE est aussi plutôt pacifiste avec des courants (Les Verts) fédératifs et antimilitaristes et des sensibilités différentes entre les « nouveaux Européens » d'Europe centrale et orientale et les autres.

La communication du PE se fait surtout par l'intermédiaire du site [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) très convivial et facile à utiliser. Un accès est assuré vers les sessions parlementaires, leur agenda et leur contenu y compris pour les sessions en direct. On peut regretter toutefois le faible nombre de débats sur les thèmes sécurité/défense, mais qui est la conséquence des contraintes énoncées plus haut. Une page est consacrée aux agendas, ordres du jour et activités de la sous-commission défense. Son Président, Arnaud Danjean, y exprime sa vision du rôle du PE dans ce domaine : « *Pour moi, le rôle de la sous-commission "sécurité et défense" est précisément d'examiner les développements de la PSDC sur le plan institutionnel, capacitaire et opérationnel et de s'assurer que les questions de sécurité et de défense ne demeurent pas confinées à des débats d'experts, mais qu'elles répondent aussi aux préoccupations exprimées par les citoyens européens.* »

Au bilan, la communication de l'UE sur sa PESC/PSDC n'est pas stratégique ; elle est éclatée et peu cohérente et s'appuie sur des moyens globalement modestes qui ne permettent pas de toucher un large public. Elle souffre de l'ambiguïté quant aux compétences de l'UE et de ses différentes institutions dans ce domaine. Il convient d'analyser dans quelle mesure cette communication est relayée par celle des Etats membres.

### 1.4 L'information de défense pratiquée par les Etats-membres de l'UE

#### 1.4.1 L'organisation essentiellement nationale de la communication de défense : le cas de la France

La défense et la sécurité restant fondamentalement des responsabilités nationales, il est logique que la communication qui s'y rapporte et notamment celle provenant des Etats soit également à finalité nationale. En France, l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation de la Défense nationale stipule que : « *la défense (nationale) a pour but : d'assurer en tout temps en tout lieu et en toute circonstance et contre toutes formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux.* »

En France, la communication relative à la défense, est centralisée. Elle est placée sous la responsabilité du Ministre de la défense et pilotée par la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD)<sup>18</sup> : « *Le délégué à l'information et à la communication de la défense assure la communication du ministère de la défense. Il exerce en outre les fonctions de porte-parole du ministère de la défense ... Le délégué a pour mission de proposer et de conduire la politique générale d'information et de communication du ministère de la défense, des armées, directions et services* ».

Parmi ses objectifs figurent notamment : le maintien du lien armées-nation, la définition et la conduite de la communication de crise du ministère ainsi que la représentation du ministère auprès des médias nationaux et internationaux. En fait, les vrais enjeux concernent : la compréhension du contexte de sécurité, des risques et des menaces, la préparation morale des citoyens aux exigences de leur sécurité (esprit de défense), la compréhension des efforts de défense réclamés au pays, la justification des opérations engagées, et au-delà le recrutement des personnels nécessaires aux forces armées.

---

<sup>18</sup> Régie par le décret N° 98-641 portant création de la délégation à l'information et à la communication de la défense du 27 juillet 1998 consolidé par le décret n° 2011-1060 du 6 septembre 2011

La communication de défense est également coordonnée. Le DICOD est responsable de la coordination de la communication des grands subordonnés du Ministre de la défense : CEMA, DGA, SIRPA(s) d'Armées, Service de santé et ECPA/D. Un comité directeur réunissant les représentants de ces autorités a lieu une fois par semaine.

Lorsque l'emploi opérationnel des forces est envisagé ou décidé, l'information relative à cet emploi est centralisée et conduite, selon les directives du ministre de la défense, par le DICOD. Le chef d'état-major des armées conçoit et conduit pour sa part, la communication de l'ensemble de la chaîne opérationnelle et donne des instructions au délégué à l'information et à la communication de défense, à ce sujet.

L'arrêté du 28 mai 2001 précise les missions de la DICOD organisée en quatre départements : stratégie, médias, création et administration. Il mentionne entre autres que : « *la Délégation propose et met en œuvre les actions menées avec les services de communication des ministères étrangers de la défense et coordonne, en liaison avec les autres organismes d'information et de communication du ministère, les actions menées avec les services de communication des armées étrangères* »

La DICOD organise la communication de défense à partir d'une directive ministérielle annuelle qui en fixe les objectifs, les modes d'action, les cibles et les moyens. Un schéma pluriannuel est à l'étude. La communication est organisée selon 3 axes : un axe « soutien aux opérations » (auprès de l'opinion publique), un axe « compréhension des institutions », outil de défense et finalités, et un axe « sociétal », lien armée-nation.

Un baromètre annuel évaluant la perception de la défense et des armées par la population, couplé à un baromètre interne au ministère de la défense permet de suivre l'évolution de l'adhésion de nos concitoyens à la politique de défense et aux actions du ministère.

#### *1.4.2 La communication nationale sur la défense européenne (prise en compte de l'information de et sur la défense européenne)*

Il est à noter qu'aucune référence à la défense européenne, à l'Otan ou à l'UE n'apparaît ni dans le décret ni dans l'arrêté portant organisation de la communication de défense en France.

Le besoin de coordination avec ces deux organisations n'est pas évoqué en dehors du paragraphe prévoyant la représentation du ministère de la défense auprès de services de communication étrangers ou multinationaux.<sup>19</sup>

La directive de communication annuelle ou plan stratégique de communication de la DICOD pour 2012 dans sa partie principale, se concentre sur les enjeux nationaux : compréhension de l'action des armées au profit de la nation et des citoyens, des réformes en cours sur fond de restrictions budgétaires.

Au niveau international, la part belle est faite à l'Otan avec le besoin de communiquer en accompagnement des décisions prises lors du sommet de Chicago, notamment sur la transition en Afghanistan. Ce n'est que dans les tableaux annexes qu'est évoqué le risque de pénaliser l'Europe de la Défense par un excès de communication sur l'Otan et faite la recommandation de valoriser les opérations de l'UE.

Ainsi faut-il : « *expliquer et valoriser l'action de la France en faveur de la paix et de la stabilité dans le cadre de la légitimité du droit international, accordant une large place aux rôles complémentaires de l'Otan et des initiatives européennes en matière de défense* » La finalité nationale de la communication sur les opérations multinationales est clairement affirmée: il s'agit de « *valoriser les moyens humains et matériels*

---

<sup>19</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'Arrêté du 27 juillet 1998

*(français) employés dans un cadre international et interministériel pour défendre les intérêts français et garantir la sécurité du territoire national.... ».*

Sur le plan pratique, une coordination régulière est assurée par la DICOD avec le très organisé et richement doté service de communication (*public Diplomacy*) de l'Otan. Elle se fait principalement par l'intermédiaire de la Représentation française et plus particulièrement de son Représentant Militaire autour des opérations conduites par l'Alliance (Afghanistan, Libye...). Cette coordination est toujours proportionnelle au degré d'intérêt national des Etats pour les sujets d'intérêts communs traités par l'organisation. Il s'agit surtout d'éviter des présentations différentes d'un évènement ou d'un incident survenant dans une opération multinationale par les pays engagés, de se mettre d'accord sur le niveau d'information à donner, notamment s'agissant de la répartition des responsabilités et bien sûr de recueillir le soutien de l'opinion publique.

En réalité, les principaux efforts de communication nationaux sur les opérations multinationales ont lieu en cas de pertes humaines, mais cette communication est avant tout nationale, et dirigée vers l'opinion publique française. Chaque pays communique sur ses propres actions et surtout sur ses propres pertes, mais très peu sur celles des autres contingents soulignant par-là, que le regard sur les opérations multinationales reste essentiellement national<sup>20</sup>.

### *1.4.3 L'hétérogénéité des communications nationales et le manque de cohérence entre communications européenne et nationales*

On doit relever aussi que les politiques de communication sont variables selon les Etats en fonction de la conception que ces derniers ont de leur responsabilité dans les opérations multinationales.

A l'époque des bombardements de l'Otan sur le Kosovo et la Serbie en 1999, le Président français voulait connaître à l'avance le plan de frappes aériennes de l'Otan, car il s'estimait responsable de l'action des pilotes nationaux opérant sous les ordres d'un général de l'Otan. Il en allait différemment de la plupart des autres pays contributeurs qui estimaient au contraire qu'en ignorant les plans de frappes à l'avance, leur responsabilité nationale était déchargée au profit de l'Otan. Il est clair que la communication officielle faite sur les bombardements de l'Otan par les Etats-participants était assez différente selon la perception qu'avaient leurs dirigeants, de leurs responsabilités. De même, pendant les premières années du déploiement de la KFOR au Kosovo<sup>21</sup>, les fréquents incidents qui survenaient dans la ville de Mitrovica, secteur placé sous responsabilité française, donnaient lieu à des analyses pas toujours concordantes des medias des différents pays alliés européens quant à la conduite des opérations, malgré la coordination de la KFOR.

Enfin lors de l'opération « *Unified protector* » de l'Otan en Libye en 2011, les divergences des Etats membres sur l'opportunité de cette opération et de ses modalités ainsi que leurs différences d'engagement et de contribution entraînaient des communications institutionnelles nationales assez éloignées les unes des autres. Il est difficile de réaliser une communication multinationale cohérente sur une opération lorsque les Etats participants divergent sur son bien-fondé.

---

<sup>20</sup> La France en tant que nation cadre dans le secteur de Mitrovica a souvent été critiquée par les medias locaux mais aussi des pays alliés, pour sa gestion des affrontements entre les communautés serbe et albanaise alors qu'il s'agissait d'une opération de l'Otan et que le secteur français était de loin le plus conflictuel compte tenu du rapport de forces entre les communautés (témoignage de l'auteur qui était Commandant adjoint de la KFOR en 2002-2003)

<sup>21</sup> Essentiellement de 1999 à 2003, mais la situation n'est toujours pas stabilisée entre les communautés albanaise au sud de la ville et serbe au nord de l'Ibar.

En France, chaque trimestre, une évaluation (nationale) de la perception des opérations extérieures par l'opinion publique est faite, mais sans coordination avec les autres pays alliés, ce qui ne permet pas des comparaisons fiables.

Cette coordination de la communication des pays alliés sur l'Otan est encore moins efficace en dehors des opérations (réforme des structures, projets capacitaires...) où chaque nation communique surtout en fonction de son agenda national (cf. la phase préparatoire du sommet de Lisbonne où la France et l'Allemagne s'opposaient sur le devenir de la dissuasion nucléaire, tandis que la doctrine de l'Otan n'avait pas changé).

La coordination de la communication de défense des Etats membres avec celle de l'UE s'avère encore plus difficile qu'avec l'Otan. Comme nous l'avons vu précédemment, l'UE est une organisation globale dont le rôle joué dans les domaines économique et politique l'emporte nettement sur celui joué dans le domaine de la défense. De l'aveu de personnels servant dans des services de communication de défense de plusieurs pays membres<sup>22</sup>, la coordination avec les communicants de l'UE est minimale et se fait quasi-exclusivement par l'intermédiaire des Représentations nationales (au COPS et au Comité Militaire).

### 1.5 L'information par les acteurs non-étatiques ou non-institutionnels

Les institutions nationales et multinationales ne sont pas les seuls acteurs de la communication sur la défense européenne, qui est aussi le fait d'acteurs non étatiques : medias, *think tanks*, agences.

#### 1.5.1 Intérêt des medias pour la défense européenne

En fait, la communication institutionnelle a vocation à être relayée et complétée par celle des medias. Or l'intérêt des medias pour les questions de défense et de sécurité est naturellement proportionnel à l'importance qu'elles ont pour leur public. A une époque de faible visibilité des menaces contre les Etats, l'intérêt des citoyens se porte davantage sur les questions de sécurité que de défense (comme cela est confirmé dans les Eurobaromètres).

Par ailleurs, la communication médiatique s'effectue essentiellement autour d'évènements qui font l'actualité et vus sous un regard national.

S'agissant de la défense, il s'agit surtout des théâtres de crise (Afghanistan, Libye, Sahel, Syrie, DRC...). A cet égard, les opérations de l'UE à faible visibilité et faibles risques, même si elles ont été nombreuses depuis 2003 n'ont pas donné lieu à une communication nourrie, à la différence de l'Otan lors de ses interventions dans les Balkans, en Afghanistan ou en Libye.

L'absence de l'UE lors de la crise libyenne l'a au contraire sérieusement desservie en termes d'image médiatique.

Les autres thèmes développés concernent la condition des militaires et les aspects économiques de la défense et notamment les coupes budgétaires<sup>23</sup>. Sur fond de divergences des Etats européens sur la plupart des thèmes de politique étrangère<sup>24</sup>, les insuffisances et les lacunes de la PSDC et de l'Europe de la défense sont plus souvent mises en exergue que ses succès. Les sujets touchant à la défense européenne sont rarement traités par les télévisions et les radios, d'autant qu'ils sont absents des campagnes

---

<sup>22</sup> France, Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Italie

<sup>23</sup> Constat déduit de l'analyse des synthèses de presse de la DICOD sur la période Novembre, décembre 2012

<sup>24</sup> Le dernier en date étant la reconnaissance du statut d'observateur à l'ONU pour l'Etat palestinien où la moitié des Etats de l'UE ont voté pour et l'autre moitié s'est abstenue, sans oublier la reconnaissance de l'Etat du Kosovo

électorales (cf. la dernière élection présidentielle en France ou la campagne pré-référendaire sur la constitution européenne en 2005). Les quotidiens français à grand tirage (Le Monde, Le Figaro, libération....) n'ont consacré que quelques articles (une dizaine en tout) aux problématiques de l'Europe de la défense entre septembre et décembre 2012, souvent sous la plume de journalistes spécialisés<sup>25</sup> ou dans la rubrique « libres opinions ». C'est à peine mieux en Allemagne selon les journalistes accrédités à Bruxelles et au Royaume Uni où des commissions parlementaires font des rapports réguliers y compris sur les activités sécurité/défense de l'UE ;(cf rapport de la chambre des Lords vantant la réussite des opérations de l'UE dans la corne de l'Afrique en octobre 2012)

Une attention particulière doit être accordée à « Agence Europe » dont le bulletin bihebdomadaire fait un point régulier de l'actualité sur la PSDC et l'Otan mais dont la diffusion touche essentiellement les experts de Bruxelles et des capitales, ainsi qu'au site internet B2 spécialisé dans les questions touchant à la défense et la sécurité européenne, et spécialement à ce qui est fait par l'Union Européenne (Europe de la défense). Les informations transmises au rythme de 2 ou 3 messages électroniques par jour concernent tant les opérations et missions de la PSDC que des sujets d'actualités institutionnels ou de concepts. Il fournit une information de qualité recueillie aux bonnes sources ainsi que des commentaires orientés vers des institutions plus efficaces et n'hésitant pas à pointer du doigt l'incohérence des Etats membres. Grâce au site B2 (publication uniquement en français) 10 000 lecteurs/jour sont touchés dont 60% sont Français et Belges, le reste se partageant entre Américains, Britanniques, Allemands, Espagnols, mais aussi Turcs et Marocains.

Il s'agit sans conteste du moyen d'information en temps réel le plus opérationnel et performant sur la PESC/PSDC qui relève pourtant d'une initiative privée. L'inscription au site qui était simplement volontaire jusqu'au printemps 2012, vient malheureusement d'être rendue payante ce qui risque de limiter le lectorat à un public averti et intéressé.

### 1.5.2 Rôle et influence des think tanks, agences européennes et centres de réflexion

La Représentation permanente de la France auprès de l'UE a répertorié plus d'une centaine de *think tanks* et centres effectuant des études, organisant des séminaires de réflexion et produisant des rapports sur les divers aspects de la construction européenne, parmi lesquels environ la moitié s'intéresse aux questions de politique étrangère et de sécurité<sup>26</sup>. Il est difficile d'apprécier leur influence réelle sur la création et la diffusion d'idées nouvelles dans ces domaines, mais une opinion largement partagée fait le constat d'une moindre performance des *think tanks* européens par rapport à leurs homologues américains, par manque de moyens, grande fragmentation et dispersion due à la diversité des analyses nationales.

Lors d'une conférence organisée sur ce thème à Paris en mai 2012 par *Euros/Agency* les conclusions faisaient ressortir que :

*« ... la communication autour des idées joue un rôle fondamental et une fois de plus, la comparaison avec les Etats-Unis est sévère : alors que les think tanks américains consacrent 50% de leur budget à la communication, celle-ci ne représente que 5 à 10% du budget de leurs homologues européens... la difficulté pour les think tanks de faire entendre leurs idées trouve également sa source dans les différences de temporalités qui animent la production d'idées et la prise de décision politique : les politiques réfléchissent à court terme alors que les think tanks ont une démarche de long terme. Ainsi, si les think tanks français et*

---

<sup>25</sup> Isabelle Lasserre (Figaro), Nathalie Guibert (Le Monde), JD Merchet (Mariane)....

<sup>26</sup> Liste en annexe (en notant que l'IRSEM seul think tank du ministère de la défense français ne figure pas dans cette liste)

*européens disposent d'atouts majeurs, la diffusion de leurs idées fait face à des blocages qui nécessitent des évolutions afin que ces laboratoires d'idées puissent développer leur influence de façon véritablement efficace ».*

Il est à noter que parmi ces centres de réflexion, peu d'entre eux sont véritablement « européens » ; la plupart recourent à des chercheurs nationaux et intègrent rarement dans leurs rangs des ressortissants de plus de 5 ou 6 pays de l'UE. Font exception : l'IESS (institut d'études de sécurité de l'UE) mais qui ne compte qu'une dizaine de chercheurs, le Mouvement Européen (présent dans la quasi-totalité des pays de l'UE), qui promeut des idées fédéralistes mais qui s'est peu investi dans le domaine de la défense jusqu'ici, la fondation Schumann qui est un des principaux vecteurs d'information et d'analyses sur tout ce qui touche à la construction européenne et EuroDéfense : réseau d'associations à but non lucratif de 13 pays de l'UE, focalisé sur la « *construction d'une Europe responsable et capable dans les domaines de la sécurité et de la défense* ». Une mention particulière doit être faite de « Notre Europe », *think tank* créé et dirigé par Jacques Delors, et dont les articles font autorité, mais qui s'intéresse occasionnellement à la politique de défense et de sécurité de l'UE.

Après ce tour d'horizon de la communication sur la défense européenne, et de ses principaux acteurs, le développement qui suit cherche à évaluer l'effet obtenu en termes d'information des citoyens européens, ou plus précisément des citoyens des pays membres de l'UE.

## ■ 2 ETAT DES LIEUX DE L'INFORMATION DES CITOYENS EUROPEENS SUR LA DEFENSE EUROPEENNE

L'évaluation des opinions publiques européennes sur l'UE et ses politiques, repose depuis 1973 essentiellement sur les sondages Eurobaromètres pratiqués 2 fois par an au minimum ; mais ces sondages étant commandités et financés par la Commission, les questions de défense y sont rarement abordées. Les derniers à les avoir intégrées remontent à 2005.

Le plus complet date de 2001. A cette époque, environ 16000 personnes avaient été interrogées (environ 1000 par Pays membre dans les 15 Etats membres de l'UE).

Depuis 7 ans, aucune évaluation fiable n'a été conduite sur la PESC/PSDC au niveau de l'UE, et notamment depuis la mise en œuvre du traité de Lisbonne et des nouvelles structures (SEAE). Des enquêtes d'opinion nationales sont conduites régulièrement sur le rapport des citoyens à leurs forces armées, mais elles sont peu centrées sur les organisations internationales de sécurité et la défense européenne. Fait exception le baromètre externe de la défense (FR) de mai 2012 commanditée par la DICOD : les Français et la réintégration complète de la France dans l'Otan (en annexe).

Pour pallier cette lacune d'information, l'auteur a effectué des entretiens directs avec un échantillon de personnes représentatives de la société française (de différentes générations et de différents milieux professionnels). Cette enquête complémentaire (pour les besoins de l'étude) ne prétend pas avoir de valeur scientifique mais se veut simplement indicative du niveau moyen d'information de la société française sur la défense européenne.

L'analyse de ces indicateurs (imparfaits) permet de mieux comprendre la problématique de l'information des citoyens européens sur l'Europe de la défense notamment en ce qui concerne : leur niveau d'intérêt

pour les questions de défense, leur niveau de connaissance des capacités de l'UE dans ce domaine et la relation que l'on peut faire entre l'information détenue et la formation de l'opinion publique.

### 2.1 Niveau d'intérêt et de connaissance des citoyens européens sur leur défense

Le premier enseignement des sondages Eurobaromètres comme de l'enquête qualitative de l'auteur est celui du très faible intérêt (avoué ou non) de nos concitoyens pour les questions de défense et même de sécurité. L'Eurobaromètre standard (Commission) réalisé en juillet 2012 montre que la défense n'est pas citée parmi les 15 premiers sujets de préoccupations des citoyens européens. L'insécurité n'est mentionnée qu'au 6<sup>ème</sup> rang des préoccupations nationales citée par 11% des sondés ; elle l'est au 7<sup>ème</sup> rang citée par 7% des sondés au niveau européen. Vient ensuite le terrorisme au 13<sup>ème</sup> rang national par 2% et au 9<sup>ème</sup> rang au niveau européen, cité par 5%. Ces sujets viennent loin derrière les problèmes liés à l'économie, l'emploi, la dette ou le système de santé et aucun lien n'est fait entre eux et la défense (militaire).

Ce constat est confirmé par les entretiens de l'auteur conduits à partir du questionnaire en annexe 3.

En premier lieu, peu des personnes interrogées se sentent en insécurité. Seules quelques-unes disent se sentir en insécurité dans les transports parisiens (banlieue) et redoutent les effets du terrorisme. Elles ne ressentent pas de menace directe contre la France ni contre ses citoyens et estiment que le risque de conflit interétatique a quasiment disparu.

Dès lors, l'intérêt pour les outils de la défense s'apparente à une garantie semblable à une « police d'assurance » qu'il faut contracter mais dont on peut sans doute réduire le montant de la prime (budget de défense) en cas de difficultés financières.

Les termes de « défense » et « sécurité » évoquent des notions diverses et plutôt confuses : opérations militaires, intérêts liés à l'industrie d'armement, dissuasion, mais aussi protection des individus...La quasi totalité des sondés avoue ne pas se sentir très concernée par ces sujets.

Une défense forte est jugée nécessaire pour servir et soutenir le droit et protéger nos intérêts, mais le sentiment est que ce qui est nécessaire existe, que les choses sont en place et que ce n'est donc pas un sujet d'inquiétude ni surtout prioritaire; la confiance faite à l'armée est très élevée (70% en moyenne dans l'UE selon l'Eurobaromètre défense de 2001, 85% en France selon le sondage 2011). La majorité des gens estime cependant que la défense n'est pas uniquement une question militaire et que la force armée est nécessaire mais en dernier recours.

Beaucoup se disent incompetents et regrettent de ne pas être suffisamment informés de ces questions, mais reconnaissent qu'ils ne font aucun effort pour s'y intéresser. Leur intérêt ne s'allume que lorsque surviennent des crises médiatisées avec emploi de forces militaires et s'éteint juste après. S'ils admettent que la défense est aussi l'affaire des citoyens (en démocratie), ils pensent que c'est surtout une affaire de spécialistes, surtout depuis la fin de la conscription.

Conséquence logique du manque d'intérêt des citoyens européens pour leur défense, les connaissances sur son organisation ses structures et ses moyens sont extrêmement faibles. Les effectifs et l'organisation de l'armée française sont inconnus de la plupart des personnes interrogées. Si la quasi-totalité sait que le Président de la république est chef des armées, à peine 30% connaissent le rôle du CEMA. Si l'Eurobaromètre « Défense » de 2001 montrait que les Armées venaient en tête des institutions auxquelles les citoyens européens font le plus confiance (71%) devant la police et l'enseignement, force est de constater que ce sentiment cache en réalité une très grande ignorance de ce qu'elles sont et même de ce qu'elles font.

### 2.2 Qualité et quantité d'informations reçues, pertinence, facteurs de brouillage de l'information ; cohérence ressentie entre défense nationale et défense européenne.

Selon Julian Priestley, ancien Secrétaire d'Etat britannique aux affaires européennes: « <sup>27</sup>*Les institutions de l'UE sont maintenant mieux informées (grâce aux sondages et enquêtes d'opinion) sur les inquiétudes des citoyens, mais les citoyens restent mal informés sur l'Union* »

De fait, les questions concernant la défense et les forces armées font l'objet d'une couverture inégale dans les medias. Les sujets traités sont essentiellement nationaux (livre blanc, conséquences des réformes des armées, réduction de budget, industries de défense..) ou presque toujours liés à l'actualité opérationnelle (Afghanistan, Syrie, Iran...) lorsqu'ils sont internationaux. Or les opérations de l'UE sont peu visibles par rapport à celles de l'Otan, peu risquées et engageant peu d'effectif ; les questions de défense, qui sont au cœur des « sommets » de l'Otan (Lisbonne, Chicago) sont beaucoup plus développées que celles traitées par l'UE. Les Conseils européens et autres réunions importantes de l'UE ont un agenda accaparé par les sujets économiques et politiques et ne font peu de place jusqu'ici aux sujets « défense », d'autant que comme indiqué plus haut, la communication de l'UE vers les medias est peu coordonnée et que celle du SEAE est absente. Il sera intéressant d'apprécier les retombées médiatiques du premier Conseil européen consacré essentiellement aux questions de défense programmé pour décembre 2013.

La télévision, premier media de masse, suivie par 85% de la population couvre peu les sujets « défense » en dehors des opérations. Les radios de grande écoute suivies par environ 56%<sup>28</sup> de la population font à peine mieux. Quant à la presse écrite qui s'intéresse plus, et plus en profondeur aux différentes problématiques de l'Europe de la défense (institutions, structures, capacités et industries d'armement...) son audience se situe seulement aux alentours de 25%.

73% des sondés s'estiment mal informés sur les questions européennes (en général) et 46% disent ne pas comprendre le fonctionnement de l'UE. Pourtant 50% estiment que l'information fournie par les medias est suffisante.

Au bilan, comme l'indiquait déjà Dominique Wolton<sup>29</sup> en 1997: « *l'information circule entre les 350 000 experts ou responsables des affaires européennes mais n'atteint pas les 350 millions de citoyens (à cette époque) de l'Union Européenne.* ».

Les connaissances des citoyens dans ce domaine sont également rendues confuses par le manque de clarté quant à l'état final recherché de la construction européenne et la répartition des rôles entre le niveau national, l'Otan et l'UE. Malgré leurs difficultés à assurer leurs responsabilités de défense au niveau national, les Etats européens ne communiquent naturellement pas sur leurs limites et leurs lacunes et préfèrent laisser croire à leurs administrés que ce qui fait défaut au niveau national est couvert par l'appartenance à l'Otan (et la garantie américaine) et à l'UE (pour le cas où les Etats-Unis ne souhaiteraient pas s'engager).

Il en résulte une très grande confusion dans la connaissance de ce qui se fait en national, dans l'Otan et dans l'UE. Pour beaucoup (entretiens de l'auteur), l'opération anti-piraterie de la corne de l'Afrique « Atalanta » est conduite par l'Otan ; les opérations de l'UE sont conduites par l'Eurocorps ; personne ne

---

<sup>27</sup> *"The institutions of the Union are now better informed about the concerns of citizens but the citizens remain poorly informed about the Union"* Julian Priestley (*The EU and public opinions: a love-hate relationship*/ Salvatore Signorelli (nov.2012)

<sup>28</sup> ibidem

<sup>29</sup> Dominique Wolton : « *Penser la communication* » Flammarion/ Champs essais – 1997.

connait l'existence de l'EMUE ; les restrictions mises aux compétences de l'UE (par les traités) en matière de défense collective sont ignorées, ce qui renforce l'incompréhension devant l'absence de visibilité de l'UE dans ce domaine. Ce manque de visibilité de l'action et des instruments de l'UE n'empêche pas un soutien de principe des Européens à la PESC/PSDC (77% de soutien dans l'Eurobaromètre de 2005).

### 2.3 Information des citoyens et opinion publique

L'insuffisance de l'information des citoyens européens sur l'UE en général et la PSDC en particulier, est à mettre en regard de l'importance du poids de l'opinion publique dans la décision politique en démocratie.

Comme l'indiquait P. Manigart dès 2001<sup>30</sup> : « *Dans le long processus de construction d'une politique de sécurité et de défense commune, l'opinion publique représente une variable stratégique de première importance. Sans son soutien, il est en effet vraisemblable que des progrès substantiels seront difficiles à réaliser. ..., la perception du public définit généralement les limites acceptables à l'intérieur desquelles les élites politiques doivent résoudre les différents problèmes politiques* ».

Le développement qui suit met en évidence la convergence relative des opinions publiques des Etats de l'UE sur les questions de défense, montre que leur faible niveau d'information (jugé médiocre par eux-mêmes), n'empêche pas les citoyens européens d'émettre des opinions nettes sur le futur de l'Europe de la défense, et révèle les clivages sociodémographiques des opinions publiques.

En 2001, on estimait que trois grands thèmes pouvaient structurer et motiver une opinion publique européenne :

- les variables contextuelles qui, au niveau des opinions publiques nationales, peuvent influencer le débat en cette matière (craintes, rôles assignés à l'armée, confiance dans les institutions en général et l'armée en particulier) ;
- la manière dont la politique de sécurité et de défense commune devrait être organisée (soutien, niveau et modes de décision) ;
- la mise sur pied d'une armée européenne (rôles et forme).

C'est sur ces thèmes que la plupart des enquêtes d'opinion ont été conduites.

Sur ces sujets, les Eurobaromètres (2001 ; 2005) et les enquêtes nationales mettent en évidence une certaine homogénéité des opinions publiques sur les questions qui s'y rapportent dans les pays membres de l'UE. Ainsi l'eurobaromètre n°64 de 2005 montre que tous les Etats-membres soutiennent une approche européenne de la politique de défense et de sécurité, mais avec des niveaux qui vont de 92% pour la Belgique à 58% pour le Royaume Uni et l'Irlande (l'Allemagne se situant à 87% et la France à 83%).

L'étude : « *opinion publique et défense européenne en Allemagne, en France et en Italie* » réalisée par le Centre d'études en sciences sociales de la défense (FR) <sup>31</sup> révèle une très grande proximité des opinions publiques de ces 3 pays sur les menaces prioritaires (terrorisme), sur l'importance de préserver la paix et la sécurité en Europe (90%), sur les missions des forces armées et sur le besoin d'être mieux informé sur ce que fait l'UE (75%) ; une différence apparaît cependant lorsqu'il s'agit d'affirmer l'importance de l'UE dans le monde (plus de 60% d'adhésion en FR et IT, mais seulement 43% en DE). Les Allemands sont plus attachés à leur environnement régional que national, contrairement aux Français et aux Italiens même si la grande majorité des sondés des 3 pays se sentent aussi bien membres de l'Europe que de leur propre pays.

---

<sup>30</sup> « *L'opinion publique et l'Europe de la Défense* » rapport d'exploitation de l'Eurobaromètre 2001 consacré à la défense

<sup>31</sup> Cahier n°79 du C2SD - 2005

Enfin, si les positions des citoyens des différents Etats membres de l'UE sont souvent voisines dans les réponses aux sondages, les cultures nationales sont des facteurs déterminants des clivages. Il en est ainsi, par exemple, de la perception de l'Otan et de l'UE. Depuis l'époque de la présidence du général de Gaulle, les Français éprouvent une méfiance naturelle à l'égard de l'Otan vue comme l'instrument de la domination américaine, tandis que la quasi-totalité des autres pays alliés voient l'allié américain comme le partenaire indispensable pour leur défense, et l'Otan le premier garant de leur sécurité. A l'inverse, tout progrès de la PSDC est vu avec réserves par les Britanniques et l'opinion britannique semble systématiquement opposée à tout ce qui pourrait conduire à des transferts de responsabilités (souveraineté) vers Bruxelles, tandis que les Français voient naturellement dans le projet d'une construction politique de l'Europe la seule option permettant de conserver une part d'influence dans le monde du 21<sup>ème</sup> siècle. Cette opposition « culturelle » constitue le principal obstacle à un développement consensuel et rapide de l'Europe de la défense.

Au bilan, sur la question centrale des opinions publiques P. Manigart conclut<sup>32</sup> : « ...si on ne peut pas réellement parler de convergence des opinions publiques européennes en matière de politique de sécurité et de défense commune, ces opinions sont souvent, mais pas toujours, fortement corrélées à celles de leurs gouvernements respectifs. La question qui reste à éclaircir est de savoir dans quel sens va la relation, à savoir sont-ce les opinions publiques qui influencent les positions des gouvernements nationaux ou le contraire ? »

Cette question est d'autant plus importante que le défaut d'information et de connaissance de nos concitoyens ne les empêche pas d'exprimer leurs vues sur ces sujets.

Le récent baromètre externe de la défense réalisé par la DICOD en France en mai 2012, révèle que leur ignorance des questions de défense et de leurs forces armées n'empêche pas nos concitoyens d'exprimer des opinions (intuitives) sur la défense du futur. Dans cette enquête, 39% des sondés souhaite qu'il y ait une défense européenne commune incluant les forces nucléaires françaises et britanniques, 31% qu'il y ait une défense européenne commune incluant seulement les forces classiques (les forces nucléaires restant au niveau national) et seulement 26% que chaque pays conserve une défense nationale indépendante. La même enquête souligne que les opinions sur la progression de l'Europe de la défense n'ont pas évolué dans les trois dernières années, alors que le contexte sécuritaire mondial s'est beaucoup transformé et que de nombreux théâtres sont en crise y compris dans le proche voisinage européen: printemps arabe, Moyen-Orient, Afghanistan après le retrait de l'Otan...

Paradoxalement, le manque d'attrait pour les questions de défense semble jouer positivement sur le jugement des citoyens, puisque les chiffres illustrant leur engouement pour une défense européenne (environ 70% d'adhésion) sont à rapprocher de ceux qui au contraire montrent une défiance croissante à l'égard des institutions européennes : seulement 31% des sondés font confiance à l'UE (chiffre le plus bas jamais atteint) et seulement 28% à leur gouvernement national pour faire face aux défis du futur (Eurobaromètre 77 du printemps 2012).

On notera enfin que l'opinion publique européenne n'est pas homogène au plan sociodémographique dans les Etats mais que les clivages sont transnationaux: selon l'Eurobaromètre n°70 de l'automne 2008, il est plus probable qu'un Européen ayant une image positive de l'Union européenne soit :

- un homme (50 % d'opinions positives) plutôt qu'une femme (42 %) ;

---

<sup>32</sup> « L'opinion publique et l'Europe de la Défense » rapport d'exploitation de l'Eurobaromètre 2001 consacré à la défense

- *un jeune (15 à 24 ans : 54 %) plutôt qu'un membre de la tranche d'âge supérieure (55 ans et plus : 42 %) ;*
- *une personne qui a effectué de longues études (âge de fin d'études de 20 ans ou plus : 55 %) plutôt qu'une personne qui a quitté l'enseignement plus tôt (15 ans ou moins : 36 %) ;*
- *une personne qui possède une bonne connaissance objective sur l'Union européenne (53 %) plutôt qu'une personne qui n'en a qu'une maigre connaissance (29 %).*

En résumé, carence de l'information des citoyens et importance du rôle de l'opinion publique dans l'édification d'une politique de sécurité et de défense commune européenne se conjuguent et nécessitent que des mesures soient prises pour améliorer le niveau d'information et de conscience des citoyens européens. Une réflexion prospective sur s'impose à ce sujet.

### ■ 3 REFLEXION PROSPECTIVE POUR UNE COMMUNICATION ADAPTEE AU BESOIN D'INFORMATION DES CITOYENS: LE SOUHAITABLE ET LE POSSIBLE.

Les analyses faites dans les chapitres précédents montrent les insuffisances d'une communication sur la défense européenne mal coordonnée entre les acteurs (Otan, UE et Etats membres), très fragmentée au sein des institutions européennes et cloisonnée entre les Etats. Elle est à rapprocher du niveau affligeant d'information et de connaissance des citoyens européens sur les enjeux et les moyens de la défense européenne. Partant d'une analyse des principales causes du manque d'intérêt des citoyens, le chapitre qui suit tente de définir le niveau d'information minimum souhaitable et émet quelques propositions pour l'atteindre.

#### 3.1 Analyse des causes du manque d'intérêt des Européens pour la défense européenne

##### 3.1.1 *Un contexte de sécurité complexe, peu lisible et peu mobilisateur*

Le monde du 21<sup>ème</sup> siècle reste dangereux, mais cette réalité est faiblement perçue par les Européens.

Des conflits armés se déroulent en de nombreuses régions du globe : Afghanistan, Moyen Orient, Afrique (République démocratique du Congo, Sahel...) ; de nombreux pays sont en situation de conflits internes plus ou moins forts : Syrie, Yémen, Egypte, Liban, Irak, Libye, Tunisie, Somalie, Soudan mais aussi Géorgie, Moldavie, Haut-Karabakh, Chypre.. ; au centre de l'Europe, des pays des Balkans (ex-Yougoslavie) ne sont pas encore stabilisés (Bosnie, Kosovo, Macédoine...). Le terrorisme, sans pouvoir être identifié à un Etat et malgré le déclin d'Al Qaïda en Afghanistan, reste une menace dangereuse (Sahel). La prolifération des armes de destruction massive (Iran) représente un risque potentiel considérable.

La montée en puissance militaire de la Chine et ses relations tendues avec ses voisins (Japon, Corée, Taiwan...) laissent augurer une possible confrontation avec les Etats-Unis. La Russie conserve une politique agressive à l'égard des pays de sa périphérie (étranger proche). Pourtant, ces situations belligènes et porteuses de déstabilisation, ne semblent pas susciter chez nos concitoyens européens un besoin de défense, comme s'ils ne voyaient pas clairement les incidences possibles de ces situations sur leur vie actuelle et future. Il s'agit donc d'un manque de perception des risques et des enjeux d'un monde globalisé, instable et complexe.

Dans ce contexte, on notera la difficulté pour les individus d'établir un lien entre leur besoin de sécurité ressenti, proche de leur cadre de vie (insécurité urbaine, vulnérabilité au terrorisme et aux catastrophes..)

et l'organisation de leur défense au niveau de l'Etat et des organisations multinationales. L'imbrication entre sécurité individuelle et défense collective est peu ressentie. La multiplicité des menaces extérieures potentielles les conduit d'ailleurs à penser qu'elles dépassent le niveau de leur Etat et que c'est désormais l'affaire des organisations multinationales; plus d'un tiers des Français souhaite que leur défense soit organisée au niveau européen selon le baromètre DICOD du printemps 2012.

Il en résulte une attention moindre accordée aux questions de défense et de sécurité : parmi les domaines auxquels l'UE devrait accorder une priorité : la politique étrangère (65%) la défense (60%) et la sécurité publique (72%) viennent derrière la sécurité alimentaire (82%), l'environnement (80%) l'emploi (79%) et la politique sociale (74%).<sup>33</sup>

Le défaut d'analyse des citoyens sur leur besoin de défense se traduit par une absence de perception des effets possibles des menaces et des risques auxquels ils sont exposés sur leur propre vie, et donc d'intérêt pour ces questions. On ne s'intéresse qu'aux choses qui ont de l'importance pour soi. Il en résulte un manque de curiosité, de connaissance et de compréhension des paradigmes, des organisations et des moyens nécessaires pour s'en protéger et finalement un défaut d'adhésion (critique) et de soutien aux efforts nécessaires pour une défense utile et efficace. L'attitude de la plupart des citoyens à l'égard de la défense est comparable à celle de titulaires d'un contrat d'assurance contre un risque qu'ils connaîtraient mal et qui ne chercheraient pas à connaître les termes de leur contrat.

La défense est pourtant un domaine ressenti comme important par le plus grand nombre, mais non prioritaire de l'action publique. En l'absence de conflit ou de menace pressante, l'impression qui prévaut est que l'organisation de la Défense en place (et que l'on ne connaît pas) donne satisfaction. Son budget est donc *de facto* une variable d'ajustement, d'autant que sa réduction, contrairement à d'autres, est peu susceptible de déclencher des effets négatifs visibles à court terme (si l'on excepte les mouvements sociaux en cas de crise dans l'industrie de défense ou de réduction brutale des effectifs du personnel civil de la défense).

En fait, le grave défaut d'intérêt et de connaissance des citoyens sur leur défense les empêche de prendre des positions éclairées sur les grandes questions qui s'y rapportent soustrayant ces questions à l'exercice démocratique. Il n'est besoin pour s'en convaincre que de noter la place tenue par les questions de défense dans la dernière campagne présidentielle française (thème pratiquement jamais abordé dans les débats télévisés) ou dans la campagne précédant le référendum sur la constitution européenne en mai 2005 (10mn dans une émission de FR3).

Le seul thème véritablement mobilisateur pour les citoyens en matière de défense est celui des menaces et des risques, mais il souffre actuellement de la transformation profonde et rapide du nouveau contexte sécuritaire et de sa grande complexité. Héritage culturel, la perception des menaces par les citoyens européens reste encore très marquée par l'histoire des conflits du 20<sup>ème</sup> siècle entre Etats voisins rivaux (France/Allemagne), caractérisés par l'affrontement symétriques de forces armées visant à conquérir le territoire ou les centres vitaux de l'autre. Or ce schéma est peu vraisemblable aujourd'hui pour les pays européens (à l'exception peut-être des « petits pays » voisins de la Russie).

### 3.1.2 *Difficulté de passer d'une culture nationale à une conception européenne de la défense*

---

<sup>33</sup> « opinion publique et défense européenne en Allemagne, en France et en Italie » Document C2SD du SGA 2005

« L'eupéanisation de la défense n'est pas une seule question de capacités militaires, ni de déclarations d'opérationnalité. Elle change progressivement aux yeux des opinions du Vieux continent, la signification même de la défense, de l'image de l'armée, voire de celle de la guerre. »<sup>34</sup>

L'« esprit de défense » est une notion fondamentalement liée à la Nation et aux menaces contre elle ce qui explique des perceptions différentes des menaces selon les pays.

Comme l'illustre « l'étude comparative des livres blancs des 27 Etats membre de l'UE » dirigée par l'IRSEM<sup>35</sup> en 2012, les « postures stratégiques » de défense sont différentes selon les pays. Elles reflètent leur position géographique ; les Pays d'Europe centrale et orientale sont plus sensibles au voisinage avec la Russie et moins avec la Méditerranée que ceux du Sud. Mais l'héritage historique et culturel joue également un rôle important et les niveaux d'ambition en politique étrangère varient beaucoup entre les pays de l'UE. La France et le Royaume Uni ont des ambitions mondiales que n'ont pas la plupart des autres.

La perception du besoin de défense se fait donc toujours au niveau national car selon une étude du C2SD de 2005 : « le sentiment d'appartenance à un territoire se fonde sur l'émotion ...L'identification d'un individu à une entité géographique est pluridimensionnelle mais comporte toujours une dominante qui est liée à l'environnement local (la ville de naissance ou de jeunesse ou celle où l'on vit pour plus de 75% des Allemands) »<sup>36</sup>.

Selon la même enquête, le sentiment européen existe, mais il est d'une autre nature que le sentiment national : 71% des Allemands se sentent très ou moyennement Européens et 65% se trouvent facilement à la fois Allemand et Européen. Pourtant, peu d'Allemands trouvent que les institutions européennes ont un impact significatif sur leur vie ; moins de 20% trouvent que le Conseil européen, le PE, la Commission et la Cour de justice ont un fort impact sur leur vie quotidienne.<sup>37</sup>

Nul doute que des valeurs telles que le patriotisme, principal moteur de l'esprit de défense sont difficilement transposables au niveau européen comme le souligne Arnaud Bazire<sup>38</sup> : « le concept de patriotisme européen n'existe pas pour les dirigeants des Etats-membres, et malgré les drapeaux européens symboliques qui flottent un peu partout à côté des drapeaux nationaux, la sensibilité européenne est généralement subsidiaire des sensibilités nationales. Or seuls les citoyens peuvent changer la donne et insuffler cette « âme » qui manque actuellement à l'Union Européenne. Lorsque face à un problème donné, le citoyen français se sentira proche du citoyen allemand, espagnol ou belge, et solidaire de celui-ci, alors le patriotisme européen sera sur la bonne voie ».

La communication qui ne prendrait pas en compte cette réalité serait vouée à l'échec. Le sentiment national doit sans doute rester au cœur de la communication de défense tant qu'un sentiment fort d'appartenance européenne n'a pas vu le jour. Cela implique que la communication sur la défense européenne doit continuer d'emprunter des canaux nationaux et que cohérence et complémentarité doivent exister entre la communication des instances européennes et celles des Etats membres. Une concertation sur les informations et les messages à transmettre, les cibles et les medias retenus et une répartition des tâches entre communication européenne et communications nationales sont indispensables à cette fin.

Or la situation actuelle n'est guère satisfaisante, dans la mesure où l'Europe sert régulièrement d'exutoire aux défaillances des Etats membres. En période de crise, l'impression qui prévaut est que l'Europe (comprendre l'UE) est responsable des difficultés économiques et financières des Etats, alors que c'est le résultat de l'imprévoyance de ces mêmes Etats qui est en cause. Très souvent l'Europe est fustigée là où c'est le manque d'Europe qui est en question. Mieux informés, les citoyens européens critiqueraient l'incapacité de leurs Etats à s'accorder pour créer les instruments d'une meilleure efficacité au niveau européen plutôt que l'impuissance d'une Europe de la défense encore embryonnaire et pourtant la seule

---

<sup>34</sup> « De l'influence de l'eupéanisation de la défense » par F. Charillon dans « opinions publiques et PESDC : acteurs, positions, évolutions » Dumoulin et Manigart (Bruylant 2010)

<sup>35</sup> Etude réalisée par ECFR (Olivier de France, Nick Witney) pour le compte de l'IRSEM- Automne 2012 disponible sur le site de l'IRSEM

<sup>36</sup> « Opinion publique et défense européenne en Allemagne, en France et en Italie » Document C2SD du SGA 2005

<sup>37</sup> Ibidem

<sup>38</sup> Etude IRSEM « l'Europe de la défense post-Lisbonne : illusion ou défi ? » printemps 2012

voie leur permettant d'espérer garder une certaine maîtrise de leur destin. La délégation par les mêmes Etats, de leur sécurité aux Etats-Unis devrait aussi être regardée sous cet angle.

Cette difficulté des citoyens à passer d'une culture nationale à une approche européenne de la défense est compliquée par le manque de vision de l'aboutissement politique de la construction européenne.

### 3.1.3 Les effets du manque de vision de l'objectif final de la construction européenne

*« Il ne suffit pas d'informer et de communiquer pour convaincre, une multitude d'informations ne pouvant se substituer à un projet politique manquant... pourtant il faut bien être conscient qu'il n'y a pas d'Europe sans communication... Les difficultés de la construction politique de l'Europe, depuis Maastricht (1992) illustrent les limites du volontarisme, et par ricochet celles de l'information et de la communication qui ont depuis toujours joué un rôle favorable dans cette construction. »* affirmait Dominique Wolton<sup>39</sup> dès 1997.

Cette observation décrit bien la problématique de la communication sur les politiques européennes en général et s'applique particulièrement au domaine de la défense et de la sécurité.

La construction européenne a démarré dans les années 50 en se limitant au domaine du charbon et de l'acier (CECA) puis s'est étendue progressivement à l'ensemble des activités économiques (marché unique/traité de Rome, Acte unique), puis s'est donné un contenu politique avec le traité de Maastricht et les suivants, incluant les aspects de politique étrangère et de sécurité, mais sans jamais que l'objectif final de ce processus soit affirmé. Aujourd'hui encore, sur fond de crise de la zone euro les divergences s'étalent entre adeptes du fédéralisme et ceux qui n'envisagent qu'une zone de libre échange en passant par les partisans d'une « Europe des nations » à la définition peu claire. En réalité il n'y a toujours pas de consensus entre les Etats sur le point d'aboutissement du processus d'union politique qui reste donc dans le flou et le non-dit. Cette situation présente l'avantage de permettre la poursuite du processus de rapprochement et d'intégration des Etats membres en évitant les divisions qui résulteraient de l'affichage d'une finalité non consensuelle. Elle est toutefois source de trouble et de confusion chez les citoyens qui peuvent difficilement se mobiliser pour réaliser un objectif qu'ils ne voient pas.

Le défaut de vision de cet objectif politique est incontestablement un obstacle majeur à une communication claire et ordonnée sur les réalisations de l'UE. La politique de sécurité et de défense de l'UE n'a pas le même sens ni la même portée selon qu'il s'agit de renforcer la coordination d'appareils de défense nationaux ou de les intégrer dans un projet d'union politique fédérale. Les débats en cours sur les projets de « pooling and sharing » en donnent une bonne illustration. *« Il n'y a pas d'Europe sans communication »* affirme Dominique Wolton, mais sans projet politique clair, la communication n'a pas de moteur. A cette difficulté s'ajoute celle liée à la fragmentation et à la complexité des institutions de l'UE.

### 3.1.4 La fragmentation et la complexité des institutions et des structures de l'UE

La fragmentation et la complexité des institutions et des structures de l'UE expliquent pour une large part l'image qu'elle donne de bureaucratie déconnectée des soucis du citoyen. Ainsi, l'ambiguïté sur la finalité politique de la construction européenne se renforce-t-elle de celle sur les attributions et les moyens de la PSDC. Alors que l'acronyme comporte bien les mots défense et sécurité, les compétences de la PSDC ont été d'emblée amputées de celles relatives à la défense collective des territoires des Etats membres, réservée exclusivement à l'Otan<sup>40</sup>. Emboîtée dans la PESC, la PSDC n'a compétence que pour la gestion des

---

<sup>39</sup> Dominique Wolton ; « Penser la communication » Flammarion/Champs essais – 1997.

<sup>40</sup> Art.42 du traité de Lisbonne

crises hors des pays de l'UE<sup>41</sup>. Au prétexte de non-duplication avec l'Otan, ses capacités militaires ont été plafonnées : elle ne dispose pas de chaîne permanente de commandement de ses opérations, ses ambitions de forces sont limitées par « l'objectif d'Helsinki »<sup>42</sup>. Dans ces conditions, expliquer les raisons de cette auto-restriction à nos concitoyens est certainement une gageure quand il s'agit de les motiver sur les enjeux de la PSDC.

Par ailleurs, bien que n'ayant pas compétence pour traiter de défense (réservée aux Etats), la Commission européenne interagit largement avec les questions de défense à travers sa politique de voisinage, les programmes d'aide au développement, la gestion de l'Instrument de Stabilité, l'initiative de ciel unique européen (SESAR), la surveillance maritime, la recherche (duale), la Task Force Défense, etc... L'UE est ainsi dans la situation paradoxale d'une part, d'agir dans le domaine de la Défense par son pilier communautaire, mais sans référence aux moyens militaires, et de l'autre, d'agir dans le domaine militaire en format intergouvernemental mais en excluant les missions de défense et en se limitant à de petites opérations de gestion de crise plus ou moins lointaines peu motivantes pour les citoyens.

Dans ces conditions, si la défense des intérêts des pays membres de l'UE résulte bien de la somme des mesures prises dans le cadre intergouvernemental de la PSDC et dans celui communautaire de la Commission, la tâche d'en présenter un projet cohérent et d'en informer les citoyens est un exercice complexe.

Depuis le traité de Lisbonne, le SEAE a reçu la mission de mettre en synergie les moyens de la Commission, du Conseil et des Etats membres, à des fins d'approche globale, mais seulement dans le cadre de la Politique étrangère. La cohérence globale de la politique de défense de l'UE reste donc un chantier à ouvrir qui, en l'état actuel des traités, ne peut pas faire l'objet de la communication nécessaire pour informer nos concitoyens aux simples fins de la démocratiser.

C'est en tenant compte de ces écueils et de ces limites que doit être pensée et organisée la communication de l'Europe de la défense.

### 3.2 Améliorer l'information par la communication

La communication sur l'Europe de la Défense ne peut s'affranchir des réalités politiques décrites précédemment, qui expliquent la difficulté de compréhension de ses enjeux et le faible intérêt des Européens pour ses défis, mais doit s'attacher à les révéler et les rendre intelligibles. Dans ce but, il semble utile de définir l'information minimum que devrait recevoir tout citoyen européen, afin de préciser les bases sur lesquelles devrait se construire une communication plus performante et de proposer des voies et moyens pour y parvenir.

#### 3.2.1 Définir un contenu d'information minimum à détenir par les citoyens européens

Une information minimum du public devrait comprendre la perception de l'UE en termes d'enjeux et de vulnérabilités, une connaissance des principaux risques, menaces et besoins de défense associés ainsi que la perception du lien entre la sécurité des individus, la défense des Etats et la défense européenne.

---

<sup>41</sup> Sauf en cas d'attaque terroriste, où la clause d'assistance mutuelle s'applique également aux moyens militaires. (Traité de Lisbonne)

<sup>42</sup> 60 000 hommes, 400 avions et 200 bâtiments de guerre disponibles sous 2 mois pour un engagement pouvant atteindre 1 an sans relèvement.

### 3.2.1.1 Décrire l'UE en termes d'enjeux et de vulnérabilités

Une meilleure connaissance de l'UE, notamment de ce qu'elle apporte de positif aux citoyens mais aussi de ses vulnérabilités semble un préalable indispensable à tout esprit de défense européen. Elle devrait notamment comprendre une information sur:

- les principaux bénéfices tirés par le citoyen européen de l'existence de l'UE (ou ce qu'il n'aurait pas si l'UE n'existait pas), communication d'image faisant ressortir les effets bénéfiques du marché européen sur les marchés nationaux, le poids dans les négociations internationales, la fin de la spéculation sur les monnaies en Europe grâce à l'Euro, le retour sur investissement des élargissements...mais surtout, la paix en Europe qui a résulté de la construction européenne après la seconde guerre mondiale. Cette paix couronnée par le prix Nobel est exemplaire mais elle est aussi vulnérable aux divisions entre Européens,
- le niveau de richesse de notre continent malgré la crise (23% du PIB mondial) qui suscite l'envie, stimule la compétition de concurrents extérieurs et aiguise la convoitise de trafiquants de toutes sortes,
- la dépendance des performances nationales à l'égard de l'UE et le défi de leur maintien dans le futur,
- la faiblesse démographique de l'espace européen qui le rend vulnérable aux migrations et comporte des risques potentiels de détérioration de la cohésion sociétale,
- le besoin de contrôle de ses frontières extérieures, contrepartie et condition indispensable à la mise en œuvre efficace de l'ouverture de ses frontières internes (espace Schengen) mais aussi la question identitaire que cette dimension européenne des frontières génère, comme le souligne Dominique Wolton : *« l'ouverture croissante des frontières crée en contrepartie un besoin d'identité et donc de contrôle de ces frontières »*<sup>43</sup>,
- le besoin d'approvisionnement en ressources en particulier énergétiques qui implique la garantie d'accès aux fournisseurs et la liberté de transport des denrées essentiellement par mer et air mais aussi par terre.
- les infrastructures sensibles (centrales nucléaires et électriques ; réseaux et systèmes de communication, centres urbains...) qui doivent être protégées,
- l'importance de la solidarité au cœur du projet européen ; sans solidarité entre les citoyens, il n'y a pas d'Etat et sans solidarité entre les Etats, il n'y a pas d'Union Européenne. Aucun Etat européen ne peut rester indifférent aux difficultés d'autres pays membres compte tenu des interdépendances entre les économies. Dans de trop nombreux cas, l'UE apparaît comme le lieu où les Etats doivent défendre leurs intérêts nationaux (spécifiques) et non comme le lieu de la défense d'intérêts communs. La communication se fait donc plus souvent sur des désaccords et la difficulté de parvenir à des accords que sur les bénéfices qui résultent de l'union.

L'Union Européenne ne devrait pas être présentée comme une organisation, mais comme un patrimoine commun de biens et de bénéfices qui appartiennent aux Européens et dont ils doivent se sentir propriétaires. Ces derniers devraient être sensibilisés au fait que ce patrimoine est vulnérable que ces biens méritent d'être défendus en commun et nécessitent une défense solidaire. C'est à partir d'une telle conscience que devrait être construite l'Europe de la défense.

### 3.2.1.2 Améliorer la connaissance des menaces et des risques auxquels l'UE et ses Etats sont exposés

La Stratégie de Sécurité Européenne définie par Javier Solana, agréée en 2003 et mise à jour en 2008 énumère les menaces et les principaux risques auxquels l'UE et ses Etats-membres pourraient être

---

<sup>43</sup> Dominique Wolton *« Penser la communication »* Flammarion/Champs essais – 1997

confrontés : terrorisme et crime organisé, prolifération des armes de destruction massive, cybercriminalité, approvisionnements énergétiques, changements climatiques, mais sans les caractériser géographiquement et sans les mettre en regard d'intérêts communs de l'UE concrètement identifiés. On notera également que ces risques engagent la défense dans son ensemble sans distinguer ce qui relève de la défense territoriale et ce qui concerne les actions de gestion de crise en dehors de l'UE. Pourtant, le fait que la défense ne soit pas une compétence reconnue à la PSDC par les traités, rend difficile une perception juste et complète de ces menaces et risques au sein de l'UE, les opérations de la PSDC étant rarement mises en relation avec les intérêts de défense de l'UE.

De même une meilleure compréhension des rôles respectifs de l'UE, de l'Otan et de leur nation dans l'organisation de leur défense et de leur sécurité, est nécessaire.

### **3.2.1.3 Expliquer le lien qui existe entre la sécurité des individus, la défense nationale et la défense européenne (incluant l'Otan et l'UE)**

Du 19<sup>ème</sup> siècle à la fin de la guerre froide, la défense des individus était censée se confondre avec celle des territoires des Etats, même lorsque cette défense conduisait au sacrifice d'un très grand nombre d'entre eux dans des guerres meurtrières (1,6 millions de Français tués lors de la 1<sup>ère</sup> guerre mondiale). La menace venait alors d'Etats rivaux ou hostiles. Aujourd'hui, nos concitoyens ont souvent une perception fragmentaire et plutôt intuitive des menaces et principaux risques potentiels auxquels ils sont exposés. Ils ne font pas le lien entre les peurs et les sentiments d'insécurité qu'ils ressentent (à titre individuel) et les politiques de défense et de sécurité mises en œuvre au niveau des Etats et des organisations multinationales de sécurité. Cette lacune révèle en premier lieu, une défaillance de la communication des Etats car la défense reste une prérogative nationale. C'est donc à ce niveau que doivent être expliqués : son organisation, le rôle des différents acteurs et les enjeux pour les citoyens. Des livres blancs ou des concepts stratégiques sont réalisés par tous les Etats européens, mais sans concertation les uns avec les autres<sup>44</sup> et sans actualisation avec les concepts stratégiques développés par l'Otan et l'UE.

On pourra aussi regretter l'absence de communication ou une communication lacunaire de l'UE sur des thèmes comme la défense anti-missiles, la défense aérienne ou la défense navale au motif que l'Otan s'en occupe. Même si 21 Etats appartiennent aux deux organisations, les intérêts en jeu dans l'Otan et dans l'UE ne peuvent se confondre. Une analyse et une présentation globales des menaces et risques par l'UE ne sauraient se substituer à celles de l'Otan mais rendraient plus visible l'approche européenne et compréhensible la communication de l'UE en matière de sécurité et défense. Le traité de Lisbonne qui prévoit que la défense collective est réservée à l'Otan n'interdit pas qu'une réflexion globale sur la défense et notamment les menaces ait lieu au sein de l'UE, ce qui ne serait pas préjudiciable à l'Otan, mais rendrait les Européens plus autonomes, plus responsables et plus solidaires.

Il paraît également indispensable de mieux éclairer nos concitoyens sur les liens existant entre les opérations de gestion de crises à l'extérieur et leur sécurité. Le cas de l'Afghanistan a montré que la communication est difficile dans ce type d'opérations à cause du nombre et de la diversité d'acteurs ayant des attentes et des intérêts différents ; comme l'indique Samuel Solvit<sup>45</sup> « *La guerre d'Afghanistan se joue autant dans les vallées de la Kapisa qu'auprès de la population française ou du monde musulman en général. Nous sommes ainsi confrontés à une sorte de continuité entre les différents enjeux. On se retrouve face à un échiquier géant où ces problèmes interagissent. Cette continuité rend très compliqué leur isolement en vue de leur résolution, et elle exige une cohérence globale forte* ». Le discours tenu sur la conduite des opérations en Afghanistan n'a pas permis de maintenir le soutien des opinions publiques occidentale à la conduite des opérations.

---

<sup>44</sup> Pour la première fois, la France a associé un représentant allemand et un britannique pour la réalisation de son Livre blanc 2013.

<sup>45</sup> Samuel Solvit- Le Monde du 18/7/2012

L'amélioration de la connaissance par les citoyens européens de l'organisation de leur défense en regard des enjeux est indispensable pour les rendre acteurs de leur sécurité et leur permettre de porter des jugements éclairés sur les problèmes qui s'y rapportent. Salvatore Signorelli constate qu' : « *avant d'en avoir débattu, seulement 37% des participants (à un colloque) estimaient que l'appartenance à l'UE était une très bonne chose contre 52% après débat ; de même 46% estimaient devoir voter aux élections européennes avant débat contre 56% après débat* »<sup>46</sup>

Il faut pour cela une communication plus stratégique, plus cohérente et plus efficace.

### 3.2.2 Développer une communication plus stratégique, plus cohérente et efficace

#### 3.2.2.1 Plus stratégique

La communication est un outil de la stratégie ; elle doit donc être stratégique. Elle doit servir les mêmes objectifs que la stratégie à laquelle elle se réfère.

C'est essentiellement par la communication que peut être réalisée l'information « minimum » de nos concitoyens décrite au paragraphe précédent. Sa finalité est double : elle doit informer et faire adhérer. C'est le caractère démocratique de la construction de l'Europe de la défense qui est en jeu par l'information des citoyens. Elle doit leur permettre de se faire une juste idée des réalités des menaces et des effets qu'elles peuvent avoir, sur leur propre sécurité, celle de leur nation et celle de l'UE, mais aussi des dispositions prises pour les protéger. C'est grâce à cette information que le citoyen peut devenir « acteur » de sa propre sécurité. Les dangers à éviter sont donc tant un défaut de perception des menaces et des risques, générateur de désintérêt, qu'une fausse idée des capacités de défense et de sécurité existantes génératrice d'illusions et d' excès de confiance, car il en va de la crédibilité du projet d'Europe de la défense.

La stratégie de communication sur l'Europe de la défense doit s'inspirer de la stratégie de défense et de sécurité de l'UE (SSE)<sup>47</sup> déclinée à travers la PSDC mais aussi des politiques de la Commission qui interagissent avec la défense<sup>48</sup>. La SSE identifie les valeurs qui unissent les membres de l'UE, les principales menaces auxquelles ils doivent pouvoir faire face ainsi que l'ambition de l'UE de devenir un acteur de la sécurité mondiale. Son champ d'action se trouve actuellement limité par l'emboîtement de la PSDC dans la PESC, mais les besoins capacitaires européens doivent satisfaire non seulement les objectifs peu ambitieux de cette PSDC, mais couvrir l'ensemble des besoins de défense des pays membres de l'UE. En cela, la communication de l'UE a une valeur stratégique notamment pour faire prendre conscience aux citoyens de l'intérêt de l'UE comme cadre prioritaire pour améliorer des capacités de défense nationales devenues insuffisantes et que des partages de souveraineté doivent être associés à la mutualisation et au partage de capacités.

Au stade actuel du développement du projet politique de l'UE, la raison d'être de la PSDC doit être présentée comme liée au besoin de ses Etats membres de préserver ensemble les valeurs qu'ils partagent et les intérêts communs qu'ils y créent. Le fait que l'organisation de leur défense collective soit conçue dans un format transatlantique (Otan) ne doit pas les empêcher de « penser leur défense » globalement dans un format européen en intégrant ce qui est déjà fait ou peut l'être par l'Otan. La réflexion européenne a vocation à nourrir celle de l'Otan.

---

<sup>46</sup> “*For example, before deliberation only 37% of participants considered that their countries membership of the EU was a “very good thing”. After deliberation the percentage rose to 52%. Also, before deliberation 46% felt it was their duty to vote in European elections. Afterwards that percentage was 56%”*. The EU and public opinions: a love-hate relationship/ Salvatore Signorelli (nov.2012)

<sup>47</sup> Document Solana de 2003 mis à jour en 2008

<sup>48</sup> Cf paragraphe 1.3.1

L'affirmation répétée de la naturelle complémentarité de l'UE et de l'Otan par les responsables politiques des deux organisations devrait les inciter à développer une communication mutuellement valorisante. Un discours positif de l'Otan sur les mérites de l'UE et de ses actions et réciproquement ne pourrait que servir l'image des deux organisations. La complémentarité des concepts stratégiques des deux organisations pourrait être étudiée dans ce but.

### 3.2.2.2 Plus cohérente

En ce qui concerne la défense européenne, l'idéal serait de réaliser la cohérence entre la communication de l'Otan, de l'UE et des Etats membres, mais c'est un objectif de moyen terme tant que les bases de la complémentarité entre l'Otan et l'UE n'auront pas été clarifiées<sup>49</sup>.

Pour l'UE, il s'agit d'abord d'assurer une unité d'action à sa communication institutionnelle et de la décloisonner en mettant en synergie les différentes cellules de communication de Bruxelles : SEAE, Divisions de la Commission, secrétariat du Conseil qui actuellement définissent chacune leur stratégie de communication. La création d'un office central de communication de l'UE, éventuellement au niveau du Conseil, (qui pour l'heure n'a pas de légitimité pour assurer cette responsabilité), dans lequel le domaine sécurité/défense aurait sa place, paraît très souhaitable. Cet office pourrait veiller à l'unité d'action de la communication de l'UE, définir une stratégie globale déclinable par les différentes entités, jouer un rôle de coordination, veiller à l'équilibre des ressources dédiées à la communication entre les différentes entités (Conseil, SEAE, Commission, PE, AED...), améliorer sa réactivité...

Une telle unité d'action de la communication bruxelloise devrait naturellement être étendue aux Etats-membres par la création d'un réseau européen de communication de défense qui renforcerait à coup sûr la diffusion d'une culture de défense européenne et la crédibilité de la PSDC. La difficulté pour les institutions de l'UE est de ne pas avoir d'« accès direct » aux citoyens et de devoir pour l'essentiel s'en remettre aux Etats pour les atteindre. Leur responsabilité n'en demeure pas moins essentielle pour définir les messages clés avec les Etats membres et vérifier la cohérence et l'efficacité de leur communication.

### 3.2.2.3 Plus efficace

Pour être efficace, la communication de l'UE doit s'adresser à l'ensemble des opinions publiques nationales en travaillant sur la motivation (enjeux liés à la défense et la sécurité) et sur la réponse aux besoins de défense (les solutions proposées). Elle doit envoyer des messages clairs à des publics cibles bien identifiés. Les opinions publiques n'étant pas des ensembles homogènes, elles doivent être segmentées en groupes et sous-groupes cibles. La première segmentation est certainement celle des nations qui en fonction de leur héritage historique et culturel doivent diffuser une information adaptée.

C'est le rôle des Etats et des institutions nationales d'adapter la communication sur la défense européenne et l'Europe de la Défense à leurs ressortissants et de l'intégrer dans leur communication nationale sur la Défense. A cet effet, une véritable coopération dans la communication, devrait être définie entre l'UE et les Etats membres, avec répartition des rôles, et coordination des messages.

L'UE devrait pour sa part, organiser sa communication sur la base des intérêts communs de défense des Européens avec des messages transnationaux, sur les valeurs, mais aussi sur les risques et menaces potentiels susceptibles d'affecter l'ensemble de notre continent (voisinage, zones de transit stratégiques, accès aux ressources énergétiques...).

Une communication ciblée par génération serait sans doute pertinente :

---

<sup>49</sup> cf paragraphe 1.2.2

- avec accent sur les valeurs européennes et la solidarité vers les jeunes (jusqu'à 25 ans), à l'appui du mécanisme Erasmus, par exemple par l'édition de manuels scolaires et d'une histoire commune de l'Europe, en privilégiant le support internet et les réseaux sociaux;
- orientée davantage vers les bénéficiaires en termes de coût/efficacité d'une défense européenne mutualisée, mais gardant des capacités d'action autonomes aux nations (dans des limites à définir), vers le public de la vie active (25-60 ans) en utilisant des supports télévisuels (chaîne UE ou diffusion de documentaires réalisés par l'UE sur les réseaux nationaux). Une chaîne parlementaire européenne comparable à la chaîne française LCP, émettant dans les langues nationales ou dans des langues étrangères sous-titrées devrait favoriser, par des débats, la connaissance des enjeux mais aussi des responsabilités de l'UE et des Etats.

La définition de la stratégie de communication de l'Europe de la défense devrait réunir les différentes parties prenantes institutionnelles de l'UE à Bruxelles : Secrétariat du Conseil, SEAE, Commission, Parlement Européen et Etats-Membres et donner lieu à un document de référence servant de guide et de lien entre les cellules de communication de ces différentes instances.

Cette stratégie de communication devrait faire prendre conscience du contexte de sécurité, montrer les rapports de forces entre les grands pays du monde et les pays européens y compris dans le domaine de l'armement, décrire les réponses aux menaces apportées par l'UE (en complément de l'Otan et des Etats), et mettre en relation ces réponses avec la sécurité des individus.

S'agissant du traitement des crises externes, la communication de l'UE devrait être conçue comme faisant partie de l'approche globale, incluant la mise au point d'une méthode européenne de communication adaptée à cette spécificité.

Les réalisations concrètes de la PSDC et en particulier ses opérations civiles et militaires devraient être mieux mises en valeur : elles devraient être exploitées notamment pour informer les citoyens sur les structures et le fonctionnement de la PSDC, ses capacités et ses limites ; mais elles devraient surtout montrer l'importance des opérations de l'UE pour les intérêts de ses Etats membres. Des argumentaires devraient être diffusés mettant en évidence l'importance d'une unité d'action européenne pour le traitement des problèmes de sécurité et de défense. Des voyages de presse sur les théâtres et des débats citoyens devraient être organisés sur ces sujets.

Les enjeux capacitaires, examinés sous leurs aspects stratégiques, opérationnels et industriels devraient faire l'objet d'une véritable mobilisation, avec une communication harmonisée entre le SEAE, la Commission et l'AED, sous la direction de la Haute Représentante (Directrice de l'AED et vice-présidente de la Commission) ou du Président du Conseil européen.

Pour faire mieux adhérer les opinions publiques nationales au projet européen, la conscience de l'appartenance à une communauté européenne interdépendante et solidaire devrait être éveillée ; une communication (utilisant tous les supports) qui se concentrerait sur les facteurs qui rapprochent les Etats membres et dénoncerait ceux qui les divisent, permettrait de passer de la méfiance à la confiance entre les Etats européens et d'aller progressivement vers une citoyenneté européenne.

Une évaluation régulière des effets de la communication ainsi harmonisée au niveau européen (dans les Eurobaromètres) sur « l'esprit de défense des citoyens européens » devrait être organisée non seulement pour en vérifier l'efficacité mais aussi pour créer le sentiment chez eux d'une prise en compte européenne de la défense et de la sécurité (qu'ils appellent d'ailleurs de leurs vœux), première étape vers une opinion publique européenne.

La communication de l'Europe de la défense devrait utiliser une gamme étendue de supports comportant : des documents de référence et de synthèse (électroniques et papiers) sur les concepts, organisations et structures de l'Europe de la défense et son rôle dans la défense européenne, l'organisation de séminaires internationaux d'experts (notamment des think tanks<sup>50</sup>) pour débattre sur les grands thèmes de la sécurité

---

<sup>50</sup> Pour Stefan Schäfers, Conseiller de programme européen à la Fondation Roi Baudouin<sup>50</sup> : « La domination actuelle des réseaux sociaux sur le web représente une seconde opportunité pour les think tank européens qui pourraient développer une meilleure communication dans les médias sociaux, autour d'un discours plus accessible et d'une présence plus interactive. Les think tanks européens, forts déjà de deux succès paneuropéens de consultations européennes de citoyens

des Etats et des individus (avec un investissement particulier de l'IESS<sup>51</sup>), un site internet global et convivial au niveau du SEAE (comparable à ceux du PE ou de l'AED) pour l'information du grand public sur les institutions de l'Europe de la défense et ses opérations<sup>52</sup>, la réalisation d'une lettre hebdomadaire (ou au minimum mensuelle) relayée par les représentations de l'UE sur ces sujets à l'extérieur, une chaîne TV européenne traitant également des sujets de défense, des ouvrages pédagogiques à l'attention des scolaires et universitaires...

---

*pourraient contribuer à combler le fossé entre les citoyens et les décideurs politiques. Le web 2.0 pourrait généraliser les interactions entre citoyens et think tanks européens 2.0 ».*

<sup>51</sup> Institut Européen d'études de sécurité de l'UE (basé à Paris)

<sup>52</sup> Selon un journaliste bruxellois expert des affaires de défense européenne : « *le SEAE devrait jouer un rôle central, ne pas se limiter à la communication de la HR/VP mais communiquer sur ce que fait l'UE dans ses délégations (faire valoir que la représentation UE en Syrie est l'une des 3 ambassades restant à Damas) ; appliquer une vraie communication de diplomatie publique comportant voyages de presse vers les théâtres de mission ou d'opération, diffusion de dépêches et de photos, invitation de relais d'opinion à Bruxelles... aménager le site internet avec une page CSDP actualisée régulièrement, travailler le référencement par mots-clés, mettre en œuvre un blog interactif...* »

### ■ CONCLUSION

L'état des lieux du niveau d'information des citoyens européens sur la défense européenne, effectué dans le cadre de cette étude conduit à un constat de nette insuffisance. Il montre que cette lacune a des causes multiples : manque d'intérêt pour les questions de défense dû à une perception confuse des menaces, manque de compréhension de l'organisation de la défense entre l'Otan, l'UE (Europe de la défense) et les nations. Ce constat s'accompagne de celui d'une communication déséquilibrée et éclatée entre ces principaux acteurs ; fragmentée peu ambitieuse, et peu performante en ce qui concerne l'Europe de la défense.

Cette carence de l'information des citoyens est grave, car il s'agit d'un enjeu majeur qui affecte le caractère démocratique de la construction européenne, en particulier dans le domaine de la défense. Sans implication des citoyens, il ne peut y avoir d'Europe de la défense.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette étude propose des pistes d'amélioration de portée et de nature variées: meilleure concertation entre Otan, UE et Etats-membres, unité d'action et approche stratégique de la communication par les institutions de l'UE, synergie entre communication bruxelloise et celle des Etats, amélioration des supports et des moyens utilisés, actions adaptées aux cibles, évaluation régulière de l'état de la compréhension et de l'adhésion des citoyens... Elles doivent être examinées plus en détail, mais surtout être intégrées dans un plan d'action global cohérent définissant l'information minimum dont devraient disposer les citoyens européens et les mesures à prendre pour y parvenir

La première priorité doit être donnée au maintien de l'attention et de l'intérêt des citoyens pour les questions de défense, notamment en leur montrant le lien qui existe entre leur sécurité et le système de défense qui leur est proposé. Il ne s'agit pas de susciter ou d'entretenir chez eux des peurs injustifiées mais de leur donner une vision réaliste et objective du besoin de sécurité dans le contexte du 21<sup>ème</sup> siècle et des dispositions prises pour le satisfaire. Sans une perception juste des défis, des insuffisances des capacités nationales et des perspectives offertes par l'UE pour les pallier, ils ne seront pas en position de donner un avis éclairé lorsqu'ils seront consultés.

A cette fin, la façon de parler de l'Europe devrait évoluer vers plus d'équilibre entre la communication des Etats membres qui met forcément l'accent sur toutes les frustrations et les attentes non satisfaites de chaque pays à l'égard de l'UE (« la faute de l'Europe ») et celle venant des institutions bruxelloises (Conseil, Commission, Parlement européen) responsable d'informer sur « le bien commun européen » et la responsabilité des Etats dans sa défense (« les dommages dus au manque d'Europe »). La première décrirait les difficultés de « faire ensemble » tandis que l'autre ferait ressortir l'intérêt des solutions communes.

Au moment où le processus d'intégration connaît un nouvel élan au sein de l'Eurozone pour surmonter la crise financière et monétaire, il semblerait utile d'engager un débat public sur un processus d'intégration de la défense européenne visant à en percevoir les bénéfiques mais aussi les contraintes et les limites. Nul doute que ce thème serait mobilisateur pour la plupart des citoyens européens.

*« Le succès massif de la communication vient de la conjonction de deux phénomènes : la communication est un besoin fondamental et une caractéristique essentielle de la modernité »<sup>53</sup>*

---

<sup>53</sup> Dominique Wolton ; « Penser la communication » Flammarion/Champs essais – 1997.

■ BIBLIOGRAPHIE

**Inventaire des publications et études déjà réalisées sur le sujet**

JANKOWSKI B. (dir.), « Opinion publique et défense européenne en Allemagne, en France et en Italie », C2SD n°79, 2005.

MAULNY JP. et NIVET B., « Les acteurs et réseaux de la PESD », C2SD n°97, 2008.

IRONDELLE B. et FOUCAULT M., « Opinion publique et transformation de la sécurité en Europe : une perspective comparée » C2SD, n°98, 2008.

Directive sur les activités d'information pour la réponse aux crises dans le cadre de la PSDC, 2002 (Document du Sec Gen du Conseil, avalisé par le COPS).

DUMOULIN A. et MANIGART P. (dir.), *Opinions publiques et Politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions, évolutions*, Bruylant, 2010, 539 p.

ENA, *La communication sur l'Europe. regards croisés*, Strasbourg : CEES, 2007, 203 p.

SIGNORELLI S., « The EU and public opinions: a love-hate relationship », Notre Europe, Jacques Delors Institute, Studies & Reports 93, 2012, 82 p.

MANIGART P., « L'opinion publique et l'Europe de la Défense : Résultats d'un sondage européen », 2001 : à consulter en ligne sur le site de la Commission Européenne.

LA BALME N., *Partir en guerre. Décideurs et politiques face à l'opinion publique*, Paris, Autrement, coll. « Frontières », 2002, 134 p.

**Principaux ouvrages éclairant la problématique**

Général PERRUCHE JP. (dir.), « L'Europe de la défense post-Lisbonne : illusion ou défi ? » Etude de l'Irsem n°11, 2012, 250 p.

GNESOTTO N., *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?* Armand Colin, Eléments de réponse, 2011 224 p.

GNESOTTO N., ROCARD M., *Notre Europe*, Robert Laffont, 2008, 392 p.

MOREL JF., CAMERON A., *L'Europe de la défense*, *Le Choeur du Débat*, l'Harmattan, 2009, 82 p.

LEFEBVRE M., *L'Union Européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, La Documentation française, 2012, 180 p.

### ■ ANNEXE 1 : EXEMPLE D'INFORMATION OUVERTE CONCERNANT L'UE SUR INTERNET

L'UE dispose de sa propre politique étrangère et de sécurité, ce qui lui permet de parler et d'agir d'une seule voix sur la scène mondiale.

L'Union européenne est un acteur incontournable des négociations internationales, que ce soit sur le réchauffement climatique ou sur le Moyen-Orient. Le fondement de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC) reste l'utilisation de la diplomatie, appuyée au besoin par le commerce, l'aide au développement, la sécurité et la défense, pour résoudre les conflits et contribuer à l'entente internationale.

#### **Les moyens d'intervention**

L'Union européenne ne possède pas d'armée permanente. Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), elle fait appel de façon ponctuelle à des forces militaires fournies par les États membres pour effectuer les actions suivantes:

Toutes ces actions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

Au cours des dix dernières années, l'UE a lancé 23 missions civiles et opérations militaires sur trois continents. Celles-ci ont notamment consisté à consolider la paix à Aceh après le passage du tsunami, à protéger les réfugiés au Tchad et à lutter contre la piraterie. Le rôle de l'UE en matière de sécurité ne cesse de s'étendre.

Depuis janvier 2007, l'Union est habilitée, sur décision du Conseil de l'UE, à lancer des opérations de réponse rapide à l'aide de deux bataillons comptant 1 500 hommes chacun, qui peuvent être mobilisés presque simultanément.

L'UE est un acteur majeur de la scène mondiale et son influence grandit à mesure que les États membres prennent leurs décisions de politique étrangère de manière collective.

L'UE a conclu des partenariats avec les principales économies mondiales, y compris avec les économies émergentes, chacune ayant ses propres visions et intérêts. Elle fait en sorte que ces partenariats s'appuient sur les intérêts et les avantages mutuels de chaque partie, et que chacune d'elle ait des droits et des devoirs. L'UE organise régulièrement des sommets avec les États-Unis, le Japon, le Canada, la Russie, l'Inde et la Chine. Ses relations avec ces pays englobent de nombreux domaines, dont l'enseignement, la sécurité et la défense, la criminalité et les droits de l'homme

### ■ ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE

- BRUXELLES :
  - Secrétariat Général du Conseil /cellule COMM
    - Christine ROGER (SGC cellule Com.)
    - Nicolas Kerleroux (adjoint)
    - Christina Gallach (ancienne attachée de Com de Javier Solana)
  - SEAE :
    - P. Vimont, M.Popowsky
    - Gal (2S)de Kermabon
    - CMPD : W. Stevens, Celine Ruiz....
    - EMUE : T. Van OSCH (DGEMUE),
    - CCCC: Gal (2S)Janvier
  - CMUE: Gal de Rousiers
  - AED: CF Arnould, Eric Platteau
  - PE: Arnaud Danjean
  - CION : JC Thébaud, François Renuit
  - Rep. France: Gal Claver
  - Medias: B2 /N. Gros-Verheyde, Agence Europe/O.Jehin,
  - Think Tank: Egmont, Schumann, Madariaga...
  - Otan: Milrep/ Gal Rouby,
- PARIS:
  - DICOD: Col Metz
  - Cab Mindef: Julia Maris
  - MAE: Pascale Trimbach (membre Eurodéfense) M.Sticker (chef de cab de Secrétaire d'Etat Cazeneuve), M. Lefebvre (adjoint Bureau Prospective)
  - EMA/DAS (G. Bras, Col Joubert)
  - Journalistes : N. Guibert, Isabelle Lasserre
  - Think tanks : Notre Europe / Elvire Fabry ; Mvt Européen / JM Cavada, Martine Meheut
  - Association : Eurodéfense
  - A.Missiroli (IESS)
  - Hartmut Buhl, the European
  - Jolyon Howorth (Professeur à Yale/USA)
  - Cyrille Thiebaut (Doctorante ; thèse en cours d'achèvement sur « Réactivité de l'opinion publique française aux représentations médiatiques de l'Europe de la défense et des relations transatlantiques »)
- BERLIN
  - Al (ret)Jorg Raeschke : Président Eurodéfense-DE
- VIENNE
  - Werner Fasslabend : (ancien MinDef), Président d'AEIS et d'EuroDéfense AU)

### ■ ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE D'ÉVALUATION SUR LA DÉFENSE/SECURITE EUROPEENNE

*Utilisé pour les entretiens qualitatifs avec des connaissances représentant un échantillon (non-scientifique) de la société française.*

- Par quoi vous sentez vous menacé ?
- Que signifient pour vous les termes de défense et sécurité ?
- Avez-vous un intérêt particulier pour ces questions ? pourquoi ?
- Quelle connaissance avez-vous de la façon dont votre défense est assurée ? par qui ? comment ?
- Connaissez-vous l'Otan ? l'UE ? la PESC ? la PSDC ?
- Comment souhaiteriez-vous que votre défense soit assurée ? dans quel cadre ?
- Estimez-vous être bien informé sur la façon dont la défense européenne est assurée ?
- Avez-vous une idée des capacités militaires des pays européens ? séparément ? ensemble ?
- Devrait-on construire une armée européenne ?
- Connaissez-vous l'armée française ? à quoi sert-elle ? quelle image en avez-vous ?
- Le budget de défense vous semble-t-il suffisant ? insuffisant ? pourquoi ?

■ ANNEXE 4 : GLOSSAIRE DES ABREVIATIONS UTILISEES

AED: Agence Européenne de Défense

CEMA: Chef d'Etat-Major des Armées

DGA : Délégation Générale pour l'Armement

COPS : Comité Politique et de Sécurité de l'UE

DG COM : Direction Générale pour la Communication (Commission Européenne)

DICOD : Direction de l'Information et de la Communication de Défense

EASA : *European Air Security Agency*

ECPA/D: Etablissement Cinématographique et Photographique des Armées et de la Défense

EMUE : Etat-Major militaire de l'Union Européenne

ESA : *European Space Agency*

EUROCONTROL : Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne

PESC : Politique Etrangère et de Sécurité Commune

PSDC : Politique de Sécurité et Défense Commune

SEAE : Service Européen pour l'Action Extérieure

SESAR: *Single European Sky Air Traffic Management Research*